

Rapport n° 016011-01
Juillet 2025

Évaluation du fonctionnement de la réserve naturelle nationale de Saint-Martin en lien avec la gestion des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Frédéric Mortier, IGEDD
Olivier Robinet, IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>

Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication
<input type="checkbox"/> Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/> Non communicable
<input type="checkbox"/> Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/> Communicable

Sommaire

Sommaire	3
Résumé	6
Liste des recommandations	7
Introduction	8
1 Une réserve naturelle nationale aux enjeux importants avec une histoire mouvementée	10
1.1 Un territoire protégé au cœur d'un <i>hotspot</i> de biodiversité	10
1.2 Après 27 ans d'existence, une réserve naturelle en situation de fragilité	11
1.2.1 Une gouvernance de la réserve longtemps en crise.....	11
1.2.2 Une situation financière fragilisée malgré des ressources importantes	14
1.3 Un plan de gestion exhaustif en partie réalisé mais non priorisé, et peu approprié par l'équipe de la RNN.....	17
1.3.1 Un plan de gestion très détaillé, avec des cibles nombreuses et peu priorisées	18
1.3.2 Le suivi des espèces et des habitats patrimoniaux en lien avec leur conservation globalement réalisé	18
1.3.3 Les actions sur le patrimoine naturel et les infrastructures d'accueil accusent un retard important.....	19
1.3.4 Des actions de police indispensables mais qui doivent davantage être associées à l'information et la concertation	19
1.3.5 Une sensibilisation et éducation à l'environnement globalement réalisée mais qui pourrait davantage s'appuyer sur des partenariats	20
1.4 Un faible ancrage dans le territoire de Saint-Martin	20
1.4.1 Une relation compliquée avec le Conservatoire du littoral	20
1.4.2 Relation avec la collectivité de Saint-Martin	21
1.4.3 Relation avec les opérateurs touristiques	21
1.4.4 Les associations et autres acteurs	22
1.5 En résumé sur les principaux constats	23
2 Le redressement de la réserve nécessite un nouvel élan : refonder la gouvernance, assainir la gestion, et s'ancrer au territoire.....	24
2.1 Refonder la gouvernance pour être plus efficace, transparente et inclusive	24
2.1.1 Les différentes hypothèses étudiées	24
2.1.2 Les composantes du GIP	26

2.1.3 Relancer le comité consultatif de la RNN	28
2.1.4 Constituer le conseil scientifique	28
2.1.5 Formaliser le soutien de la DEAL Guadeloupe au fonctionnement de la RNN	28
2.2 Poursuivre activement le redressement du fonctionnement général et de la gestion comptable et financière de la RNN	29
2.2.1 Accélérer la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit	29
2.2.2 Développer des projets structurants pour la RNN, avec des financements externes,	29
2.3 Faire évoluer le fonctionnement et l'organisation de l'équipe de gestion de la RNN pour l'adapter aux enjeux actuels.....	30
2.3.1 Développer un management participatif en mode projet	30
2.3.2 Une équipe resserrée sur fonds propres et des postes sur contrats de projets	30
2.3.3 Un nouveau plan de gestion, à prioriser et rendre plus opérationnel.....	32
2.3.4 Élaborer et lancer des projets structurants et partenariaux	33
2.4 Renforcer l'ancrage territorial de la RNN en développant des partenariats et des actions en commun.....	36
2.4.1 Conventionner en priorité avec le conservatoire et la collectivité	36
2.4.2 Associer davantage les opérateurs du tourisme et les autres acteurs du territoire.....	37
2.4.3 Conventionner avec des associations pour la réhabilitation de sites dégradés ou pollués.....	37
2.4.4 Développer la communication	38
2.5 Développer des coopérations régionales	38
3 La feuille de route à court et moyen termes pour la RNN	40
3.1 À trois mois.....	40
3.1.1 Consolider les relations apaisées et transparentes entre la gouvernance de l'association et les agents de la RNN	40
3.1.2 Recruter un conservateur	40
3.1.3 Accélérer la mise en place des pratiques conformes RH, achats, comptables et financières	40
3.1.4 Achever de traiter le passif AGRNSM/ICBI/SEMSAMAR	40
3.1.5 Lancer la matérialisation des limites de la RNN à Pinel	40
3.1.6 Renforcer l'appui, le suivi et le contrôle de l'État	40

3.2 À six mois	41
3.2.1 Initier le nouveau mode de fonctionnement et d'organisation de l'équipe...	41
3.2.2 Relancer le comité consultatif de la RNN présidé par le préfet.....	41
3.2.3 Lancer la constitution du GIP et nommer un préfigurateur	41
3.2.4 Conventionner les partenariats stratégiques principaux	41
3.2.5 Mettre en place des mouillages opérationnels sur Pinel et Tintamarre.....	41
3.2.6 Engager l'évaluation du plan de gestion.....	42
3.3 À un an	42
3.3.1 Créer le GIP et engager son action	42
3.3.2 Constituer le conseil scientifique de la RNN.....	42
3.3.3 Engager l'élaboration du nouveau plan de gestion.....	42
3.3.4 Engager la réalisation d'au moins un projet structurant.....	42
3.4 À trois ans.....	42
3.4.1 Engager la réalisation des autres projets structurants avec des partenaires et des co-financements	42
3.4.2 Consolider et développer des coopérations régionales	42
3.4.3 Faire un premier retour d'expérience sur le fonctionnement du GIP et en tirer les enseignements	43
Annexes	44
Annexe 1. Lettre de mission.....	45
Annexe 2. Organigramme actuel de l'AGRNSM.....	48
Annexe 3. Organigramme type simplifié proposé par la mission	49
Annexe 4. Feuille de route à court et moyen termes pour la RNN	50
Annexe 5. Liste des personnes rencontrées	51
Annexe 6. Sigles et acronymes.....	56

Résumé

Créée en 1998, la réserve naturelle nationale (RNN) de Saint-Martin, dans les petites Antilles, s'étend sur 3 060 ha dont la plus grande partie en mer mais comprend également des zones côtières et des étangs. Gérée depuis 2000, par l'association pour la gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin (AGRNSM), et bénéficiant d'une subvention de l'État, la RNN fait face depuis plusieurs années à des difficultés dans sa gestion qui ont motivé un audit demandé par le préfet délégué et réalisé par la direction régionale des finances publiques (DRFIP) faisant état de graves irrégularités dans la gestion comptable et financière et les procédures de recettes et de dépenses. Par ailleurs, la RNN fait face à des difficultés majeures qui ont justifié la saisine de l'IGEDD, afin d'évaluer la gestion générale de la réserve portant sur la gouvernance, le fonctionnement, le management, l'organisation, l'utilisation des moyens de l'État et les relations avec les autres partenaires et en particulier le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustre, propriétaire des terrains de la RNN.

Après avoir rencontré les équipes, les instances de la RNN et les principaux partenaires, la mission fait le constat d'un début de mise en œuvre des recommandations de l'audit, concernant la gestion comptable et financière qui nécessite d'être accélérée. La mission constate également la fragilité financière et de la gouvernance d'une association aux ressources limitées dont la seule raison d'être est la gestion de la réserve avec un nombre de membres actifs réduit. L'équipe d'agents est globalement compétente avec cependant un déficit d'encadrement et de management. Les charges de personnel sont importantes, la situation est aggravée par un passif lié à des investissements hasardeux qui obèrent les capacités opérationnelles et d'investissement de la réserve.

Pour remédier à cette situation, la mission fait des recommandations portant sur :

- la poursuite du redressement de la gestion comptable et financière de l'AGRNSM ;
- la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) associant l'État, la collectivité de Saint-Martin, le conservatoire, l'AGRNSM et tous les partenaires concernés (associations et professionnels notamment) permettant à la réserve d'être davantage ancrée dans le territoire ainsi que de sécuriser son financement dans le respect des règles de la comptabilité publique ; cette décision implique de nommer un préfigurateur afin de construire et négocier le dispositif ;
- la relance du comité consultatif de la RNN et la création du conseil scientifique ;
- le fonctionnement et l'organisation de la RNN, avec une équipe resserrée et un organigramme simplifié permettant davantage de polyvalence et de mode projet pour réaliser les missions ;
- l'élaboration d'un nouveau plan de gestion davantage priorisé et opérationnel après l'évaluation du plan en vigueur ;
- la mise en œuvre de projets structurants, d'aménagement, de conservation ou de restauration écologique sur des sites emblématiques de la RNN avec le concours de financements extérieurs ;
- le développement de partenariats locaux (conservatoire du littoral, collectivité de Saint-Martin, associations, opérateurs touristiques...) ainsi que des coopérations régionales avec d'autres aires protégées.

Ces actions font l'objet d'une feuille de route avec des objectifs à court et moyen termes.

Liste des recommandations

Recommandation 1. [Préfecture] Créer un groupement d'intérêt public (GIP) notamment en étroite collaboration avec la collectivité de Saint-Martin pour gérer principalement la RNN dans un premier temps. Pour ce faire, nommer un préfigurateur ayant pour mission d'élaborer et de négocier la convention constitutive qui définira notamment la composition, la gouvernance, les droits, les obligations statutaires et les modalités de fonctionnement du GIP.....	28
Recommandation 2. [Préfecture] En relation étroite avec l'AGRNSM, rendre effective et plus opérationnelle la gouvernance actuelle de la RNN : i) faire du comité consultatif l'instance de dialogue et de prise de décision ; ii) constituer le conseil scientifique ; iii) formaliser les modalités de soutien de la DEAL Guadeloupe à des étapes clés du calendrier de la RNN.	29
Recommandation 3. [Préfecture, AGRNSM, DEB]. Poursuivre le redressement du fonctionnement général ainsi que de la gestion comptable et financière de l'AGRNSM : i) accélérer la mise en œuvre des recommandations de l'audit réalisé par la DRFIP ; ii) développer des projets structurants avec des financements extérieurs ; iii) rendre conforme les rémunérations et le régime de primes des agents.....	30
Recommandation 4. [AGRNSM, préfecture] Faire évoluer le fonctionnement et l'organisation de l'équipe de la RNN : i) développer le management participatif en mode projet et le partage de l'information, ii) simplifier l'organigramme avec un seul niveau hiérarchique et supprimer les pôles iii) ajuster la masse salariale aux enjeux et aux ressources disponibles.	31
Recommandation 5. [Préfecture, AGRNSM] Évaluer le plan de gestion existant et élaborer un nouveau plan de gestion priorisé et opérationnel : i) orienter le suivi scientifique sur les enjeux de conservation et de restauration, ii) relancer les aménagements, iii) démultiplier les interventions pour la sensibilisation et l'éducation à l'environnement iv) consolider la mission de surveillance et de police.....	33
Recommandation 6. [AGRNSM, conservatoire, préfecture] Élaborer et mettre en œuvre des projets structurants et partenariaux : îlet Pinel, Grandes Cayes, Étang aux Poissons, Galion, Saline d'Orient et Tintamarre.....	36
Recommandation 7. [Préfecture, AGRNSM, collectivité, conservatoire] Renforcer l'ancrage territorial de la RNN : i) conventionner en priorité avec le conservatoire et la collectivité, ii) associer davantage les opérateurs du tourisme et conduire des actions en partenariat, iii) conventionner avec des associations pour réhabiliter des sites dégradés ou pollués et iv) développer l'effort de communication adaptée aux enjeux et adossée à un plan d'action.	38
Recommandation 8. [AGRNSM, préfecture,] Développer les coopérations régionales en lien avec la collectivité, en conventionnant avec i) l'ATE Saint-Barthélemy, ii) l'ANT et re : wild d'Anguilla et iii) les partenaires de Guadeloupe en particulier l'OFB, le PNG et les RNN de Petite Terre et Désirade.....	39
Recommandation 9. [Préfecture, collectivité, AGRNSM] Mettre en œuvre les actions prévues dans la feuille de route aux échéances de 3 mois, 6 mois, 1 an et 3 ans.	43

Introduction

Créée en 1998, la réserve naturelle nationale de Saint-Martin (RNNSM) dans les petites Antilles, s'étend sur 3 060 ha dont la plus grande partie en mer mais comprend également des zones côtières et des étangs. Depuis 2000, la réserve est gérée par l'association¹ de gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin (AGRNSM), y compris les terrains appartenant au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres². L'État apporte la majorité du financement pour la gestion de cette aire protégée. Par ailleurs, de 2006 à 2018, le conservatoire avait confié à l'association la gestion de ses terrains situés en dehors du périmètre de la RNN ; elle percevait à ce titre la redevance d'occupation du domaine public maritime.

En 2019, le conservatoire a alerté le ministère chargé de l'environnement sur les difficultés croissantes de gestion de ses terrains par l'association : faible niveau de surveillance, d'investissements, de rapportage des activités, ce qui a conduit le conservatoire à ne pas renouveler la convention de gestion en 2019 et à confier la gestion de ses terrains hors réserve à la collectivité de Saint-Martin³.

À la demande du directeur de l'eau et de la biodiversité (DEB), le préfet délégué de Saint-Martin a diligenté un audit de l'AGRNSM, qui a été réalisé par la DRFIP⁴, portant sur la gestion comptable et financière et l'examen des procédures de dépenses et de recettes. Le rapport définitif rendu en juillet 2023 porte une appréciation défavorable sur le fonctionnement de l'AGRNSM. Il constate de très nombreuses irrégularités et dysfonctionnements dans la gestion de l'association et fait des recommandations avec des voies d'améliorations et des chantiers prioritaires à conduire.

Un début de reprise en main de l'AGRNSM a été mené depuis avec l'appui des services de l'État pour améliorer son fonctionnement. Toutefois, le seul audit réalisé par la DRFIP (ci-après dénommé audit) n'apparaît pas suffisant pour sécuriser et redresser la gestion de la RNN à court et moyen terme.

Il apparaît nécessaire en effet, au-delà de la mise en place et du respect de procédures financières et comptables conformes et attendues d'une association accomplissant une mission de service public, de réaliser un audit complet de la gestion de la RNN, de son fonctionnement, de son ancrage territorial et du rôle qu'elle joue à l'échelle territoriale, régionale et nationale.

Par lettre adressée au chef du service de l'IGEDD, la ministre en charge de l'environnement, a sollicité une mission d'évaluation de la gestion de la RNN de Saint-Martin en lien avec la gestion des terrains du conservatoire, qui devait porter sur l'analyse de :

- l'action de l'AGRNSM et ses modalités d'organisation et de fonctionnement au regard de la convention qui la lie avec l'État et de l'utilisation des moyens qui lui sont affectés (subventions de l'État et taxes affectées rétrocédées) ;
- l'organisation générale, financière et comptable mise en place depuis l'audit de 2023 ;
- la gouvernance de la RNN, notamment les relations entre l'AGRNSM et ses principaux partenaires (services de l'État, RNF⁵, collectivité territoriale, opérateurs, organisations socio-professionnels, associations...).

Sur ces bases, la mission devait faire des propositions :

- d'actions adaptées notamment en matière de ressources humaines et d'organisation, en veillant à une meilleure association de la collectivité territoriale ;
- d'actions d'améliorations de l'organisation financière et comptable ;

¹ Association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901

² Ci-après dénommé « conservatoire »

³ Ci-après dénommée « collectivité »

⁴ Direction régionale des finances publiques

⁵ Réserves naturelles de France

- sur la gestion spécifique de l'îlet Pinel.

L'enjeu du redressement du fonctionnement de la structure chargée de la gestion de la RNN est une priorité stratégique compte tenu de l'importance de cette dernière pour la biodiversité à l'échelle locale et régionale. Par ailleurs, la RNN constitue un atout important pour l'attractivité de Saint-Martin dont le tourisme international constitue la principale ressource économique. À ce titre, le rôle de la RNN est déterminant pour préserver les actifs environnementaux sur le long terme face aux pressions liées au changement climatique, à la pression foncière et au tourisme.

1 Une réserve naturelle nationale aux enjeux importants avec une histoire mouvementée

1.1 Un territoire protégé au cœur d'un *hotspot* de biodiversité

Située au cœur des îles de Saint-Martin, Anguilla et Saint-Barthélemy qui constituent la partie émergée d'un vaste plateau sous-marin peu profond (moins de 40 m), la réserve naturelle nationale de Saint-Martin (RNNNSM) s'étend sur 3 054 ha dont 2 796 ha de zones marines, 154 ha d'espaces terrestres correspondant aux 50 pas géométriques du domaine public maritime et 104 ha d'espaces lacustres.

La RNN héberge des habitats naturels et des espèces remarquables dont certaines sont menacées parmi plus de 2 140 espèces animales et végétales qui y sont répertoriées. Sont concernés en particulier les récifs coralliens qui subissent une forte dégradation, les mangroves et les herbiers de phanérogames⁶ marines ainsi que des étangs en communication avec la mer, des habitats terrestres xérophiles⁷ des milieux côtiers et des falaises d'importance nationale.

La valeur patrimoniale de ces milieux naturels est illustrée par le nombre d'inventaires et de classements de protection dont la RNN bénéficie⁸.



Figure 1. Carte de la RNN de Saint-Martin (source : plan de gestion 2018-2027)

⁶ Plantes à fleur marines du genre *Thalassia* et *Syringodium*

⁷ Se dit d'une espèce ou d'une végétation qui s'accommode de milieux secs.

⁸ Outre le classement en RNN et les terrains du conservatoire, sont présents : des arrêtés de protection de biotope sur les étangs (2006), cinq zones nationales d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF de types 1 et 2), une zone humide d'importance internationale au titre de la convention de Ramsar (2011), une aire spécialement protégée au titre de la convention de Carthagène (2012) et une partie du sanctuaire AGOA pour la protection des mammifères marins.

Il n'existe qu'une vingtaine de RNN dans les outre-mer français, ces derniers concentrent 80% de la biodiversité nationale et de nombreux écosystèmes et espèces menacés. À ce titre les Antilles font partie de l'un des 34 « points chauds » (« *hotspot* ») répertoriés à l'échelle mondiale qui concentrent à la fois la plus forte biodiversité et où celle-ci est menacée⁹.

1.2 Après 27 ans d'existence, une réserve naturelle en situation de fragilité

La situation du gestionnaire de la RNN a fait l'objet de notes d'alertes depuis 2019, initialement par le conservatoire, qui portait sur ce qu'il considérait comme des manquements dans l'accomplissement de ses obligations, puis par la préfecture qui a commandité un audit à la DRFIP qui a rendu son rapport en juillet 2023. Le rapport d'audit fait le constat de très nombreuses irrégularités dans la gestion financière, voire même d'infractions et de suspicion d'abus de biens sociaux, qui ont justifié un signalement au procureur au titre de l'article 40 du CPP¹⁰ par le préfet. Par ailleurs, une procédure engagée par l'ancien directeur au Conseil des prud'hommes est toujours en cours à ce jour.

Depuis 2022 et l'arrêt de travail du directeur, la RNN a été dirigée par le président de l'AGRNSM, assisté par, successivement, l'adjoint de direction, parti ensuite en disponibilité, et des prestataires extérieurs en contrats de courte durée.

Le recrutement en décembre 2023 d'une conservatrice, également directrice de l'AGRNSM, a permis de commencer à mettre en place une organisation et des procédures pour répondre aux recommandations de l'audit DRFIP et se conformer aux règles de gestion d'une RNN, notamment en matière de recrutement, de dépenses, de recettes ainsi que de gestion budgétaire et comptable. Elle a par ailleurs entrepris de nouer des contacts avec les principaux partenaires de la réserve. Toutefois, à l'issue de son CDD¹¹ d'un an, la directrice-conservatrice n'a pas souhaité poursuivre dans ses fonctions invoquant des relations très dégradées du président de l'association avec elle et la plupart des agents de la réserve. Des signalements ont été faits auprès de l'inspecteur du travail.

1.2.1 Une gouvernance de la réserve longtemps en crise

1.2.1.1 L'AGRNSM, une association à la gouvernance singulière ayant pour unique raison d'être la réserve

La gouvernance de la réserve est assurée par l'association de gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin constituée (comme son nom l'indique), dans le but de gérer la RNN au moment de sa création. Depuis l'AGRNSM n'a pas élargi ses activités à d'autres domaines (excepté la gestion des terrains du conservatoire hors RNN jusqu'en 2019).

Ainsi coexistent sur un même périmètre d'intervention, la gouvernance propre à l'association (avec un conseil d'administration, un bureau et un directeur) et celle propre à une réserve naturelle avec un comité consultatif, qui est l'instance de dialogue et de décision, et un conservateur qui cumule également la fonction de directeur de l'association.

Dans une volonté de maîtriser la gouvernance, le conseil d'administration de l'AGRNSM est très restreint avec, au moment de la mission, seulement 6 membres avec voix délibérative, complété par une représentation des éco-volontaires, des salariés qui peuvent participer avec voix consultative et des personnes invitées (dont le représentant du préfet) ne prenant pas part au vote.

⁹ Norman Myers et al. 2000 *Biodiversity hotspots for conservation priorities*. *Nature* 403:853-858.

¹⁰ Code de procédure pénale

¹¹ Contrat à durée déterminé

Le bureau est constitué d'un président, d'un vice-président, d'un secrétaire et d'un trésorier. Avec une gouvernance aussi resserrée, la plupart des décisions sont prises par la présidence de l'association (et le cas échéant par la vice-présidence).

Par ailleurs, l'équipe de gestion de la RNN est composée d'agents salariés de l'association.

Ainsi, la vie de la réserve et celle de l'association sont totalement confondues, le conservateur de la réserve est également directeur de l'AGRNSM et les tâches financières, comptables, ressources humaines (RH) et de secrétariat de l'association sont supportées intégralement par le personnel chargé de la gestion de la RNN, avec une agente dédiée principalement à cette mission au sein de l'équipe.

Cette gouvernance particulière permet, en partie, d'expliquer les dérives et dysfonctionnements constatés lors de l'audit de la DRFIP :

- l'absence de séparation entre les fonctions d'ordonnateur d'une part, et de payeur et comptable d'autre part, qui étaient concentrées au sein de l'équipe de la réserve sur la seule personne du directeur, avant son départ en 2021 sans contrôle extérieur, en particulier de la gouvernance de l'AGRNSM, et notamment du président et du trésorier dont c'était pourtant la responsabilité en tant que bénéficiaires de fonds pour une mission de service public ;
- après le départ du directeur, le président de l'AGRNSM a repris la fonction d'ordonnateur, mais à nouveau sans séparation nette avec les fonctions de payeur et de comptable ;
- l'essentiel des frais engagés n'a pu être justifié durant l'audit.

Par ailleurs, le fonctionnement et la gouvernance de l'association reposent intégralement sur des moyens dédiés à la gestion de la réserve (issus de la subvention du ministère chargé de l'écologie) aux dépens des actions sur le territoire de la RNN et des investissements.

De plus, le comité consultatif, statutairement présidé par le préfet¹² et dans lequel sont nommés des représentants des élus, des administrations, des établissements publics, des personnalités scientifiques et des associations n'a pas joué son rôle d'espace de débats et de décisions concernant les orientations et la gestion de la RNN. Celui-ci est devenu, selon les mots du préfet auditionné, une « chambre d'enregistrement » au profit du conseil d'administration (CA) de l'AGRNSM devenu le véritable lieu de décision. Et c'est ce qui a motivé la demande du préfet d'y être invité systématiquement comme observateur, dans une surprenante inversion des rôles.

Si, avec le recrutement d'une conservatrice (également directrice) en décembre 2023, la réserve a engagé la mise en place de procédures de recettes et de dépenses conformes aux recommandations de l'audit, ces actions de redressement ont marqué une pause avec son départ en décembre 2024 avant d'être reprises plus récemment sous l'impulsion de la nouvelle présidente, et dans l'attente du recrutement d'un nouveau conservateur.

La pertinence du modèle structurel actuel ne manque pas d'interroger, avec notamment la confusion qui en découle entre les instances propres à l'association (CA, président, vice-présidents, trésorier notamment), celles de la RNN (comité consultatif présidé par le préfet), le conservateur de la réserve qui cumule également les fonctions de directeur de l'association dans une relation ambiguë avec la présidence, et puis l'équipe des agents de la réserve.

1.2.1.2 Une équipe de gestion de la RNN motivée et compétente mais avec un encadrement intermittent depuis plusieurs années

L'organigramme actuel de la réserve (cf. annexe 2) comprend 9 postes, dont 8 sont pourvus, à l'exception de celui du conservateur en cours de recrutement. Les agents en fonction bénéficient tous d'un CDI et sont salariés de l'association. Ils sont répartis dans quatre unités : i) un pôle

¹² En l'absence de préfet maritime, c'est le préfet qui préside seul les comités consultatifs des réserves naturelles marines dans les départements et régions d'outre-mer.

administratif et financier avec un conservateur (non pourvu) et une adjointe de direction, ii) un pôle scientifique avec un responsable, également directeur adjoint, et 2 chefs de projets, iii) un pôle pédagogique avec un responsable chargé de l'éducation à l'environnement, iv) un pôle police et aménagement avec une cheffe des gardes, un garde technicien et un garde animateur.

Le responsable du pôle scientifique, directeur adjoint, assure l'intérim du directeur/conservateur depuis janvier 2025.

L'équipe est majoritairement jeune, globalement compétente et motivée avec un fort engagement personnel dans les missions de la RNN. Elle a toutefois souffert d'un manque d'encadrement de longue date, à l'exception de l'année 2024 avec le recrutement de la conservatrice qui n'est restée qu'un an (cf. *supra*). Le long intérim de direction, de septembre 2021 à décembre 2023, a été assuré par le président de l'AGRNSM, bénévole sans compétence en matière de gestion d'un espace protégé.

Si les métiers de l'équipe de gestion de la réserve sont comparables à ceux observés dans d'autres réserves naturelles, la RNNSM s'en distingue toutefois avec le poste d'adjointe de direction, recrutée en 2022 par le président, d'abord comme prestataire, puis en CDD et enfin en CDI, avec une intention affichée de la promouvoir au poste de directrice adjointe. Elle est chargée de tâches administratives, RH, financières et comptables. Pour autant des missions ont été confiées à une prestataire extérieure dont l'élaboration du budget prévisionnel 2025 et le rapport d'activité 2024.

Le recrutement d'une conservatrice, expérimentée en matière de gestion de réserve naturelle en décembre 2023, a permis d'engager la mise en œuvre des recommandations de l'audit réalisé par la DRFIP. Ces actions de redressement ont marqué une pause avec son départ en décembre 2024, tout comme les initiatives de dialogue initiées avec les principaux acteurs.

Le redressement entrepris par la conservatrice s'est rapidement heurté à un conflit de leadership avec le président de l'association qui souhaitait continuer à jouer un rôle actif dans le management et la gestion quotidienne de la RNN. La tentative du président de nommer l'actuelle adjointe de direction comme directrice adjointe sans appel à candidature a été mis en échec par la mobilisation d'agents de la réserve et par l'intervention de la conservatrice sur le rappel des règles de recrutement. Ce contexte a conduit à la nomination en tant que directeur adjoint, du responsable du pôle scientifique, à la demande de ses collègues.

Cet épisode a eu pour double conséquences de dégrader les relations entre la conservatrice et le président de l'AGRNSM, mais aussi de créer une rupture de confiance entre la majorité des agents en charge de la gestion de la RNN et le président, qui progressivement a limité ses relations à l'adjointe de direction.

La situation de plus en plus conflictuelle avec le président et le faible soutien dont elle a bénéficié de la part des services de l'État dans ce conflit, malgré le travail de redressement entrepris, largement reconnu, tant en interne que par les partenaires du territoire, ont conduit la directrice-conservatrice à ne pas demander le renouvellement de son CDD en décembre 2024. Aussi, la RNN a replongé dans une situation d'incertitude et de quasi-crise, qui risque de perdurer tant qu'un nouveau conservateur n'aura pas été recruté.

1.2.1.3 Une situation de défiance entre l'équipe et une partie de la gouvernance

L'élection de l'actuelle présidente le 19 septembre 2024, qui avait jusqu'alors la fonction vice-présidente, a permis de renouer le dialogue avec l'équipe de la réserve, qui est en attente de signe tangible et fort pour donner un nouvel élan à la gestion de la RNN, ce que la présidente entend faire. Des initiatives concrètes qu'elle a prises depuis en témoignent : relations régulières avec l'équipe, grande disponibilité, lancement d'un partenariat avec *Nature foundation Sint Maarten* et rapprochement avec la collectivité et son office du tourisme.

Pour autant, la situation n'est pas encore totalement apaisée, l'ancien président restant au bureau en tant que vice-président. La RNN n'est pas sortie d'un mode de gestion dégradé, notamment en

l'absence de conservateur titulaire dont l'intérim est assuré par le directeur adjoint, chef du pôle scientifique dont le plan de charge est important.

1.2.2 Une situation financière fragilisée malgré des ressources importantes

La situation financière de la RNN est fragilisée en raison d'un passif important lié à la gestion passée défaillante mais aussi de charges, notamment de personnel, supérieures à la subvention du ministère chargé de l'écologie.

1.2.2.1 Des défaillances manifestes dans la gestion financière et comptable de l'AGRNSM

L'audit de l'AGRSM rendu en juillet 2023, porte une appréciation défavorable sur le fonctionnement de l'association :

- aucune organisation maîtrisée n'a été mise en place, aucune procédure de maîtrise des risques, pas de contrôle formalisé des engagements financiers du directeur, qui avait reçu une délégation de signature du président, aucun contrôle fait par le trésorier notamment des recettes et dépenses ;
- aucune procédure de contrôle interne n'a été mise en œuvre : pas d'organigramme fonctionnel, aucun archivage des principaux documents financiers, RH, gouvernance, rapports des commissaires aux comptes, équipements, locaux, archivage des pièces comptables et suivi des opérations budgétaires non formalisées, système d'information inexistant ; faute de suivi formalisé et de comptabilité analytique, il est impossible de justifier de l'emploi des subventions ;
- enfin l'association s'était engagée dans un projet ambitieux, coûteux mais avorté de construction d'un institut caribéen de biodiversité insulaire (ICBI) en utilisant en partie des ressources de la RNN et en générant un lourd passif (cf. 1.2.2.4) .

L'ensemble de ces constats a conduit l'audit à porter un diagnostic de dysfonctionnement (coté 4 sur une échelle de gravité de 1 à 4) concernant la gouvernance de l'association, la maîtrise des risques, l'organisation financière et comptable, mais aussi concernant l'élaboration et l'exécution des budgets de fonctionnement et d'investissement, sans séparation des fonctions d'ordonnateur, de payeur et comptable. Il s'agit d'une règle fondamentale de la comptabilité publique pour des bénéficiaires de subventions publiques.

Depuis la remise du rapport d'audit, et le recrutement de la conservatrice en décembre 2023, un certain nombre de ses recommandations ont commencé à être mises en œuvre avec notamment :

- la réalisation d'un budget prévisionnel voté en CA et un suivi d'exécution de celui-ci ;
- l'archivage papier et numérique des pièces de dépenses comptables ;
- la mise en place d'une comptabilité analytique par projet ;
- la signature systématique des devis et bons de commande avant engagement comptable, et la séparation des tâches effectives entre l'ordonnateur, le payeur-comptable, ainsi que la désignation du trésorier de l'association comme responsable de caisse.

D'autres recommandations restent toutefois à mettre en place comme un plan de trésorerie pour le suivi de la réalisation budgétaire, la poursuite de la mise en place de la comptabilité analytique pour l'affectation du temps agents par mission ou projet/financement. Par ailleurs, les comptes rendus des instances ne sont pas systématiquement rédigés et le rapport d'activité 2024 n'était pas disponible au 30/05/25. Enfin, la convention de gestion avec la préfecture (DEAL de la Guadeloupe, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin) était expirée depuis 2024.

1.2.2.2 Des ressources propres significatives

En 2024, le total des recettes (€) perçues par la RNN s'établissait comme suit :

Catégorie	Prévisionnel (€)	Perçu (€)
Subvention de fonctionnement de l'État (DCO) ¹³	340 795	340 795
Subventions sur projet	108 000	240 652
Prestations	10 000	11 566
Redevances	140 000	207 659
Cessions	3 000	3 300
Autres (cotisation, dons etc.)	3 000	3 277
TOTAL	604 795	807 249

Comparées aux réserves naturelles terrestres, les réserves marines bénéficient, outre la DCO, d'autres ressources, notamment des redevances qui représentent une part significative du total des recettes. Ainsi, pour la RNN, la DCO représente 42% du total des recettes, complété par des subventions sur projets (30%) et les redevances¹⁴ (26%).

À noter toutefois qu'en 2024, les ressources perçues étaient très supérieures aux ressources prévisionnelles en raison d'un montant de subventions, lié à des projets arrivant à maturité plus importants qu'anticipés. Ces recettes élevées sur projets sont à mettre à l'actif des deux chefs de projets¹⁵ dont la gestion et l'exécution budgétaire rigoureuse ont permis de recouvrer l'intégralité des sommes prévues.

Pour autant, si la réserve travaille sur l'instruction de nouveaux projets permettant de prendre le relais de ceux en cours de clôture, ces ressources sur projet, par définition non reconductibles automatiquement, présentent un caractère d'incertitude dont il faut tenir compte dans l'analyse de la soutenabilité budgétaire de la réserve.

1.2.2.3 Une masse salariale importante qui pèse sur le budget

Le budget réalisé de l'exercice 2024 était le suivant concernant les dépenses :

Catégorie	Dépenses 2024 (€)
Personnel	502 304
Équipement	23 451
Déplacement	20 534
Sous-traitance	50 627
Fonctionnement	134 901
Charges exceptionnelles	30 189
TOTAL	762 008

¹³ Il s'agit de la dotation courante optimale (DCO) qui finance le fonctionnement des RNN pour les domaines d'actions prioritaires.

¹⁴ La RNN perçoit une redevance pour occupation du domaine public maritime pour tous les navires exerçant une activité commerciale dans la réserve (environ 50 dossiers pour 150-200 navires annuellement).

¹⁵ Respectivement Life Biodiv'OM de conservation de deux espèces de mérous porté par la LPO qui bénéficie de fonds européens et ReCorREA de suivi des récifs coralliens et des écosystèmes associés avec des financements OFB. Ces deux projets arrivent à échéance en 2025.

La charge de personnel (hors fonctionnement) représente 66% des dépenses totales mais consomme l'intégralité de la DCO et des redevances réunies. Cette dépendance totale aux redevances pour verser des salaires des personnels permanents de la RNN introduit une fragilité de deux ordres :

- une vulnérabilité aux aléas et chocs externes qui pourraient conduire à une baisse de l'activité touristique et donc des redevances comme cela a été le cas pendant la COVID-19 ;
- les dépenses quasi-exclusivement consacrées aux charges de personnel (salaires et fonctionnement) se font aux dépens de l'entretien du matériel et des investissements courants : véhicules, bateau, remplacement des bouées de délimitation et de mouillage, signalétique et interprétation, actions de conservation dans la réserve....).

Par ailleurs, la masse salariale est également gênée notamment par l'organisation en quatre pôles (en incluant la direction, voir supra), inutilement cloisonnée pour une structure de taille aussi réduite ce qui a notamment pour conséquence de verser des salaires de cadres à des agents sans réelle fonction d'encadrement¹⁶.

Enfin, comme évoqué *infra*, la présence d'un poste spécifiquement dédié à la gestion administrative, RH, financière et comptable, qui n'existe pas dans les autres réserves naturelles, pèse également sur la masse salariale. Ce poste apparaît d'autant plus dispensable que la RNN a par ailleurs largement recours à des prestations externes pour la préparation du budget et du rapport d'activité, ce qui grève d'autant ses capacités d'intervention. Cette situation est paradoxale alors que les prestations extérieures devraient être prioritairement consacrées à des tâches dont les compétences professionnelles ne sont pas disponibles au sein de l'équipe de la RNN comme la communication par exemple.

1.2.2.4 Un lourd passif lié à des investissements antérieurs hors des compétences et des capacités de financement de l'AGRNSM

Le projet de l'Institut caribéen de la biodiversité insulaire (ICBI) porté par l'ancien directeur et l'ancien président avait pour objectifs la création, outre la maison de la réserve, d'un centre d'accueil grand public avec un espace muséographique et d'expositions, des activités de découverte du patrimoine naturel de la réserve naturelle et plus généralement des îles des petites-Antilles, un pôle recherche et développement, un pôle éducation à l'environnement ainsi que des activités commerciales (boutique et restaurant).

Ce très ambitieux projet qui devait être localisé sur la zone de mangrove de Cul-de-Sac, près de l'embarcadère pour l'îlet Pinel était vu par son promoteur comme un outil majeur au service de l'attractivité touristique de l'île.

L'AGRNSM avait conventionné, en 2014, avec la société d'économie mixte présente localement, la SEMSAMAR,¹⁷ désignée pour l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO), afin d'apporter un appui logistique, en ingénierie et financier. Un concours de maîtrise d'œuvre du projet a été lancé en 2015. À ce titre, le projet a bénéficié de subventions de l'Etat sans que le projet n'ait finalement eu un début de réalisation, en raison officiellement de la succession du cyclone Irma (septembre 2017), de la pandémie de COVID-19 et de l'arrêt de travail puis du départ du directeur à partir de septembre 2021.

La mission n'a eu accès à aucun document témoignant de l'engagement de partenaires économiques, financiers ou scientifiques, sur ce projet qui laisse à penser que celui-ci présentait

¹⁶ Les agents bénéficient aussi de la sur-rémunération de 40% appliquée au traitement indiciaire des fonctionnaires alors qu'ils ont un statut de contractuel (CDI), sans rapport avec les fonctions exercées et l'atteinte des objectifs fixés.

¹⁷ Société d'économie mixte intervenant dans les Antilles françaises intervenant dans l'aménagement, la construction et la gestion locative.

de grandes fragilités et constituait un investissement extrêmement hasardeux pour une association telle que l'AGRNSM.

Par lettre en date du 6/12/2023 adressée au président de l'AGRNSM, le préfet délégué de Saint-Martin rappelait que ce projet, porté en propre, a fait l'objet d'une dérive importante de prix de revient (passé de 5,8 € à 13M€) et de l'absence d'engagement financier des partenaires (notamment collectivité, SEMSAMAR). Par ailleurs la collectivité avait donné un avis défavorable à la demande de permis de construire en 2020. En conséquence, il a été demandé d'inscrire dans le passif des comptes de l'association un montant de 733 717€ correspondant aux subventions déjà versées.

La SEMSAMAR, réclame depuis cette date plus de 200 k€¹⁸ à l'association au titre d'études et de prestations réalisées pour son compte. La mission n'a pu avoir accès aux documents justificatifs de la commande et de son exécution malgré des relances de l'association. À ce stade, les sommes réclamées par la SEMSAMAR n'ont pas été dûment justifiées.

La clarification de la réalité de ce passif et des modalités de son intégration dans le bilan de la RNN constitue une priorité car cela hypothèque la solvabilité de l'association ainsi que l'accès à des financements extérieurs sur projets et un recours à l'emprunt, ce qui constitue un frein pour de nouveaux investissements de la RNN pourtant nécessaires à son bon fonctionnement.

Par ailleurs, un contentieux en cours aux Conseil des prud'hommes engagé par l'ancien directeur introduit également une incertitude sur les finances de l'AGRNSM en cas de jugement défavorable à cette dernière.

Pour conclure, la situation financière de l'AGRNSM est fragile et incertaine compte tenu notamment des affaires en cours mais aussi d'aleas qui pourraient réduire les recettes de redevances par exemple. Outre que la capacité d'investissement de la RNN est déjà restreinte, cette vulnérabilité financière pourrait, dans une évolution défavorable, conduire l'AGRNSM au redressement judiciaire. Aussi, la mission fait des recommandations pour remédier à cette situation (cf. 2).

1.3 Un plan de gestion exhaustif en partie réalisé mais non priorisé, et peu approprié par l'équipe de la RNN

Le plan de gestion constitue le cadre d'intervention réglementaire¹⁹ de chaque RNN. Le plan de gestion actuel de la réserve de Saint-Martin (2018-2027) fait suite à un premier plan (2010-2015) qui avait fait l'objet d'une évaluation en 2016.

Contrairement au précédent, le plan actuel est construit sur le modèle validé par RNF et l'OFB²⁰ sur la base de tableaux de bords et d'indicateurs favorisant le suivi de sa mise en œuvre et son évaluation grâce notamment à des fiches actions qui découlent d'une partie « diagnostic » et « gestion », selon le modèle « État-Pressions-Réponses ».

Sont ainsi définis 14 objectifs de long terme (9 liés à la conservation du patrimoine naturel²¹ et 5 liés aux facteurs de réussite) déclinés en 35 objectifs opérationnels et 125 actions faisant chacune l'objet d'une fiche.

Il est hors du cadre d'intervention de la mission de faire une évaluation détaillée de la mise en

¹⁸ Le montant inscrit dans le rapport du commissaire aux comptes sur les comptes de l'exercice 2023 est de 199 367 €. Le montant évolue lors de relances de la SEMSAMAR.

¹⁹ Art. R 332-22 du code de l'environnement.

²⁰ <https://professionnels.ofb.fr/fr/doc-cahiers-techniques/guide-delaboration-plans-gestion-espaces-naturels>

²¹ Correspondant aux enjeux de conservation des habitats et des espèces prioritaires : 1. les récifs coralliens et herbiers de phanérogames, 2. les sites de reproduction des tortues marines, 3. les nurseries pour les éladombranches, 4. les mammifères marins, 5. les sites de nidification des oiseaux marins, 7. les étangs et 8. la végétation xérophile.

œuvre du plan de gestion, qui par ailleurs a fait l'objet en décembre 2014 d'une consultation et dont le prestataire retenu n'avait pas encore obtenu la notification de la commande fin juin 2025.

La mission souhaite cependant faire quelques observations d'ordre général sur celui-ci et sa mise en œuvre qui ne sont pas sans lien avec l'organisation et le fonctionnement de la RNN.

1.3.1 Un plan de gestion très détaillé, avec des cibles nombreuses et peu priorisées

La volonté de décliner l'ensemble des enjeux et objectifs opérationnels en 125 fiches actions, s'il permet de mesurer plus facilement le suivi, conduit à de nombreuses redondances entre-elles. À titre d'exemple, des actions de connaissance et de suivi patrimonial (CS) figurent également au titre du management et soutien (MS), de la participation à la recherche (PR) et aux réseaux régionaux (MS). De même l'installation d'infrastructures comme des mouillages ou des sentiers figurent successivement dans la rubrique création et entretien d'infrastructures (CI) mais aussi interventions sur le patrimoine naturel (IP) et en management et soutien (MS) etc.

Outre que cela a pour effet de gonfler artificiellement le volume d'actions, la multiplication de ces fiches nuit à la lisibilité globale du plan de gestion et aux actions réellement prioritaires et structurantes, et partant son appropriation pour l'ensemble des agents et des partenaires. À titre d'exemple, certaines actions relatives au plan de gestion lui-même, son évaluation et la rédaction de son renouvellement apparaissent relever d'une démarche circulaire et ne méritent pas de figurer dans un plan de gestion. Par ailleurs, il n'existe pas véritablement de tableau de bord de suivi des indicateurs, qui semblent largement inconnus des agents.

1.3.2 Le suivi des espèces et des habitats patrimoniaux en lien avec leur conservation globalement réalisé

De nombreuses études financées notamment dans le cadre des projets ReCorEA²² et le LIFE Biodiv'OM²³, qui portaient sur le suivi du trait de côte, la cartographie des habitats terrestres ou le recensement des mouillages forains²⁴ et des rejets d'effluents en milieu marin ont été réalisées permettant d'apporter des réponses à des questions fondamentales en matière de conservation et de gestion de la réserve.

Le suivi des stations coralliennes, qui ont connu un fort épisode de blanchissement en 2024 n'a pas été réalisé par le personnel de la RNN faute de plongeurs disponibles mais par des groupements de bureau d'étude sur financement de la DEAL. En revanche, les suivis des autres taxons, poissons, tortues marines, cétacés, oiseaux marins et des herbiers et mangroves ont été globalement réalisés notamment dans le cadre de partenariats et de projets régionaux.

Il apparaît nécessaire que la RNN qui possède quatre agents qualifiés en son sein puisse s'organiser pour assurer le suivi des récifs coralliens, qui constituent des milieux prioritaires et menacés sans dépendre de ressources extérieures.

Enfin, les suivis scientifiques étant financés sur fonds publics il convient de s'assurer que l'ensemble des données collectées sont versées systématiquement à l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN).

²² ReCorEA (Résilience des récifs Coralliens et Écosystèmes Associés) est un appel à projet lancé par l'OFB, qui finance pour Saint-Martin des études scientifiques sur la fréquentation et son impact sur les récifs coralliens les herbiers et les mangroves

²³ Life BIODIV'OM, est un projet financé par l'Europe et porté par la LPO qui contribue à la protection de 5 espèces menacées dans les outre-mer français dont deux espèces de mérous pour Saint-Martin.

²⁴ Un mouillage est qualifié de forain lorsqu'il est effectué avec le matériel qui se trouve à bord (dans la mesure où l'ancre est remontée à chaque mouvement du navire)

1.3.3 Les actions sur le patrimoine naturel et les infrastructures d'accueil accusent un retard important

La RNN accuse un retard important dans la création et l'entretien des infrastructures d'accueil et d'information du public, et dans les interventions sur le patrimoine naturel. C'est le cas pour la pose de bouées de mouillage et leur renouvellement lorsqu'elles sont endommagées ainsi que les bouées de délimitation de la réserve. Sur les 8 bouées prévues dans le décret de création, seules 5 étaient en place lors du déplacement de la mission. De même, sur les 36 bouées de mouillage posées, un nombre important ont été détériorées et non remplacées, occasionnant des plaintes de la part des professionnels et des touristes verbalisés lors de mouillages forains. Lors d'une réunion de concertation avec ces derniers, un parc de 65 mouillages avait été acté mais n'a pas pu être mis en place durant la saison 2024-25.

De même les aménagements des sites, des sentiers et des lieux d'accueil des touristes, incluant la signalétique accusent également un retard d'exécution par rapport au calendrier du plan de gestion. Par exemple, dans le cadre de l'amélioration de l'état écologique des étangs, de nombreuses actions sont prévues dans le plan de gestion pour l'accueil de l'avifaune. Des stations d'observations, la re-végétalisation de sites terrestres et des étangs dégradés sont à réaliser. À noter un projet de restauration écologique programmé avec des travaux d'aménagement et de construction d'une île et d'aménagements pour le public, avec un platelage et l'entretien d'une pépinière, qui là encore accuse un important retard.

La mission s'interroge sur les raisons de ces retards en comparaison du suivi scientifique globalement réalisés. Parmi les explications possibles figurent celle déjà évoquée de la disponibilité budgétaire compte tenu du poids de la masse salariale et des incertitudes concernant le passif de l'AGRNSM mais aussi des multiples vacances de direction qui se sont succédé qui poussent à un certain attentisme concernant l'engagement d'investissements importants.

Ce retard nuit à la lisibilité de la réserve, de son rôle, de sa valeur ajoutée et à la mise en œuvre de sa réglementation.

1.3.4 Des actions de police indispensables mais qui doivent davantage être associées à l'information et la concertation

La RNN dispose actuellement de quatre agents commissionnés et assermentés pour effectuer les actions de police dans son périmètre dont un également habilité à intervenir sur les terrains du conservatoire du littoral hors réserve ainsi qu'un agent en cours d'habilitation. Toutefois, deux agents n'interviennent qu'occasionnellement car ils sont rattachés respectivement aux pôles direction et éducation à l'environnement.

En 2024, 435 patrouilles et 1 588 contrôles ont été réalisés donnant lieu à 17 procès-verbaux une mise en demeure et 3 suspensions temporaires d'activité commerciale. Les contrôles ont porté principalement sur des navires non autorisés à pénétrer dans le périmètre de la réserve y compris les charters²⁵ qui ne s'étaient pas acquittés de leur redevance ou qui étaient en mouillages forains sur des herbiers.

Ces actions de police sont indispensables et doivent être confortées compte tenu de l'importance de la fréquentation par les charters et l'ensemble des activités nautiques et des pressions qu'elles exercent par dérangement, destruction, dégradation ou pollutions d'habitats et d'espèces patrimoniales : récifs coralliens et herbiers de phanérogames en particulier mais aussi sur le succès reproducteur des tortues, des échinodermes et des oiseaux marins.

Ces actions font toutefois l'objet d'une forte incompréhension de la part des professionnels du

²⁵ Les charters touristiques désignent la location de bateaux, généralement équipés pour accueillir des passagers, dans le but de réaliser des activités de loisir ou de découverte touristique. Ces bateaux peuvent être loués avec ou sans équipage, selon le type de charter choisi.

secteur (restaurateurs de Pinel, compagnies de charters, passeurs), rencontrés par la mission, en raison, d'après eux, d'un manque de dialogue, de savoir-être et de prise en compte de leurs contraintes et de leurs attentes. Les actions de police sont davantage acceptées et mieux vécues par les intéressés quand les agents de la RNN interviennent dans le cadre de patrouille conjointes avec les gendarmes ou les agents de l'OFB. Ces patrouilles sont aussi une opportunité pour les agents de la réserve de parfaire leur formation au contact de la gendarmerie et de l'OFB.

Pour les acteurs touristiques, l'importance réelle ou perçue des actions de police dirigées contre eux et leurs clients, réalisées par des agents de droit privé de la réserve en partie payés par les redevances, ne manque pas de les interpeller sur d'éventuels conflits d'intérêt. Ce sentiment est conforté par l'absence de visibilité sur l'utilisation de ces fonds pour des infrastructures pouvant bénéficier à la réserve (notamment les bouées de mouillages et autres aménagements).

Le dialogue initié par la conservatrice en 2024 avec les professionnels du tourisme afin de prendre en compte leurs attentes, de les associer davantage à la surveillance et la conservation des patrimoines naturels de la réserve a été largement salué par les intéressés. Ils regrettent que cette démarche n'ait pas été poursuivie après son départ qui a été suivi par un renforcement des actions de police à la demande du préfet délégué.

Il apparaît dès lors nécessaire de renouer ce dialogue et de renforcer les actions de sensibilisation tout en répondant à des attentes notamment en termes d'équipements comme complément indispensable aux actions de police y compris pour atteindre les objectifs prévus dans le plan de gestion.

1.3.5 Une sensibilisation et éducation à l'environnement globalement réalisée mais qui pourrait davantage s'appuyer sur des partenariats

La sensibilisation et l'éducation à l'environnement sont identifiées comme des facteurs clés de réussite du plan de gestion. Ce dernier prévoit la diffusion d'outils de communication, de découverte du milieu et d'éducation à l'environnement des scolaires et du grand public. Ce volet qui reposait pour une part sur la création de l'ambitieux projet ICBI avec son centre d'accueil, d'espace muséologique et de visites in situ, a été revu à la baisse avec l'abandon du projet.

De nombreux outils pédagogiques et de communication intéressants ont été réalisés : plaquettes, site, kakémonos, jeux de société, maquettes de grande taille des espèces patrimoniales, etc. Certains sont tout à fait créatifs et attractifs. Ces outils servent de support pour des animations sur tout le territoire, notamment avec le relais de bénévoles, dont l'importance numérique de ces actions reste toutefois à préciser. On constate en revanche un retard dans la publication du journal de la RNN qui rend compte de l'activité de celle-ci sur une base semestrielle et dont la dernière parution date de février 2024.

Le volet éducation à l'environnement est assuré par un seul agent au sein d'un pôle dédié, qui réalise, avec un soutien financier de la collectivité, des interventions en milieu scolaire (primaire et collège) pour une part importante de son temps (184 interventions en 2024). Si ces interventions sont appréciées, elles ne peuvent répondre à toute la demande des enseignants et de scolaires intéressés à mieux connaître leur patrimoine naturel ce qui permet en retour de sensibiliser les adultes à travers leurs enfants. La mission préconise une solution pour développer les partenariats afin de démultiplier l'action (cf. 2.3.2.3).

1.4 Un faible ancrage dans le territoire de Saint-Martin

1.4.1 Une relation compliquée avec le Conservatoire du littoral

Au moment de la création de la réserve en 1998, les agents du conservatoire qui est affectataire du domaine public maritime (50 pas géométriques) et propriétaire d'étangs et de la bande littorale à l'est de l'île, n'étaient pas présents à Saint-Martin. Une convention a été signée avec l'AGRNSM

en 2000 pour la gestion par les agents de la RNN des terrains du conservatoire situés hors réserve. Les relations entre les deux structures se sont dégradées à partir de 2015, notamment faute de justification de l'utilisation des subventions et redevances perçus dans ce cadre, des relations avec le directeur, ce qui a conduit le conservatoire à retirer la gestion des terrains hors réserve et d'établir un partenariat de gestion avec la collectivité. Cela a représenté un manque à gagner important pour le budget de la réserve car cela concernait également la redevance pour AOT²⁶ des restaurateurs de l'îlet Pinel qui sont situés hors de la réserve ce qui a contribué à dégrader encore les relations.

La mission considère comme prioritaire de purger ce différend qui perdure sans raison réelle entre l'AGRNSM et le conservatoire qui sont deux acteurs accomplissant des missions relevant du ministère chargé de l'écologie concourant aux mêmes politiques publiques et qui émargent au même programme budgétaire.

La mission a organisé des échanges avec eux afin d'identifier des pistes de collaboration et de partenariat. La présidence de l'AGRNSM et la délégation OM du conservatoire ont exprimé une volonté partagée de dépasser ces différends et de collaborer, selon de modalités qui seront décrites dans la partie 2.

1.4.2 Relation avec la collectivité de Saint-Martin

La collectivité affiche un axe politique et stratégique sur l'environnement avec un portage de la présidence, du conseil exécutif, du conseil territorial et des services concernés. Un de ses objectifs est d'obtenir la compétence environnement qui relève actuellement de l'État²⁷. Elle considère en effet que la protection de l'environnement est importante et les espaces naturels sont aussi des atouts pour le développement économique et en particulier le tourisme. Pour autant, la RNN est encore perçue comme un espace de contraintes.

La collectivité fait partie du comité consultatif de la RNN (cf. 2.1.3), elle est disposée à s'investir davantage dans les actions portées par elle dans une logique de partenariat, de cogestion ou de facilitation. Elle fait des interventions pour le conservatoire en dehors de la RNN.

La collectivité témoigne de bonnes relations avec l'AGRNSM, et réciproquement. Elle soutient financièrement en 2025 la RNN pour des actions en faveur de la sensibilisation et de l'éducation à l'environnement du public scolaire à hauteur de 55 k€. La gouvernance et les services de la collectivité insistent sur l'importance de former la population saint-martinoise à l'environnement, et en particulier les jeunes générations. Ce partenariat avec la RNN y contribue.

1.4.3 Relation avec les opérateurs touristiques

Les relations sont tendues, voire conflictuelles, entre les passeurs, les charters, les restaurateurs et la réserve, dont les échanges se limitent, avant la saison touristique, à une réunion organisée par la RNN pour rappeler notamment les règles qui s'appliquent dans l'aire protégée.

²⁶ Autorisation d'occupation temporaire. L'AOT est acte administratif qui permet à une personne morale ou physique d'occuper temporairement une partie du domaine public, dans un cadre précaire et révocable, en contrepartie d'une redevance, et sans transfert de propriété. Depuis la loi organique du 21 février 2007, la gestion du domaine public, y compris le domaine public maritime (DPM), a été transférée à la collectivité d'Outre-Mer (COM) de Saint-Martin qui délivre les AOT. Pour les espaces relevant de la responsabilité de l'État comme la RNN ou les terrains gérés par le conservatoire, c'est la préfecture qui délivre les AOT.

²⁷ Concernant la compétence « Environnement », elle relève de l'État dès lors qu'elle n'a pas été transférée par la loi organique de 2007 (qui transfert énergie, habitat, logement, urbanisme...)

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000465963/>

Ainsi, le droit commun (article LO 6313-1 du CGCT) s'applique pleinement sur les volets eau/environnement : dossiers loi sur l'eau, autorisation environnementale, dérogation espèces protégées, biodiversité et protection de la nature...

Pour plus d'information :

[LIVRE III : SAINT-MARTIN \(Articles LO6311-1 à LO6380-1\) - Légifrance](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/article/LO6311-1/_/texte/LO6380-1)

Les professionnels du tourisme qui disent reconnaître l'importance patrimoniale de la RNN, reprochent un déficit historique d'écoute, de dialogue, et de concertation avec la réserve et la nécessité que les agents chargés de mission de police « parlent bien aux gens et ne fasse pas d'abus de pouvoir ». Ils regrettent des contentieux engagés, ainsi qu'un déficit de proportionnalité dans les sanctions et d'égalité de traitement des infractions selon que l'on soit des habitants d'un quartier ou une entreprise. Ils reprochent enfin la non prise en compte de leurs demandes, le manque de compréhension de leur activité et de leurs contraintes.

Les entreprises de charter ont cité en comparaison les bonnes relations qui prévalent avec l'agence territoriale de l'environnement (ATE)²⁸, gestionnaire de la RNN de Saint-Barthélemy, dans le cadre du respect de la réglementation avec un dispositif adapté de bouées de mouillage et des règles claires bien connues. De même, l'action de la conservatrice de la RNN (décembre 2023-décembre 2024) a été salué de façon unanime par sa volonté de renouer le dialogue et d'engager des relations constructives.

Les agents commissionnés-assermentés de la RNN évoquent des contrevenants à répétition qui pourtant connaissent la réglementation ou qui ont eu déjà à plusieurs reprises des rappels à la loi. Il est fait état de propos désobligeants, d'insultes, d'attitudes agressives ou irrespectueuses dans le cadre de leur mission de police avec une volonté de certains de passer outre la réglementation de la RNN.

Dans ce contexte difficile, le sujet du mouillage des bateaux est central (cf. §1.3). Le travail d'écoute sur les besoins en bouées conduit par la RNN auprès des opérateurs touristiques a été apprécié ; ils critiquent cependant les temps longs qui sont nécessaires pour la mise en œuvre afin de disposer de bouées opérationnelles.

Quant à la clientèle touristique, essentiellement balnéaire, elle n'a souvent pas conscience qu'elle se rend dans un espace fragile à haute valeur patrimoniale. Certains acteurs touristiques ont engagé des actions à leur niveau pour faire passer des messages dans ce sens²⁹.

Une action concertée entre la RNN, la collectivité, le conservatoire et les opérateurs touristiques permettrait d'amplifier davantage ces actions auprès des touristes.

1.4.4 Les associations et autres acteurs

L'ancrage territorial passe aussi par la reconnaissance mutuelle des acteurs présents, en particulier les associations de quartiers et d'usagers qui ont une histoire commune avec des sites de la réserve et parfois antérieure à la création de la RNN.

Les associations de protection de la nature rencontrées (*Nature Foundation*, Les fruits de mer) déclarent avoir peu de contacts avec les gestionnaires de la RNN. La première, qui intervient dans la partie néerlandaise sur financements privés avec un mode de fonctionnement différent, souhaiterait davantage de collaboration notamment sur le sujet de l'impact des mouillages sur les fonds marins et sur la sensibilisation aux enjeux environnementaux notamment sur les espèces exotiques envahissantes. La seconde, qui intervient en partie française dans l'éducation à l'environnement notamment avec la publication d'ouvrages pour les écoles, indique avoir quelques contacts avec le responsable pôle pédagogie mais que l'action pourrait être amplifiée au travers d'un partenariat avec la RNN.

Par ailleurs, des associations de quartiers (notamment Quartier d'Orléans) sont actives au travers de conventions passées avec la collectivité pour mener des actions de nettoyage de sites et d'éducations à l'environnement et apparaissent comme des acteurs incontournables pour mener des actions de réhabilitation dans leurs zones d'intervention. La RNN n'a pas mené à ce stade de

²⁸ Crée en mai 2013, l'agence territoriale de l'environnement (ATE) est un établissement public placé sous la tutelle de la collectivité de Saint-Barthélemy.

²⁹ Guide pratiques des éco-acteurs de Pinel, Fiche éco du restaurant Karibuni à Pinel

collaboration avec ces associations

L'écoute, la pédagogie et la concertation sont des clés pour avancer ensemble d'où la proposition d'associer comme partie prenante les acteurs associatifs ou des groupes d'usagers à des projets de réalisation sur le terrain (cf. 2). Faire le constat des éléments de divergence puis de convergence est une première étape indispensable pour ensuite examiner le champ des solutions possibles dans le respect de la réglementation de la RNN. Pour autant, il convient d'être réaliste, selon les situations, la somme des intérêts particuliers ne fait pas l'intérêt général.

1.5 En résumé sur les principaux constats

En dépit d'un mode de fonctionnement dégradé depuis plusieurs années, des carences tant au sein de la gouvernance que de la gestion de l'AGRNSM, la réserve compte des atouts. L'équipe de gestion est composée d'agents globalement compétents et engagés avec, depuis septembre 2024, une nouvelle présidence à la tête de l'AGRNSM.

Il convient de s'appuyer dessus et d'engager une dynamique énergique de redressement tant de la gestion interne, d'une part, que dans l'ancrage territorial avec la relation aux acteurs concernés notamment dans l'écoute et la concertation, d'autre part. La dimension partenariale avec la collectivité, le conservatoire, les professionnels de la mer et du tourisme, les usagers est un enjeu stratégique pour la RNN. Et l'État doit renforcer son appui à l'équipe de la RNN, son suivi et son contrôle.

Parmi les acquis en particulier il y a :

- la mise en œuvre de projets multipartenaires qui sont menés ;
- l'activité de suivi scientifique ;
- l'éducation à l'environnement qu'il convient d'élargir à l'ensemble des établissements scolaires en s'appuyant sur les enseignants volontaires pour démultiplier les actions.

La mission porte une appréciation très positive sur l'action conduite par la conservatrice, avec l'équipe, de décembre 2023 à 2024, une période courte, mais qui a permis d'engager la RNN sur une trajectoire vertueuse qu'il convient de consolider.

L'évaluation du plan de gestion en vigueur et la rédaction d'un nouveau plan de gestion sont une opportunité pour revisiter les priorités et resserrer les objectifs d'action au bénéfice de la conservation et de la restauration des écosystèmes et des espèces qui bénéficient avec la RNN du plus haut statut de protection. Enfin, les actions de la RNN doivent être rendues davantage visibles par des actions d'information et de communication plus soutenues.

2 Le redressement de la réserve nécessite un nouvel élan : refonder la gouvernance, assainir la gestion, et s'ancrer au territoire

2.1 Refonder la gouvernance pour être plus efficace, transparente et inclusive

Le modèle de gouvernance en vigueur depuis 27 ans a montré ses limites jusqu'à des dérives graves ayant eu notamment pour conséquences un article 40 du préfet avec une enquête judiciaire en cours, une enquête de l'inspecteur du travail, un projet non abouti, l'ICBI, qui s'est avéré être un gouffre financier mobilisant des moyens publics sans réel soutien d'autres acteurs (cf.1.2.2.4).

Avec le recul, avoir concentré autant d'enjeux et de moyens financiers dans une association, l'AGRNSM, composée d'un nombre très limité de membres réellement actifs et sans qualification ni expérience particulière montre que le montage était fragile et hasardeux. De plus, contrairement, à d'autres aires protégées, l'AGRNSM, n'a comme unique objet la gestion de la RNN, qui n'apporte pas de ressources à la réserve et qui a fonctionné en « club » fermé depuis sa création.

En dépit de toute la bonne volonté et de l'énergie de la nouvelle présidente de l'association et de l'équipe d'agents en charge de la gestion de la RNN, si la structure juridique qui porte la RNN et sa raison d'être restent les mêmes, il y a un risque que les mêmes causes produisent les mêmes effets à l'avenir.

La mission considère que le modèle actuel n'est pas durable, au risque de compromettre l'avenir de la RNN et de son équipe. Il convient donc de se tourner vers un autre cadre de gestion.

2.1.1 Les différentes hypothèses étudiées

2.1.1.1 Cogestion entre l'AGRNSM et la collectivité de Saint-Martin

Il s'agit de la première hypothèse étudiée par la mission, d'autant que la collectivité lui avait indiqué qu'elle était ouverte et disposée à réfléchir à une solution de cogestion avec l'AGRNSM. Plusieurs exemples existent à l'échelle nationale de cogestion³⁰ entre une association de protection de la nature et une collectivité pour gérer une RNN ou des terrains du conservatoire avec succès, la première apportant le savoir-faire technique et scientifique et la seconde l'insertion dans le territoire et les moyens logistiques.

La mission ne préconise toutefois pas cette cogestion pour la RNN, en raison notamment des vulnérabilités actuelles de l'AGRNSM et des affaires en cours (cf. 2.2) qui nécessitent une implication effective de l'État. La collectivité a, quant à elle, de nombreux défis à relever, elle développe ses activités dans le domaine de l'environnement et ses partenariats, comme avec le conservatoire, l'AGRNSM (cf.1.4.2) et envisage de faire commissionner-assermenter 6 de ses agents qui viendront renforcer sa présence sur les terrains dont elle a la gestion.

L'apport essentiel de la collectivité serait le co-portage politique, stratégique et financier d'actions en faveur des espaces naturels et des espèces remarquables de Saint-Martin, en partenariat avec l'État et d'autres acteurs, mais qui peut s'exprimer dans d'autres modes d'intervention ou types de montage statutaires.

2.1.1.2 Gestion confiée à un acteur spécialisé

La mission a étudié cette piste, sachant qu'il n'existe pas à Saint-Martin d'acteur spécialisé en mesure de devenir le gestionnaire de la RNN, à l'instar de ce qui existe à Saint-Barthélemy avec

³⁰ C'est notamment le cas de la RNN de La Désirade et Petite Terre en cogestion entre une association et l'ONF

l'ATE qui gère la RNN de l'île.

Il n'y a pas non plus d'ONG ou d'autres structures de droit privé ou public, disposant de la taille et des compétences nécessaires pour assurer cette gestion en plus d'autres activités pour ne pas retomber dans le modèle actuel qui porte la RNN.

L'OFB qui notamment n'a pas d'agents basés à Saint-Martin ne souhaite pas se positionner et l'ONF n'est pas présent sur le territoire. La mission a identifié le conservatoire des espaces naturels (CEN) de la Guadeloupe créé en juillet 2024, dont la vocation est de gérer des espaces naturels. Il s'agit d'une jeune structure qui se met en place, avec des priorités locales, et dont l'intervention à Saint-Martin n'est pas envisageable actuellement.

La mission a donc abandonné cette hypothèse.

2.1.1.3 Créer un groupement d'intérêt public

Sur la base des constats effectués, la mission a recherché un dispositif juridique permettant de répondre aux multiples enjeux, besoins et attentes :

- de l'État afin de redresser et de donner un nouvel élan à la gestion de la RNN, de renforcer les ressources et les moyens, de sécuriser la gestion comptable et financière, de réduire le risque juridique en ce qui concerne le financement des opérations, de privilégier l'écoute et la concertation au sein d'une assemblée élargie, d'ancrer la réserve davantage dans son territoire, en développant des projets multiparténaires et multi-financeurs en particulier ;
- de la collectivité pour développer ses actions et son positionnement dans le domaine de l'environnement et être davantage partie prenante dans la gestion de la RNN et au-delà ;
- de partenaires afin de réunir des personnes publiques et privées au sein d'une même entité autonome pour exercer des activités d'intérêt général dans la transparence, mutualiser des ressources humaines, matérielles et financières, développer le travail interservices et interacteurs ;
- des acteurs de la mer et du tourisme pour engager une démarche constructive avec le gestionnaire de la RNN ;
- d'usagers qui souhaitent être davantage associés à la RNN.

Pour l'ensemble de ces raisons la mission a examiné la solution possible du groupement d'intérêt public (GIP). Il s'agit d'une organisation bien connue à Saint-Martin et acceptée par les parties prenantes avec d'une part, le GIP Agence foncière de Saint-Martin qui se met en place, dont un des objectifs principaux est de régler les désordres fonciers de l'île, et d'autre part, le GIP *One shark project* qui vise à gérer et minimiser le risque « requin ».

La mission a analysé la création et le fonctionnement de différents GIP dans le domaine de l'environnement (RNN marine de La Réunion, RNN des forêts de Mayotte, agence foncière de Saint-Martin, aménagement du territoire et risques, forêt, espace dunaire et littoral, sargasses) y compris des entités réduites en taille (5 ETP). Le retour d'expérience est très positif sur les résultats et les avancées obtenues par les GIP (gouvernance, concertation, coopération entre acteurs, sécurisation et optimisation des moyens, transparence, mutualisations, réalisations) qui peuvent présenter des points de similitudes avec le contexte de la RNN, voire au-delà, pour Saint-Martin.

Le GIP apparaît comme le dispositif le plus adapté pour répondre aux besoins, aux enjeux et aux attentes ; dans un premier temps, relever les défis de la RNN, et dans un deuxième temps, s'engager sur d'autres enjeux environnementaux à Saint-Martin. Il y aurait désormais un opérateur bien identifié, doté d'une gouvernance collégiale qui réunit les acteurs impliqués et qui serait à terme, le bras armé des politiques publiques dans le domaine de l'environnement.

2.1.2 Les composantes du GIP

Le GIP³¹ est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière, il doit nécessairement exercer une activité d'intérêt général. Il est institué par une convention constitutive³² approuvée par l'État entre des personnes morales de droit public ou de droit privé, quel qu'en soit le domaine et les fins opérationnelles. Cette convention constitutive doit notamment prévoir les possibilités d'élargissement des compétences du GIP et de ses membres, le quorum, et selon les items, les règles de vote pour l'approbation des délibérations (majorité simple, au 2/3, au 3/4 ...).

Le GIP peut être local³³ ou national, selon les personnes morales qui le composent.

À Saint-Martin, la compétence environnement relève de l'État qui est le financeur majoritaire de la RNN via la subvention annuelle qu'il alloue (DCO). Les membres fondateurs du GIP seraient notamment l'État (préfet) et la collectivité.

La mission conseille de prendre l'attache de la DRFIP très en amont de l'adoption de la convention constitutive sachant qu'elle consultera aussi la DGFIP. La DEB³⁴ sera aussi consultée.

Dans un premier temps, le GIP aura comme vocation principale la gestion de la RNN de Saint-Martin. Dans un deuxième temps, il pourra ouvrir son champ d'interventions tant sur le plan géographique que thématique dans le domaine de l'environnement.

À ce stade, la mission propose de nommer le groupement : « **GIP environnement de Saint-Martin** », le nom définitif sera défini dans la convention constitutive.

2.1.2.1 Nommer un préfigurateur en amont pour porter le projet

La nomination par le préfet, après consultation du président de la collectivité, d'un préfigurateur est indispensable pour donner du rythme, animer, coordonner la démarche, préparer le dossier de constitution avec en particulier l'élaboration et la négociation de la convention constitutive ainsi que la maîtrise de la procédure d'approbation. Il sera le référent identifié pour l'ensemble des acteurs concernés. Soit le préfigurateur est une personne qualifiée mise à disposition, ou retraitée ou en disponibilité, soit il s'agit d'un agent de la préfecture qui a cette mission dans sa fiche de poste.

2.1.2.2 Définir les membres

La mission propose une composition en qualité de membres permanents par collèges :

- le préfet ou son représentant, les services de l'État et ses opérateurs (conservatoire,

³¹ Voir le guide de la direction générale des finances publiques (DGFIP) : [guide GIP](#).

Un corpus législatif et réglementaire définit la création, le fonctionnement et la liquidation d'un GIP. La Loi n°2011-525 du 17 mai 2011, dite « Loi Warsmann » est complétée par les textes suivants :

- Décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public,
- Arrêté du 23 mars 2012 pris en application de l'article 3 du décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux GIP,
- Instruction de la direction générale des finances publiques du 27 février 2013 relative à la création d'un statut commun des GIP,
- Circulaire n° 5647 / SG du Premier ministre du 9 avril 2013 relative au recours aux agences,
- Circulaire du 17 septembre 2013 relative à la mise en œuvre du décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

³² Modèle de convention : https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/gip/guide-relatif-aux-gip/fiche2-convention-constitutive-type.pdf?v=1750344490

³³ Un GIP est considéré comme « local » (cf. instruction du 27/02/2013) si plus de la moitié des voix au sein de l'organe délibérant ou plus de la moitié du capital relèvent d'acteurs locaux (collectivités locales et leurs établissements publics, établissements publics locaux, personnes morales locales...). Un GIP sera national dans les autres cas.

³⁴ DEB : direction de l'eau et de la biodiversité, ministère chargé de l'écologie

OFB...) concernés au regard de leurs compétences,

- le président de la collectivité territoriale ou son représentant, un(e) vice-président(e) ou son représentant, les directions souhaitées par la collectivité, un représentant de l'ATE de Saint-Barthélemy,
- des opérateurs touristiques et de la pêche,
- des associations concernées, dont l'AGRNSM, et la représentation d'usagers,
- un représentant du personnel du GIP,
- le président du conseil scientifique de la RNN et le président du CSTPN.

Il revient à la convention constitutive de définir les droits et les obligations statutaires des membres dont la pondération des droits de vote, notamment selon le montant des contributions annuelles. Ces contributions figurent dans la convention constitutive avec les règles de modifications des droits et des obligations statutaires. Concernant le vote, il peut y avoir des voix délibératives et des voix consultatives notamment pour des membres associés éventuels ou qui ne sont pas permanents.

Les contributions peuvent être financières (subventions de fonctionnement ou d'investissement) ou bien sous forme de mises à disposition de personnel, de locaux ou de matériel sans contrepartie financière.

Le nombre de voix est proportionnel aux droits statutaires. La compétence environnement relevant de l'État et sachant qu'il apporte le montant le plus élevé au budget de la RNN, il disposerait du nombre de voix le plus élevé, il pourrait être suivi par la collectivité qui serait membre co-fondateur du GIP.

2.1.2.3 Établir une gouvernance,

Sur la base d'une analyse et d'un retour d'expérience d'autres GIP, la mission recommande de définir un seul niveau de gouvernance, l'assemblée générale (AG), présidée par une personnalité qualifiée, nommée par les membres de l'AG sur proposition du préfet après consultation du président de la collectivité. L'AG réunit l'ensemble des membres du GIP, elle est l'instance délibérante et du dialogue avant les prises de décision d'ordre général, stratégique ou opérationnel. Relèvent de la compétence de l'AG : la modification de la convention constitutive, l'admission ou l'exclusion de membres, la validation du programme d'activité, l'approbation des comptes et du rapport d'activité, la prise de participation dans d'autres entités, le fonctionnement du groupement, l'approbation du règlement intérieur...

2.1.2.4 Nommer un directeur

Le GIP est doté d'un directeur qui assure, sous l'autorité de l'AG, le fonctionnement du groupement. Les modalités de recrutement, de désignation et d'exercice du directeur sont prévues par la convention constitutive. Il assure la direction administrative et opérationnelle, il engage le GIP pour tout acte en rapport avec les activités du groupement dont il est le représentant légal. À ce titre, il signe les contrats des personnels recrutés, les conventions et contrats en matière de dépenses et exécute les délibérations produites par l'AG. Il soumet notamment le compte financier, le rapport d'activité à l'instance délibérante.

2.1.2.5 Intégrer le personnel de la RNN

Le personnel de l'équipe de la RNN serait intégré au GIP qui deviendrait son nouvel employeur. Les modalités de recrutements futurs seront définies dans la convention constitutive du GIP et les conditions de rémunération seront validées par l'AG sur proposition du directeur dans le respect des règles en vigueur.

2.1.2.6 Nommer un agent comptable

La comptabilité d'un GIP applique la comptabilité publique, elle est tenue et gérée selon les règles de droit public par un agent comptable (AC) nommé par arrêté du ministre du budget. L'AC est seul chargé du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses et de la garde des fonds et valeurs confiés au GIP ainsi que du maniement des fonds et du mouvement des disponibilités. La DRFIP devra être sollicitée très amont pour le recrutement d'un agent comptable en adjonction de service avant que la convention constitutive ne soit approuvée à l'échelle ministérielle. Le GIP en création aura comme interlocuteur la DRFIP dont le centre de Saint-Martin sera de très bon conseil.

L'AC participe aux séances de l'assemblée générale.

Recommandation 1. [Préfecture] Créer un groupement d'intérêt public (GIP) notamment en étroite collaboration avec la collectivité de Saint-Martin pour gérer principalement la RNN dans un premier temps. Pour ce faire, nommer un préfigurateur ayant pour mission d'élaborer et de négocier la convention constitutive qui définira notamment la composition, la gouvernance, les droits, les obligations statutaires et les modalités de fonctionnement du GIP.

2.1.3 Relancer le comité consultatif de la RNN

Dans le cadre de la structure juridique actuelle, l'instance de concertation et de décision de la RNN est le comité consultatif présidé par le préfet ou son représentant dont l'arrêté relatif à la composition et aux modalités de fonctionnement a été renouvelé le 23 juin 2025³⁵.

Le comité consultatif est l'instance de la RNN pour traiter des sujets stratégiques et opérationnels : orientations, programmes d'études et de travaux, actions partenariales, information et communication, éducation à l'environnement, gestion des aléas...

Le comité consultatif donne son avis sur le fonctionnement de la réserve, sur sa gestion et sur les conditions d'application des mesures prévues par la décision de classement. Il est consulté sur le projet de plan de gestion. Il peut demander au gestionnaire de la réserve naturelle la réalisation d'études et recueillir tout avis en vue d'assurer la conservation, la protection et l'amélioration du milieu naturel de la réserve (art R 332-17 du code de l'Environnement).

2.1.4 Constituer le conseil scientifique

La mise en place du conseil scientifique est une obligation réglementaire pour une RNN, elle aurait dû intervenir peu après la création de la réserve. Le conseil scientifique est également indispensable pour apporter son expertise au gestionnaire, dialoguer avec lui, valider les protocoles, ouvrir des questions et des champs d'investigation, faire bénéficier au gestionnaire des réseaux scientifiques des membres du conseil.

La mise en place du conseil devra intervenir au plus tard sous une année et au moment où l'élaboration du nouveau plan de gestion sera engagée (cf. 3.2.2).

2.1.5 Formaliser le soutien de la DEAL Guadeloupe au fonctionnement de la RNN

La mise en place de la préfecture de plein exercice³⁶ pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin avec la négociation des soutiens apportés par les services de l'État de Guadeloupe est une opportunité

³⁵ Arrêté préfectoral n° 2025-177 PREF/SG/UT DEAL du 23/06/25

³⁶ Décret n° 2025-38 du 9 janvier 2025 : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050966135>

pour définir les appuis nécessaires notamment à l'actuelle UT DEAL. Parmi les items, il y a le soutien dédié au bénéfice *in fine* de la RNN par la DEAL Guadeloupe notamment, avec :

- la préparation, le suivi des comités consultatifs et des comités scientifiques à venir, ainsi que des réunions de gouvernance de la nouvelle structure porteuse de la RNN ;
- la définition des critères et des indicateurs du programme d'activité ;
- l'élaboration des conventions, en particulier les subventions, dont la DCO et des indicateurs concernant les objectifs à atteindre ;
- l'appui notamment aux partenariats, à l'élaboration de projets structurants, au contrôle, aux missions de surveillance et de police.

Recommandation 2. [Préfecture] En relation étroite avec l'AGRNSM, rendre effective et plus opérationnelle la gouvernance actuelle de la RNN : i) faire du comité consultatif l'instance de dialogue et de prise de décision ; ii) constituer le conseil scientifique ; iii) formaliser les modalités de soutien de la DEAL Guadeloupe à des étapes clés du calendrier de la RNN.

2.2 Poursuivre activement le redressement du fonctionnement général et de la gestion comptable et financière de la RNN

2.2.1 Accélérer la mise en œuvre des recommandations du rapport d'audit

La mission fait sienne les constats et les 9 recommandations ainsi que les conseils de l'audit réalisé par la DRFIP de juillet 2023. La conservatrice qui a exercé ses fonctions durant un an (décembre 2023-décembre 2024) a donné l'impulsion nécessaire et développé avec des outils et supports internes, la mise en œuvre de ces recommandations. Ces mesures de redressement nécessitent d'être poursuivies et renforcées avec la mise en place de pratiques conformes concernant la gestion RH (recrutement, rémunération, formation), les achats, la gestion comptable et financière qui est indispensable au redressement de l'AGRNSM. En cela, l'appui de la commissaire au compte, du cabinet d'expertise comptable, de la trésorière, de la présidente de l'association et de RNF sont nécessaires pour professionnaliser ces activités.

Une attention particulière devra être portée au calcul des rémunérations et à l'établissement des fiches de paye. Il s'agit de les mettre en conformité avec le statut d'emploi des agents qui sont tous contractuels intégrant la définition d'un régime de primes, adapté et conforme, et l'abandon de la sur-rémunération de 40% qui ne s'applique de façon réglementaire qu'aux fonctionnaires de l'État sur la base du traitement indiciaire. Il s'agit d'un chantier à engager, avec l'appui de RNF et dans un calendrier à définir, notamment, après la nomination du futur conservateur (-trice) et dans la perspective de la création d'un GIP et de l'intégration du personnel dans celui-ci (cf. 2.1.1.3).

2.2.2 Développer des projets structurants pour la RNN, avec des financements externes,

La RNN a été en charge de composantes de projets multiparténaires tels que Life Biodiv'OM et ReCorREA (cf. § 1.2.2.2). À noter que l'ensemble des montants prévus y compris sur financements de l'Union européenne (UE), ont été versés, ce qui est un indicateur de la bonne gestion de ces projets (respect des délais d'exécution et éligibilité des dépenses notamment).

Ces projets financés en coût complet, masse salariale comprise, présentent plusieurs intérêts :

- développer le travail en réseau dans une logique de coopération y compris régionale,
- contribuer à l'acquisition de connaissances et au développement de compétences,
- mobiliser des ressources techniques et financières avec la possibilité de financer des

postes.

La mission préconise, sur la base de ces acquis, le développement de ce type de projets qui permettent aussi d'ajuster la masse salariale selon les enjeux et les ressources disponibles voire d'étoffer les ETP de la RNN.

Recommandation 3. [Préfecture, AGRNSM, DEB]. Poursuivre le redressement du fonctionnement général ainsi que de la gestion comptable et financière de l'AGRNSM : i) accélérer la mise en œuvre des recommandations de l'audit réalisé par la DRFIP ; ii) développer des projets structurants avec des financements extérieurs ; iii) rendre conforme les rémunérations et le régime de primes des agents.

2.3 Faire évoluer le fonctionnement et l'organisation de l'équipe de gestion de la RNN pour l'adapter aux enjeux actuels

2.3.1 Développer un management participatif en mode projet

Ce mode de management cherche avant tout à fédérer l'équipe autour d'objectifs partagés, à encourager la prise d'initiatives et à renforcer l'engagement des agents tout au long du cycle de vie des projets. Il fait appel au levier de la coopération et de l'intelligence collective en responsabilisant chaque membre de l'équipe. Cette approche valorise et encourage la polyvalence des agents, le partage de l'information, de résultats, la co-construction de prises de décisions...

Dans cet esprit, la mission préconise d'actualiser les fiches de postes, de conduire les entretiens annuels en début d'année pour faire le bilan de l'année précédente et définir les objectifs individuels et les contributions aux objectifs collectifs de l'année. Les réunions hebdomadaires des agents sont à poursuivre avec relevé de décisions, une réunion mensuelle dédiée gagnerait à être organisée pour partager des résultats d'études, l'avancée de projets, des réflexions, au bureau ou sur le terrain. Il s'agit de développer une culture commune sur les fondamentaux de l'activité de la RNN, quel que soit le domaine de spécialité des agents.

2.3.2 Une équipe resserrée sur fonds propres et des postes sur contrats de projets

Si les agents de la RNN sont motivés, engagés et pour la plupart compétents, le modèle économique actuel de l'association n'est pas soutenable sur le long terme et ne permet pas d'assurer l'ensemble de ses missions au risque de placer l'AGRNSM en situation de redressement judiciaire (cf. 1.2.2). Comme évoqué précédemment, les charges fixes de personnel se font actuellement aux dépens du financement des investissements et des autres domaines d'intervention. Sur les 9 agents de la réserve, 7 ont des salaires reposant intégralement sur la dotation de subvention (DCO) du ministère, complétée par les redevances et seuls deux sont financés en totalité ou partie sur projets (ReCorEA et LIFE Biodiv'OM).

La mission recommande d'une part, de développer les projets financés en coût complet porteurs d'ETP en CDD ou CDI sur contrat, et d'autre part, de revenir à un ratio de masse salariale plus en adéquation avec les objectifs et les ressources de la RNN. Le personnel sur dotation courante optimale (DCO) serait composé de 6 ETP selon une organisation plus fonctionnelle, plus simple et plus lisible (cf. annexe 3) :

Mission Intitulé du poste	Connaissance	Surveillance police	Interventions sur patrimoine et accueil	Sensibilisation pédagogie	Management
Conservateur					
Responsable scientifique					
Responsable pédagogie					
Responsable projets					
Agents assermentés (2)					
Total (ETP)	1,3	1,3	1	1	1,4

Figure 2. Organisation indicative des 6 ETP des agents de la RNN financés par la dotation courante optimale (DCO) et temps consacré à chaque mission (en foncé l'activité principale et en clair les activités secondaires).

En supprimant les pôles existants, source de cloisonnement et en impliquant les agents dans l'ensemble des missions, cela renforce l'inclusion d'équipe. Cette évolution du fonctionnement et de l'organisation facilitera la prise de conscience par l'équipe de la complémentarité entre les différentes missions de la réserve et du changement de postures que cela implique. Cela nécessite toutefois que la majorité des agents soient commissionnés et assermentés ou le deviennent pour participer aux missions de surveillance et de police.

Dans le schéma d'organisation préconisé :

- le poste d'adjoint de direction est redéployé; un accompagnement à la mobilité, qui pourrait comprendre une formation, est suggéré par la mission pour l'agente contractuelle concernée, vers une activité correspondant davantage à ses souhaits et ses compétences ;
- un poste de chef de projet est créé par redéploiement. Il est chargé de l'instruction et la coordination des projets structurants sur financements externes ;
- d'autres agents (CDD,VESC³⁷,) recrutés sur financement de projets extérieurs viendront renforcer l'équipe.

Avec une telle organisation les charges de personnel permanent ont vocation à être supportées intégralement par la dotation (340 K€ en 2024), les autres agents étant financés sur projets.

Par ailleurs, l'entretien du matériel et des équipements, dont les véhicules et le bateau, doit être clairement attribué dans les fiches de postes et mis en œuvre avec rigueur compte tenu notamment des coûts d'acquisition et de l'importance de leur bon état pour la sécurité des agents et la réalisation des missions.

Recommandation 4. [AGRNSM, préfecture] Faire évoluer le fonctionnement et l'organisation de l'équipe de la RNN : i) développer le management participatif en mode projet et le partage de l'information, ii) simplifier l'organigramme avec un seul niveau hiérarchique et supprimer les pôles iii) ajuster la masse salariale aux enjeux et aux ressources disponibles.

³⁷ Volontaires en service civique

2.3.3 Un nouveau plan de gestion, à prioriser et rendre plus opérationnel

L'analyse du plan de gestion actuel (cf. 1.3) conduit la mission à faire les recommandations suivantes pour l'élaboration du futur plan de gestion, qui devrait être préparé sans attendre son échéance en 2027 :

- renforcer les actions techniques et scientifiques qui doivent en priorité venir appuyer la gestion conservatoire et de restauration écologique de la RNN conformément aux prescriptions du décret de création en lien avec l'impact des usages (pêche, tourisme, autres activités commerciales...) ;
- développer la coopération et les effets de synergie en particulier avec Sint Maarten, Saint-Barthélemy, Anguilla et la Guadeloupe ;
- réduire et prioriser le nombre d'actions (aujourd'hui de 125) pour générer une activité réaliste dans une logique d'adéquation objectifs-moyens-résultats ;
- adapter la durée d'application du plan de gestion (entre 5 et 10 ans) en fonction des enjeux et des échéances pour avoir des résultats tangibles ;
- reconsiderer le rapportage pour le rendre utilisable afin de mesurer les indicateurs de résultats (et non de moyens) en particulier pour la convention de subvention (cf. *supra*), les acteurs du territoire et les partenaires.

2.3.3.1 Le suivi scientifique doit être orienté prioritairement aux fins de conservation et de restauration

Le suivi (*monitoring*) des habitats naturels et des espèces patrimoniales est essentiel pour mesurer l'impact des pressions et l'efficacité des mesures de gestion correctrices. Comme vu précédemment, si la plupart des suivis prévus dans le plan de gestion sont réalisés le lien avec les mesures de gestion à prendre reste encore à renforcer, notamment avec des interventions sur le patrimoine. Les résultats de la connaissance doivent en premier lieu servir les objectifs et les enjeux de la RNN.

Par ailleurs, les inventaires naturalistes peuvent davantage reposer sur un réseau de volontaires dans une démarche de sciences participatives comme c'est déjà le cas pour le suivi des pontes de tortues marine avec le réseau d'éco-volontaires, qui pourrait aisément être étendu à d'autres taxons. Un partenariat avec les clubs de plongée pour le suivi de l'état des récifs coralliens, de certaines espèces patrimoniales de poissons, d'invertébrés et d'espèces exotiques envahissantes, permettrait d'augmenter la pression d'inventaires. Il s'agirait aussi d'impliquer plus largement d'autres acteurs, sans charge additionnelle pour la structure, ce qui permettrait ainsi de pallier la disponibilité limitée des agents de la RNN habilités à la plongée professionnelle.

Enfin, les suivis scientifiques étant financés sur fonds publics il convient de s'assurer que l'ensemble des données collectées sont versées systématiquement à l'inventaire national du patrimoine naturel (INPN).

2.3.3.2 Un nouvel élan à donner aux aménagements

Un effort important doit être consenti sur les aménagements qui ont été négligés ces dernières années. Il convient d'impulser une dynamique avec comme priorité le remplacement des bouées de mouillage manquantes ou défectueuses ainsi que l'installation de nouvelles selon le plan concerté après l'étude sur les mouillages forains réalisé en 2024. De même, le remplacement ou le remplacement des bouées qui matérialisent les limites de la réserve est à faire, dès que possible, en lien avec le service compétent. Il s'agit de rendre la réglementation applicable dans la RNN plus intelligible et que le contrôle, la sanction, le cas échéant, des infractions soit davantage comprise par les usagers.

De même la matérialisation des limites terrestres de la RNN sur l'îlet Pinel et autour de l'étang aux

poissons est nécessaire ainsi que, le cas échéant, le renouvellement de la signalétique, avec le rappel de la réglementation. Cela constitue un complément indispensable au contrôle des nombreuses infractions constatées par des usagers qui arguent avec une bonne fois parfois discutable de leur ignorance des règles et des limites de la réserve.

2.3.3.3 La sensibilisation et l'éducation à l'environnement à démultiplier

Comme évoqué dans la première partie, la sensibilisation et l'éducation à l'environnement est une partie importante du plan de gestion. Plusieurs actions prévues ne seront pas réalisées compte tenu de l'abandon du projet ICBI. D'autres actions nécessitent d'être poursuivies voire renforcées comme l'aménagement de sites et d'espaces découverte du patrimoine naturel (cf. 2.3.3) et poursuivre la diffusion de documents sur la réserve.

La participation active aux manifestations locales (fête de la mer, de la science, *Fish day* etc.) prévue dans le plan de gestion permettrait de toucher un public nombreux et diversifié pour faire de la sensibilisation aux enjeux environnementaux et constituent des opportunités pour améliorer la compréhension du rôle de la RNN et d'échanger sur les attentes des usagers. Cette dimension d'éducation à l'environnement concerne tous les agents de la RNN et son réseau engagé comme les éco-volontaires, ses partenaires (collectivité, conservatoire du littoral...).

Concernant les interventions en établissements scolaires, la mission préconise de « former des formateurs », c'est-à-dire des enseignants volontaires, en activité ou en retraite, et de leur mettre à disposition des kits pédagogiques afin de démultiplier les actions d'éducation sur tout le territoire et de mobiliser davantage l'agent responsable de cette thématique à la RNN sur d'autres missions dans son champ de compétence.

2.3.3.4 La surveillance et la police à consolider

Si les actions de surveillance et de police doivent être maintenues et renforcées, elles doivent être complétées avec des réunions de concertation avec les acteurs, comme cela avait été initié en 2024 avec la conservatrice. Cela permettrait également d'associer certains acteurs clés (restaurateurs, compagnie de charters, passeurs ...) à la surveillance de la réserve, compte tenu de l'ampleur de leur présence sur site dans une logique de partenariat bien compris pour préserver le capital naturel dont ils dépendent largement pour leur activité.

En matière de police, la poursuite du commissionnement-assermentation de la plupart des agents de la réserve est nécessaire, elle permettra d'élargir les actions de surveillance et de police (cf. 2.3.1).

Les formations doivent être complétées avec des modules sur les savoir-être et la communication non violente, ce qui permettra d'améliorer l'acceptabilité auprès des usagers. Cela passe également par davantage de participation à des missions conjointes avec la gendarmerie ou l'OFB, permettant aux agents de la réserve de conforter certaines postures lors des contrôles.

Recommandation 5. [Préfecture, AGRNSM] Évaluer le plan de gestion existant et élaborer un nouveau plan de gestion priorisé et opérationnel : i) orienter le suivi scientifique sur les enjeux de conservation et de restauration, ii) relancer les aménagements, iii) démultiplier les interventions pour la sensibilisation et l'éducation à l'environnement iv) consolider la mission de surveillance et de police.

2.3.4 Élaborer et lancer des projets structurants et partenariaux

2.3.4.1 llet Pinel

Le sujet de l'îlet Pinel constitue une priorité pour la réserve, d'une part, il a été à l'origine du

différent avec le conservatoire et, d'autre part, la perte des redevances pour AOT des restaurateurs (cf.1.4.1) a constitué un préjudice pour la RNN. Il est nécessaire d'engager une nouvelle dynamique (cf. 2.4.1).

L'îlet Pinel constitue une destination phare du tourisme à Saint-Martin. À ce titre, il est très fréquenté par des charters, des touristes venus avec des passeurs et des kayakistes. Le statut foncier et de protection de l'île est multiple : les 50 pas géométriques à sa périphérie, dont le conservatoire est affectataire, font partie de la réserve (comme la zone marine alentour à l'exception toutefois de la portion où est située la plage principale et les restaurants qui est hors RNN). L'intérieur de l'île est de statut foncier privé. Cette situation et l'absence de démarcation claire des limites de la RNN est source d'incompréhensions voire de conflits avec les professionnels et les touristes.

La signature d'une convention de gestion incluant la partie du conservatoire du littoral hors réserve, fait l'objet aujourd'hui d'un consensus entre ce dernier et l'AGRNSM. Elle permettra de clarifier les responsabilités et les actions de chacun dans son domaine de compétence, et la réserve percevra les redevances au titre de l'AOT de la part des restaurateurs de l'îlet.

La priorité est également de réaliser un piquetage au sol des limites du terrain de la réserve, complété par des panneaux de signalétique, avec une identité visuelle commune RNN et conservatoire, qui permettront de communiquer sur la valeur du patrimoine naturel et de rappeler la réglementation.

Dans un deuxième temps, la signature d'une convention avec les propriétaires privés de Pinel devrait être conclue pour l'aménagement d'un sentier d'interprétation à l'intérieur de l'îlet, permettant de valoriser le patrimoine naturel et de réaliser des opérations de restauration écologiques sur les essences végétales remarquables (mélocactus, gaïac...) et de lutte contre les espèces invasives.

2.3.4.2 Grandes Cayes

L'écosite³⁸ de Grandes Cayes situé au nord de Cul-de-Sac à proximité immédiate des terrains du conservatoire intégrés dans la RNN, est le site de traitement des déchets de Saint-Martin. À ce titre, il a dû faire face à une quantité massive de déchets de toute nature, dont ceux issus des dégâts provoqués par l'ouragan Irma (près de 100 000 tonnes), ce qui a généré un trafic très important de poids lourds. Une piste d'accès à l'écosite a été créée en secteur amont, spécialement par le génie militaire, à compter de fin septembre 2017, au-dessus des limites de la RNN sur des terrains en partie privés. L'objectif était de condamner l'accès contigu à la mer, qui avait été impacté par des vagues générées par l'ouragan et de renaturer la voie chaotique d'accès à la décharge qui se situe au niveau de la mer dans le périmètre de la RNN. Plus de 7 ans après l'ouragan, la situation foncière n'est pas réglée malgré un suivi resserré du dossier par la préfecture. Après la contestation d'un propriétaire, malgré une acquisition foncière du conservatoire et une DUP, l'accès à la piste amont a été bloqué par un enrochement. Aussi, la piste aval sur la bande littorale à l'intérieur de la réserve a de nouveau été utilisée. Ce report génère un trafic important de camions, des pollutions par dispersion de déchets et la fragilisation de la piste et du cordon littoral qui est un site important notamment pour la ponte de tortues marines et l'accès à l'un des espaces naturels les plus préservés de l'île par le sentier des Froussards. L'ensemble pourrait pourtant constituer une mosaïque d'habitats naturels avec une continuité écologique remarquable.

Cette situation extrêmement préjudiciable pour la RNN doit être remédiée sans délai, par une mise en application de la DUP par l'établissement public foncier de Guadeloupe en charge du dossier et l'expropriation du foncier privé concerné. Il sera alors possible de fermer définitivement la circulation des poids-lourds sur la piste située dans la réserve. La préfecture assure un suivi

³⁸ Ce centre de traitement de déchet est le seul de la partie française de l'île.

régulier de ce dossier³⁹ notamment auprès de la collectivité.

Par la suite, un programme de restauration écologique devra être mis en œuvre, conformément au plan de gestion, avec nettoyage et restauration du cordon dunaire, re-végétalisation avec des espèces indigènes et lutte contre les espèces exotiques envahissantes. Par ailleurs, le sentier qui mène à l'Anse Marcel gagnerait à faire l'objet d'une réfection, certains tronçons étant dégradés et la signalétique doit être remplacée.

Cette opération permettra de restaurer les fonctionnalités écologiques et l'accueil de ce site majeur de la réserve qui est aussi un point d'accès à l'un des plus beaux parcours de randonnée de l'île.

2.3.4.3 Étang aux Poissons, Galion, Saline d'Orient

L'Étang aux Poissons et la Saline d'Orient représentent deux espaces lacustres d'une centaine d'hectares intégrés à la réserve. En partie reliés à la mer au sud et complétés par le Galion, en partie dans la réserve, ils constituent un ensemble remarquable de mangroves et de lagunes, de première importance pour de nombreuses espèces halieutiques et d'oiseaux notamment. Ces sites sont toutefois soumis à de fortes pressions, liée à la circulation de quad et autres engins motorisés, à des dépôts sauvages de gravats et autres déchets et de véhicules hors d'usage. Ces impacts sont liés à des pratiques historiques, à une forte fréquentation de la plage de la baie de l'embouchure par la population, notamment celle riveraine de Quartier d'Orléans.

Compte tenu du fort attachement des usagers au site qui est fréquenté pour des activités balnéaires, de loisir et de pêche notamment, toute opération doit se faire en associant largement les acteurs locaux, dont les associations de quartier, à la fois dans la conception mais aussi dans la réalisation des projets. Pour cela une convention tripartite associant la RNN, le conservatoire et la collectivité qui travaille déjà avec ces associations permettra de définir un cadre d'intervention pour la gestion future du site.

Parmi les mesures à entreprendre qui devraient faire l'objet de la concertation figurent la fermeture aux véhicules de certaines voies d'accès pour éviter les dépôts sauvages de déchets de chantiers, le nettoyage des déchets présents, la mise en place de signalétique, la délimitation de la RNN et des terrains du conservatoire ainsi que des panneaux d'information et de rappel à la réglementation. Il s'agit de le faire avec une identité visuelle commune à la RNN et au conservatoire avec la mention de l'ensemble des partenaires engagés.

Par ailleurs, sur la Saline d'Orient, le projet de restauration écologique de la mangrove, de remise en eau et d'aménagement pour l'accueil des visiteurs doit être mené à son terme sans plus de délais. Ce projet permettra une première concrétisation du plan de gestion de la réserve en matière d'accueil touristique avec un espace dédié pour les actions de sensibilisation et d'éducation environnementale, complémentaire des actions menées sur la partie marine.

2.3.4.4 Tintamarre

Situé à 4 km au nord-est de Saint-Martin, et d'une superficie de près de 100 ha, l'îlet Tintamarre est une propriété privée située dans le périmètre de la réserve. Autrefois habitée pour des activités d'élevage, puis hébergeant une piste d'atterrissement pour des activités de logistique commerciale, l'îlet n'est plus occupé, ni exploité depuis les années 1950. Il constitue en revanche une destination très prisée pour les voiliers et les usagers normalement autorisés qui viennent mouiller voire camper sur l'îlet sur des sites dédiés à cet effet.

L'absence d'occupation humaine depuis plus de 70 ans, la taille de l'île et sa morphologie avec des plages, un lagon peu profond et des falaises ainsi qu'une végétation remarquable en font un

³⁹ Courrier du préfet en date du 19/05/25 pour la relance de la mise en œuvre de la DUP pour l'aménagement et la voie d'accès.

site majeur pour les principaux enjeux de la réserve : récifs coralliens, site de reproduction des élasmobranches, des tortues et des oiseaux marins, végétation xérophile. L'île constitue également un site adapté pour un projet de réintroduction de l'Iguane des petites Antilles (*Iguana delicatissima*), qui a pratiquement disparu de Saint-Martin en raison de la concurrence de l'Iguane commun (*I. iguana*) originaire d'Amérique centrale. Ce projet qui fait partie intégrante du plan national d'action (PNA) de l'Iguane des Petites Antilles, nécessite au préalable une opération d'éradication des espèces exotiques présentes sur l'île (Rat noir, Iguane commun, des chèvres sauvages), ce qui bénéficiera également à d'autres espèces prioritaires (oiseaux marins, Scinque de Saint-Martin...).

Cette opération qui nécessitera des moyens importants et une planification sur plusieurs années gagnerait à être conçue dans le cadre d'un financement sur projet de type LIFE Nature. Il s'agira de s'appuyer notamment sur des partenariats techniques et scientifiques avec des organismes ayant le savoir-faire dans les opérations d'éradication d'espèces exotiques et de réintroduction. Il conviendra d'engager une démarche de concertation avec l'ensemble des parties prenantes. Compte tenu des priorités actuelles de la réserve, et du temps nécessaire à sa conception, le projet doit être développé à moyen-terme, afin de garantir que l'opération sera menée à bien avec toutes les chances de réussite.

Recommandation 6. [AGRNSM, conservatoire, préfecture] Élaborer et mettre en œuvre des projets structurants et partenariaux : îlet Pinel, Grandes Cayes, Étang aux Poissons, Galion, Saline d'Orient et Tintamarre

2.4 Renforcer l'ancrage territorial de la RNN en développant des partenariats et des actions en commun

Les acteurs du territoire rencontrés lors des entretiens de la mission sont unanimes sur une attente de davantage de dialogue et de concertation avec la RNN tout en reconnaissant les compétences des agents en contact avec eux.

Le développement des partenariats et d'actions en commun offrent la possibilité de davantage se connaître, de bien saisir les attentes et contraintes de chacun, de se projeter en responsabilité, et dans son domaine de compétence sur des projets à réaliser ensemble. En outre, cette approche permet d'approfondir les sujets, la faisabilité opérationnelle des actions envisagées et de mobiliser des ressources techniques, d'expertise et financières élargies.

2.4.1 Conventionner en priorité avec le conservatoire et la collectivité

La priorité est d'établir une convention cadre entre l'AGRNSM et le conservatoire avec les objectifs et les modalités générales de mise en œuvre et en prévoyant le lien avec la population. Les actions notamment sur la restauration écologique des étangs et alentours doivent se faire avec la collectivité qui gère certains terrains attenants à la RNN et a des contacts avec les associations de quartiers qu'il est essentiel d'associer pour l'acceptabilité. Une feuille de route actualisable y sera annexée avec les actions envisagées. Des conventions de gestion seront établies, par projet ou par site, en associant comme signataires, les partenaires concernés : collectivité, associations de quartier...

Une convention cadre AGRNSM- conservatoire- collectivité est également préconisée afin de définir les domaines d'intervention, les responsabilités et contributions de chacun. Une feuille de route y sera annexée.

2.4.2 Associer davantage les opérateurs du tourisme et les autres acteurs du territoire

Sur la base de l'écoute des acteurs et des constats établis (cf. 1.4.2), la mission a organisé des rencontres avec les opérateurs touristiques afin d'identifier des pistes de collaboration souhaitées avec la RNN, elles sont nombreuses, en vision partagée des acteurs. Parmi les thématiques de collaboration évoquées figurent :

- le piquetage, la signalétique et l'information concernant l'îlet Pinel qui font consensus entre les parties concernées (cf. 3.1.5) ;
- la valorisation d'une partie des redevances versées par les professionnels opérants sur la RNN sous forme d'investissement (lutte contre l'érosion, contre les espèces exotiques envahissantes, plantation d'espèce indigène, équipements nature, études...) ; une information avant de lancer ces actions permettrait à certains acteurs d'être partie prenante de certaines opérations ;
- la sensibilisation et l'éducation à l'environnement sur des messages simples et pédagogiques élaborés en collaboration avec les experts concernés ;
- la poursuite des échanges sur les mouillages (projet ReCorREA) ;
- la régulation et la surveillance des bateaux (autorisation, conformité, mouillage, niveau sonore de la musique à bord, déchets...), notamment en provenance de Sint Maarten ;
- la désignation d'un(e) référent(e) RNN, comme porte d'entrée de la RNN, et la continuité des échanges ;
- la contribution à des séances participatives d'observation : herbiers, tortues etc. ;
- la participation à des évènements : fête de la mer... ;
- l'accessibilité de sites aux personnes âgées ou handicapées ;
- les rencontres régulières d'échange et de concertation pour régler en amont des difficultés voire initier des actions en commun.

Les actions possibles, et leur temporalité, menées dans le cadre d'un partenariat avec les opérateurs touristiques sont à définir et prioriser en concertation avec les acteurs concernés et dans le cadre du plan de gestion.

2.4.3 Conventionner avec des associations pour la réhabilitation de sites dégradés ou pollués

Une demande a été relayée, à plusieurs reprises, auprès de la mission, qui l'a constaté lors de visites de terrain, c'est le besoin de nettoyage et de dépollution de certains sites : ramassage de déchets, extraction de déchets générés par l'ouragan Irma ou déposés de façon illicite. Outre les éco-volontaires de la RNN, des opérations participatives gagneraient à être organisées avec des associations d'usagers ou les conseils de quartiers avec un effort particulier de communication, si bien sûr les conditions de sécurité sont réunies et que le chantier ne demande pas l'intervention d'engins lourds spécialisés. D'autres actions peuvent être menées en partenariat comme des animations (ateliers découvertes, jeux natures...), des travaux légers ou la mise en place d'équipements.

Les chantiers d'insertion sont également à considérer comme ce fut le cas après Irma par exemple où des opérations avaient été menées avec efficacité avec des objectifs porteurs de sens : participation à l'effort de déblaiement, entretien d'espaces, débroussaillage, reconstitution de continuités hydrauliques... La mission locale ou des ONG comme le CSI (Centre Symphorien d'Insertion) à Quartier d'Orléans sont des interlocuteurs connus localement et expérimentés.

Des conventions sont alors à établir afin de bien définir le champ des actions, les modalités

d'intervention et la sécurité des participants.

2.4.4 Développer la communication

Des actions d'information et de communication sont à développer afin de valoriser l'action de la RNN et en particulier avec ses partenaires : « dire ce que l'on fait » quitte à se faire appuyer par des compétences extérieures (conservatoire, collectivité, office du tourisme, RNF, prestataire). Ce point est important et nécessite une réflexion stratégique adaptée aux enjeux et adossée à un plan d'action révisable.

Recommandation 7. [Préfecture, AGRNSM, collectivité, conservatoire] Renforcer l'ancrage territorial de la RNN : i) conventionner en priorité avec le conservatoire et la collectivité, ii) associer davantage les opérateurs du tourisme et conduire des actions en partenariat, iii) conventionner avec des associations pour réhabiliter des sites dégradés ou pollués et iv) développer l'effort de communication adaptée aux enjeux et adossée à un plan d'action.

2.5 Développer des coopérations régionales

Les gestionnaires de la RNN mettent déjà à profit, et à juste titre, des coopérations de proximité sans qu'elles soient forcément formalisées. L'intérêt de cette coopération est multiple : ouverture et réflexion, enrichissement de connaissances et de compétences, développement d'effets de synergies, renforts pour conduire certaines opérations, prêts d'équipements, mutualisation de ressources, désenclavement. Un des leviers de réciprocité est que les voisins sont souvent confrontés aussi à leur propre limite et au manque de moyens.

En 2025, un partenariat vient d'être conclu avec la *Nature Foundation* de Sint Maarten, il prévoit l'accueil réciproque d'agents pour des actions de gestion de la RNN et de sensibilisation et d'éducation à l'environnement.

La collaboration avec Saint-Barthélemy est historique et voit son origine dans la mise en place du suivi de l'état de santé des communautés coralliennes et des herbiers, initié par la DEAL Guadeloupe, visant à harmoniser les protocoles de suivi et à mutualiser les effectifs de plongeurs scaphandriers nécessaires à sa mise en œuvre. La collaboration avec l'ATE de Saint-Barthélemy, gestionnaire de la RNN (cf. 2.5), est régulière sur un champ large et mériterait d'être formalisée dans le cadre d'une convention. L'ATE est motivée pour le faire et les échanges peuvent porter sur l'organisation et le fonctionnement de la réserve, les renforts et le prêt d'équipement, les thématiques communes voire des projets communs, les visites de terrains, la valorisation de résultats et de connaissances pour la gestion des réserves, les missions de polices, les relations avec les acteurs... Dans le calendrier recommandé par la mission (cf. 3.4.2), le conventionnement de ce partenariat est prioritaire.

Parmi les collaborations existantes, la RNN a des contacts et échange des informations avec :

- Anguilla : *Anguilla National Trust* (ANT), ministère en charge des pêcheries ; il s'agit de la collaboration la plus récente, du fait du développement des activités de l'ANT et du recrutement d'un ancien membre de l'ATE Saint-Barthélemy ; les partages portent essentiellement sur les espèces végétales remarquables communes, les iguanes, les scinques, les EEE et leur collaboration avec *Re:wild Island Conservation* qui agit pour la conservation et la restauration de la biodiversité ;
- Saba : *Saba Conservation Foundation* ;
- Sainte Eustache : *St. Eustatius National Parks, Caribbean Netherlands Science Institute* ;

- Martinique : PNM⁴⁰, PNR⁴¹, ASSO-MER (ONG pour la protection du milieu marin), OFB ;
- Bonaire : STINAPA (ONG qui gère les parcs nationaux, fait de l'éducation à l'environnement et des actions de conservation et restauration de la biodiversité).

D'autres collaborations sont engagées avec l'appui de moyens humains et logistiques avec :

- Sint Maarten : *Nature Foundation Sint Maarten, Environmental Protection In the Caribbean*;
- Saint-Barthélemy : ATE (cf. *supra*), *Coral Restoration St-Barth, Island Nature Experiences St Barth* qui sont des ONG de protection de la biodiversité ;
- Guadeloupe : Tit té (RNN de Petite Terre et Désirade), PNG⁴², OMMAG (ONG pour les mammifères marins), Mon École Ma Baleine (ONG pour les cétacés des Antilles), OFB, Université de Guadeloupe (la Guadeloupe et Petite Terre sont des partenaires historiques du réseau de réserves avec des problématiques similaires : iguanes, double insularité, gaïac, fréquentation par le public et activités touristiques...).

La mission considère que les partenariats avec Anguilla et la Guadeloupe mériteraient d'être conventionnés, en particulier avec l'OFB, le PNG et la RNN pour en consolider le développement et favoriser l'essor de projets communs.

Recommandation 8. [AGRNSM, préfecture,] Développer les coopérations régionales en lien avec la collectivité, en conventionnant avec i) l'ATE Saint-Barthélemy, ii) l'ANT et re : wild d'Anguilla et iii) les partenaires de Guadeloupe en particulier l'OFB, le PNG et les RNN de Petite Terre et Désirade

⁴⁰ "Parc naturel marin

⁴¹ Parc naturel régional

⁴² Parc national de Guadeloupe

3 La feuille de route à court et moyen termes pour la RNN

Cette feuille de route récapitule les points clés abordés dans les chapitres 1 et 2, avec des modalités pratique, selon un séquençage à 3 mois, 6 mois, un an et trois ans. Un schéma synoptique est donné en annexe 4.

3.1 À trois mois

3.1.1 Consolider les relations apaisées et transparentes entre la gouvernance de l'association et les agents de la RNN

Il s'agit de poursuivre et de renforcer les liens entre l'équipe des agents et la gouvernance par l'action de la présidente, depuis son élection en septembre 2024. Les circuits parallèles et non transparents avec d'autres membres du CA et des membres de l'équipe sont désormais à bannir, sauf s'ils sont convenus avec la présidente dans le cadre de la marche normale des dossiers et pour leur efficacité de mise en œuvre. Enfin, la présidente et le futur conservateur constituent l'axe et l'articulation normales des échanges au quotidien.

3.1.2 Recruter un conservateur

Ce recrutement est une priorité compte tenu du diagnostic établi par la mission (cf.1.2.1.2 notamment) et partagée avec la présidente, la préfecture et le ministère chargé de l'écologie dès février 2025. Un appel à candidature a été diffusé au niveau national, avec un délai de réponse au 31 mai 2025 prorogé au 30 juin 2025. Le nombre de dossiers de candidatures s'élèvent à 23. La pré-sélection des candidatures pour les auditions devant le jury a été établie fin juillet 2025.

L'enjeu est une prise de poste aussitôt que possible.

3.1.3 Accélérer la mise en place des pratiques conformes RH, achats, comptables et financières

Il convient de poursuivre et d'accélérer la mise en œuvre des 9 recommandations et des conseils de l'audit de la DRFIP de juillet 2023 (cf. 2.2.1). En cela, l'appui de la commissaire au compte, du cabinet d'expertise comptable, de la trésorière, de la présidente de l'association et de RNF sont indispensables pour professionnaliser ces activités.

3.1.4 Achever de traiter le passif AGRNSM/ICBI/SEMSAMAR

Après le traitement comptable de l'affaire ICBI (cf.1.2.2.4), il convient de trouver un accord avec la SEMSAMAR, sur la base de prestations et de dépenses dûment justifiées.

3.1.5 Lancer la matérialisation des limites de la RNN à Pinel

Les acteurs concernés (RNN, conservatoire, opérateurs touristiques) partagent le constat qu'il convient de matérialiser physiquement sur le terrain les limites de la RNN, qui, sur le papier, font consensus (points GPS également disponibles). Il s'agit aussi de donner aux usagers une information claire sur la réglementation qui s'applique, dans et en dehors de la réserve, dans le cadre d'une signalétique conçue conjointement entre le conservatoire et la RNN.

3.1.6 Renforcer l'appui, le suivi et le contrôle de l'État

L'État doit jouer pleinement son rôle dans le cadre réglementaire qui s'applique à la RNN. Outre la nécessité de disposer d'un(e) référent(e) à l'UT DEAL pour la gestion quotidienne de la RNN, un

soutien de la DEAL Guadeloupe est indispensable et à définir de façon formelle dans le cadre de la mise en place de la préfecture de plein exercice depuis janvier 2025. L'État doit remplir d'une part, son rôle d'appui, de suivi et, d'autre part, de contrôle notamment de la mise en œuvre des décisions du comité consultatif (cf. 3.2.2) et de l'usage des fonds alloués à cette politique publique.

3.2 À six mois

3.2.1 Initier le nouveau mode de fonctionnement et d'organisation de l'équipe

Il s'agit de développer ou d'engager de bonnes pratiques de fonctionnement et de management (cf. 2.3).

Le mode projet doit être développé et faire davantage jouer la polyvalence des agents et le travail collectif dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle organisation simplifiée (cf. 2.3.1).

3.2.2 Relancer le comité consultatif de la RNN présidé par le préfet

Le comité consultatif constitue l'instance de dialogue et de décision de la RNN (cf. 2.1.3). En concertation avec l'AGRNSM notamment, la préfecture fixe les ordres du jour, s'assure que les comptes-rendus soient rédigés et diffusés ainsi que de la mise en œuvre des décisions. Le comité consultatif accompagne, suit et valide l'action de la RNN.

3.2.3 Lancer la constitution du GIP et nommer un préfigurateur

La prise de décision de créer un GIP (cf. 2.1.2) et la nomination du préfigurateur (cf. 2.1.2.1) doivent intervenir dès que possible, et au plus tard à 6 mois, afin de laisser le temps nécessaire aux concertations, au montage puis à l'instruction du dossier.

3.2.4 Conventionner les partenariats stratégiques principaux

L'objectif est de développer l'ancre territorial de la RNN en travaillant à des relations apaisées et constructives avec les acteurs du territoire (cf. 2.1.2).

La priorité est d'établir une convention cadre entre l'AGRNSM et le conservatoire (cf. 2.4.2). Des conventions de gestion seront établies ensuite par projet ou par site en associant comme signataires, les partenaires concernés : collectivité, association de quartier...

Une convention cadre AGRNSM-conservatoire-collectivité est également préconisée (cf. 2.4.2).

Les actions possibles menées dans le cadre d'un partenariat avec les opérateurs touristiques sont à définir et prioriser en concertation avec les acteurs concernés (cf. 2.4.3).

Des actions d'information et de communication sont à développer afin de valoriser l'action de la RNN et de ses partenaires (cf. 2.4.5).

3.2.5 Mettre en place des mouillages opérationnels sur Pinel et Tintamarre

Il s'agit d'une demande forte des opérateurs touristiques ainsi qu'une source de tension importante avec la RNN (cf. 1.3.3). Des équipements nécessaires ont été réceptionnés seulement fin juin 2025 avec presque 6 mois de retard selon la RNN. Et par arrêté préfectoral⁴³ en date du 2 juillet 2025, vu les éléments constitutifs du dossier fournis par le gestionnaire de la RNN, l'installation des bouées de mouillage est soumise à l'évaluation environnementale.

⁴³ Arrêté préfectoral n°2025-191 PREF/SG/UT DEAL du 2/07/2025.

3.2.6 Engager l'évaluation du plan de gestion

Initiative lancée en décembre 2024 par la RNN dans le cadre d'une consultation restreinte de prestataires possibles, il convient de la concrétiser en passant commande au(x) prestataires retenu(s) au plus tard dans les 6 mois. La mission confirme l'intérêt et l'importance de cette initiative compte tenu de son analyse du plan de gestion et de sa mise en œuvre (cf. 1.3).

3.3 À un an

3.3.1 Crée le GIP et engager son action

La création du GIP avec la convention constitutive signée, à vocation à intervenir un an après le lancement du projet (cf. 2.1, 3.2.3). L'installation du GIP nécessite en particulier l'élection d'une présidence de l'AG, la nomination d'un directeur et la désignation d'un agent comptable.

3.3.2 Constituer le conseil scientifique de la RNN

Outre le fait qu'il soit obligatoire, le conseil scientifique est indispensable (cf. 2.1.4). Pour Saint-Martin, il n'est pas aisément à constituer compte tenu de la localisation géographique et des spécialités recherchées notamment. Bien sûr, il convient de privilégier les compétences de plus grande proximité géographique quand elles existent et sont disponibles. Pour autant, compte tenu de la difficulté de mobiliser des scientifiques et des experts, mais aussi pour élargir le vivier, il est conseillé, y compris via les réseaux propres à la RNN, au CSTPN⁴⁴ et à RNF, d'ouvrir le champ géographique des membres potentiels qui pourront, le plus souvent, recourir aux moyens numériques pour participer aux réunions et séances de travail.

3.3.3 Engager l'élaboration du nouveau plan de gestion

Après l'évaluation du plan de gestion actuel (cf. 3.2.6), il conviendra d'engager, dès que possible, l'élaboration du nouveau plan de gestion en tenant compte des préconisations faites par la mission (cf. 2.3.2). L'objectif est que le plan de gestion soit applicable au plus tard fin 2027.

3.3.4 Engager la réalisation d'au moins un projet structurant

Pour l'intérêt patrimonial, atteindre les objectifs de la RNN en matière de conservation et de restauration d'habitats naturels et d'espèces, pour l'ancrage au territoire, l'engagement d'au moins un projet structurant multipartenaires et multi-financeurs (parmi Pinel, Étang aux Poissons, Galion, Saline d'Orient) sera une étape déterminante pour la RNN (cf. 2.3.3).

3.4 À trois ans

3.4.1 Engager la réalisation des autres projets structurants avec des partenaires et des co-financements

Il s'agit de Grandes Cayes et Tintamarre et ceux qui n'auront pas pu être lancé à un an. Ces projets seront à engager au plus tard dans les 3 ans.

3.4.2 Consolider et développer des coopérations régionales

Si des échanges et des bonnes pratiques existent, il convient qu'au plus tard à cette échéance, les partenariats soient formalisés avec l'ATE de Saint Barthélemy, les organisations de d'Anguilla et

⁴⁴ Comité scientifique territorial des patrimoines naturels

de Guadeloupe qui sont en attente (cf. 2.5).

3.4.3 Faire un premier retour d'expérience sur le fonctionnement du GIP et en tirer les enseignements

L'évaluation comprenant un bilan avec un retour d'expérience des actions conduites par le GIP sera nécessaire pour en tirer les enseignements, et le cas échéant, infléchir voire faire évoluer son périmètre, sa gouvernance et ses modalités d'action.

Recommandation 9. [Préfecture, collectivité, AGRNSM] Mettre en œuvre les actions prévues dans la feuille de route aux échéances de 3 mois, 6 mois, 1 an et 3 ans.

Frédéric Mortier



Inspecteur général

Olivier Robinet



Inspecteur général

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



Liberté
Égalité
Fraternité

La ministre

Réf : MTEE/2024-11/34463

+ ALIAT
-- BRI
-- Jeu Lu

27 NOV. 2024

Paris, le

Monsieur Paul DELDUC
Chef du service
Inspection générale de l'environnement
et du développement durable
Tour Séquoia
1 place Capeaux
92800 PUTEAUX

Objet : Évaluation du fonctionnement de la réserve naturelle nationale de Saint-Martin en lien avec la gestion des terrains du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Monsieur le chef du service,

En 1998, afin de préserver les milieux littoraux saint-martinois vulnérables aux pressions liées au tourisme et à l'urbanisation, le Gouvernement a décidé de compléter les dispositifs de protection foncière assurée par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL).

La réserve naturelle nationale (RNN) de Saint-Martin a ainsi été créée. Elle s'étend sur 3 060 hectares au nord-est de la partie française de l'île (dont 2 900 hectares en mer).

Depuis 2000, l'association de gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin (AGRNSM) assure, dans le cadre d'une convention avec l'État, la gestion de la RNN. Toute la partie d'interface entre la terre et les étangs de la réserve se situe sur des terrains domaniaux affectés au CELRL. Comme toutes les réserves naturelles nationales, la RNN bénéficie d'un soutien financier de l'État, à hauteur de 340 795 euros de subvention de fonctionnement en 2024.

En outre, de 2006 à 2018, le CELRL avait également confié à l'AGRNSM la gestion de l'ensemble de ses terrains à Saint-Martin, aussi bien à l'intérieur qu'en dehors de la RNN. L'association percevait à ce titre des redevances d'occupation du domaine public maritime (environ 145 000 euros par an depuis 2015).

Dès 2019, l'attention du ministère chargé de l'environnement et du ministère chargé des outre-mer a cependant été appelée par le CELRL sur les difficultés croissantes rencontrées dans la gestion de ses terrains par l'association (faible niveau de constats et de verbalisations malgré des atteintes répétées aux étangs, réinvestissement très limité pour la gestion des terrains du CELRL des redevances perçues, comptes rendus de gestion insuffisants voire inexistant, etc.). La convention CELRL-AGRNSM n'a donc pas été renouvelée en 2019 et une convention entre le CELRL et la collectivité de Saint-Martin a été signée pour la gestion des terrains du CELRL situés en dehors de la RNN (hors îlet Pinel géré directement par l'établissement compte tenu de contentieux en cours).



246 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél : +33(0)1 40 81 21 22
www.ecologie.gouv.fr

Dans un souci de cohérence et d'efficacité de la gestion de la RNN et des terrains du CELRL de Saint-Martin, l'établissement public a en parallèle demandé qu'un audit sur le fonctionnement de la RNN soit réalisé, en lien avec la gestion de ses terrains, dans et en dehors de la RNN.

Par courrier adressé à la préfète déléguée de Saint-Martin en date du 21 janvier 2020, le directeur de l'eau et de la biodiversité a demandé la réalisation d'un bilan du fonctionnement et du financement de la RNN de Saint-Martin. Le Préfet Berton a diligenté un audit comptable et financier de l'association chargée de sa gestion qui a été réalisé entre juillet et décembre 2022 par la direction régionale des finances publiques. Le rapport définitif de juillet 2023 constate de nombreuses irrégularités dans le fonctionnement de l'association (absence de contrôle interne, élaboration et exécution du budget défectueuses, absence de justificatifs suffisants des dépenses, prêts accordés aux personnels sans suivi des échéances etc.). Il identifie des voies d'amélioration et chantiers prioritaires à conduire.

Depuis, une reprise en main de l'association est en cours avec l'appui des services de l'État, en particulier pour redresser sa situation financière (remplacement du directeur, représentation de l'État au conseil d'administration de l'association depuis 2024 à la demande de la préfecture, début de mise en œuvre des recommandations DRFIP : comptabilité analytique, etc.).

Au regard de ces différents éléments et bien que le volet financier soit crucial, le seul audit financier ne paraît toutefois pas suffisant pour sécuriser la RNN dans les mois à venir.

En complément des actions déjà engagées localement, et dans la continuité des audits déjà menés au niveau national dans d'autres réserves naturelles nationales, je sollicite une mission d'évaluation de la gestion de la RNN, qui devra porter sur :

• **L'analyse de :**

- o l'action de l'association gestionnaire et ses modalités d'organisation et de fonctionnement, au regard des objectifs figurant à la convention qui la lie avec l'État, du plan de gestion et des moyens consacrés à la gestion (notamment dotation de l'État mais aussi taxe sur les passagers maritimes) ;
- o l'organisation financière et comptable mise en place depuis juillet 2023 suite aux recommandations de la DRFIP qui identifiait des voies d'amélioration et des chantiers prioritaires à conduire (bilan à 1 an) ;
- o la gouvernance de la RNN, notamment les relations entre l'association gestionnaire et les partenaires (services de l'État, association Réserves naturelles de France (tête de réseau national en charge de l'animation, la mise en réseau et la coordination technique des réserves naturelles en métropole et outre-mer), opérateurs publics, collectivité territoriale, acteurs socio-professionnels, associations de protection de la nature, etc.). Le livrable attendu pourrait être une cartographie des acteurs.

• **Des propositions :**

- o d'actions adaptées, notamment une réflexion sur les ressources humaines (analyse des compétences, de l'organigramme) et l'étude de nouvelles modalités d'organisation en veillant à une meilleure association de la collectivité territoriale à la gestion notamment (organigramme cible prenant en compte 2 scénarios : RNN seule – RNN et autres terrains, cadre pour l'adaptation des compétences), et de gestion (priorisation des actions, suivi et évaluation du plan de gestion, renforcement de l'ancrage territorial, etc.), dans la perspective d'un redressement de la situation de la RNN et en lien avec la gestion des terrains du CELRL y compris en dehors de la RNN ;
- o d'actions sur l'amélioration de l'organisation financière et comptable mise en place depuis l'audit réalisé en 2022 avec ajustement des recommandations si nécessaire ;
- o d'actions portant plus spécifiquement sur la gestion de l'îlet Pinel.

Les propositions formulées par la mission devront avoir un caractère opérationnel et atteignable pour leur mise en œuvre par l'association gestionnaire. Elles constitueront une feuille de route cadencée et évaluable pour un redressement significatif de l'association avec des échéances à 6 mois, 1 an et 3 ans.

Pour réaliser ces travaux, les missionnés travailleront avec l'association gestionnaire et pourront s'appuyer sur la direction de l'eau et de la biodiversité, la préfecture et les services déconcentrés de l'Etat (DEAL, DRFIP), le CELRL, Réserves naturelles de France, le comité consultatif de la RNN, la collectivité territoriale de Saint-Martin et tout autre acteur qu'il vous semblerait utile de mobiliser.

Un point d'étape est souhaité dans un délai de trois mois à compter de la signature de cette lettre de mission. Vous voudrez bien nous transmettre votre rapport définitif dans les six mois suivant la date de signature de la présente lettre de mission.

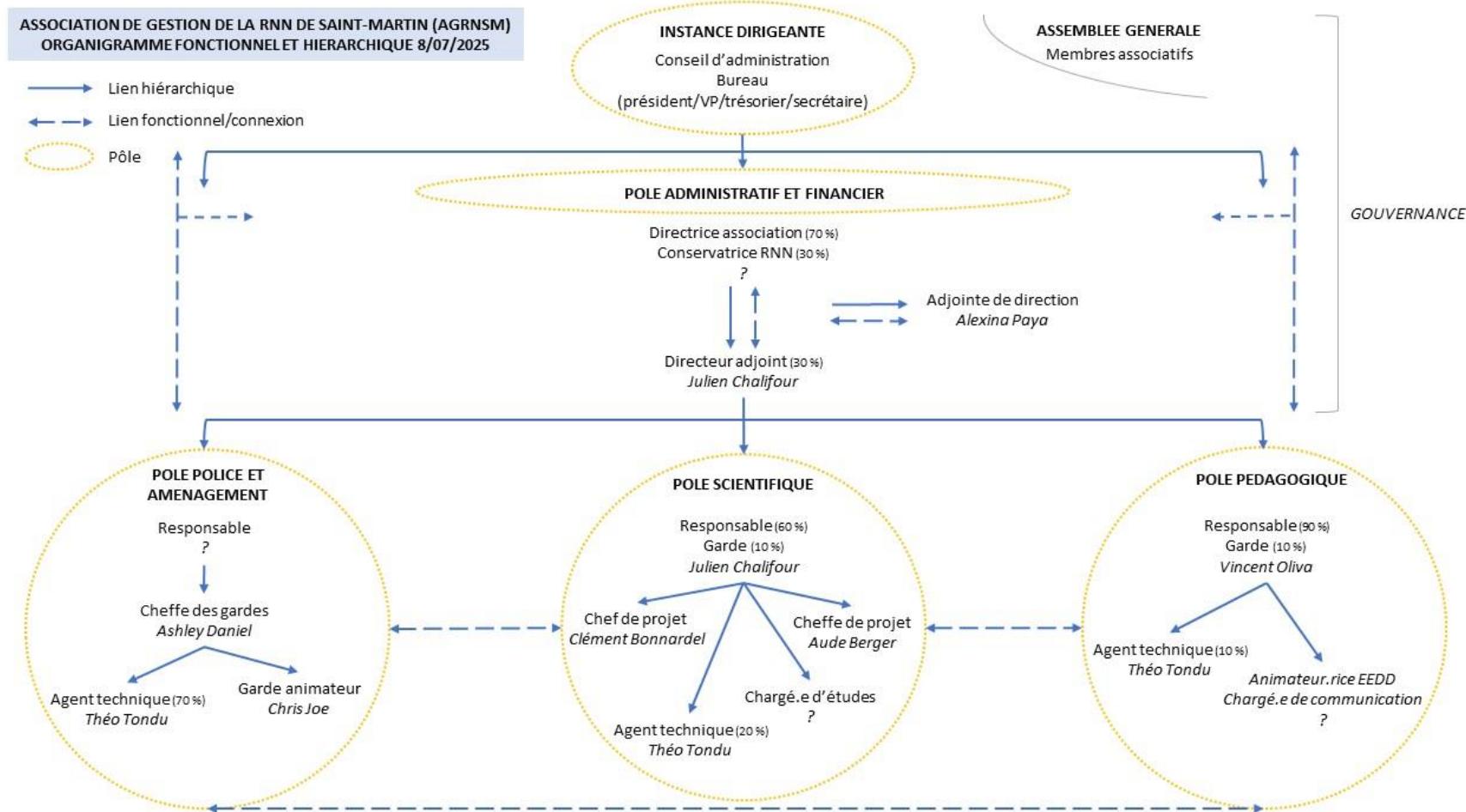
Je vous prie de croire, Monsieur le chef du service, l'expression de ma considération distinguée.



Agnès PANNIER-RUNACHER

Copie : Direction de l'Eau et Biodiversité, Préfet délégué de Saint-Martin

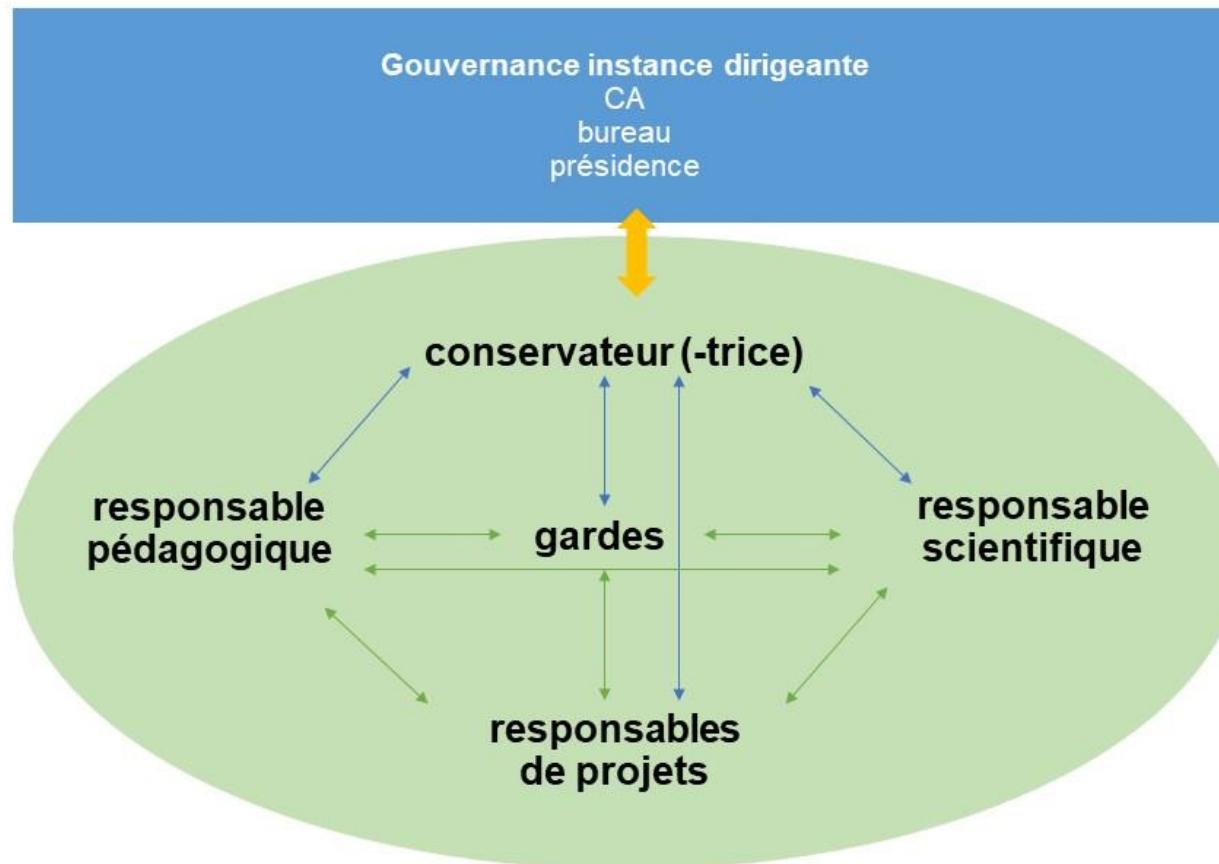
Annexe 2. Organigramme actuel de l'AGRNSM



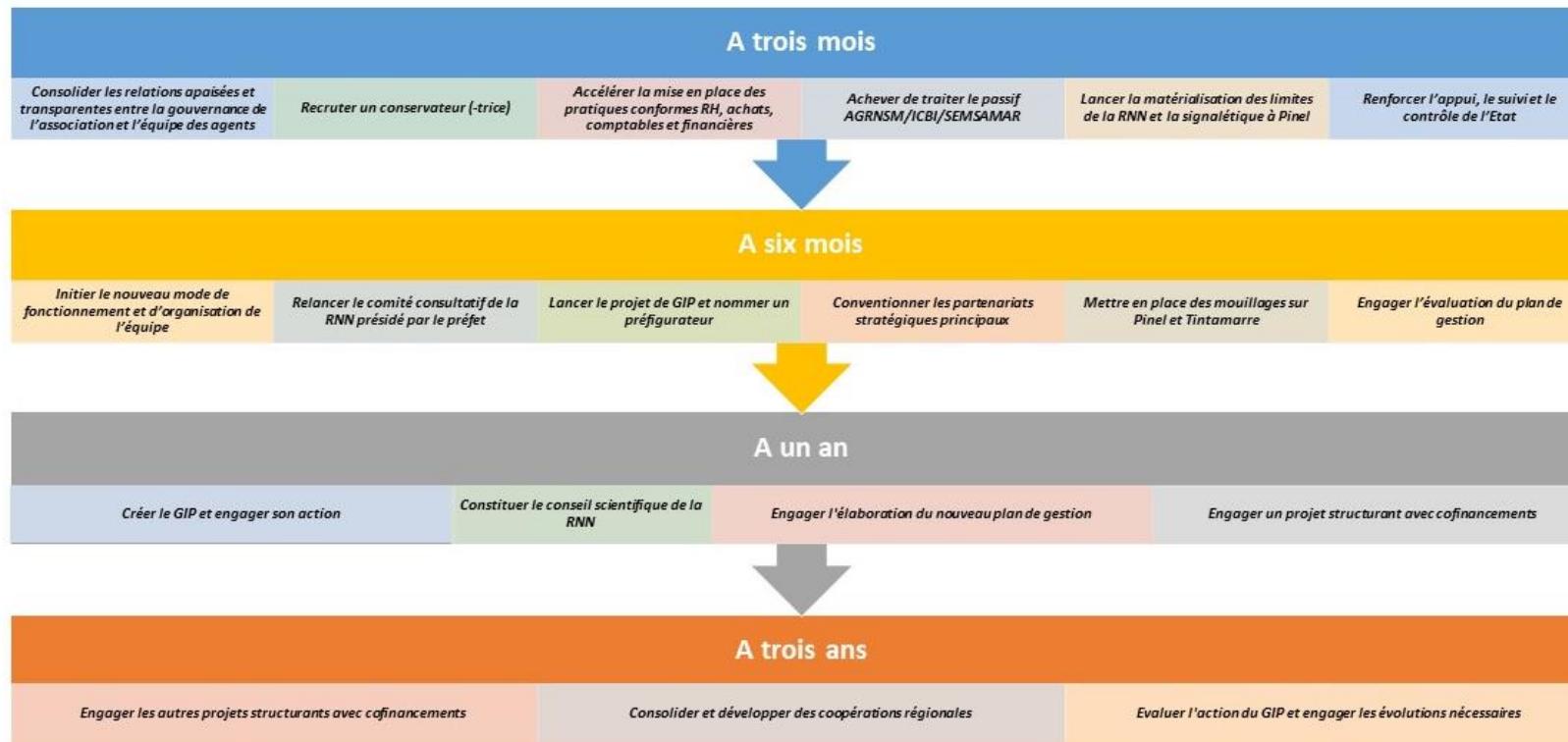
Source : AGRNSM

Annexe 3. Organigramme type simplifié proposé par la mission

Organigramme type simplifié proposé par la mission pour faciliter un management participatif en mode projet de l'équipe des agents



Annexe 4. Feuille de route à court et moyen termes pour la RNN



Annexe 5. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Rogier	Philippe	ME/DGALN/DEB/ET	Sous-directeur
de Pontbriand	Constantin	ME/DGALN/DEB/ET2	Chef de bureau
de Pins	Charlotte	ME/DGALN/DEB/ET2	Adjointe chef de bureau
Vendryes	Caroline	ME/DGALN/DEB/ET2	Adjointe au sous-directeur
Augé	Thierry	ME/DGALN/DEB/ET2	Chargé de mission
Mahfoudi	Najib	ME/DGALN/DEB	Conseiller outre-mer
Thomas	Marie	Réserves naturelles de France	Directrice
Fleming	Anne-Karine	AGRNSM	Présidente
Aliotti	Pierre	AGRNSM	Vice-président
Rogers	Glennicia	AGRNSM	Trésorière
Chalifour	Julien	Équipe RNN	Directeur par intérim, chef de pôle scientifique
Paya	Alexina	Équipe RNN	Administration, adjointe de direction
Berger	Aude	Équipe RNN	Cheffe de projet Biodiv'OM
Bonnardel	Clément	Équipe RNN	Chef de projet ReCorEA
Oliva	Vincent	Équipe RNN	Chef du pôle sensibilisation
Daniel	Ashley	Équipe RNN	Cheffe des gardes, pôle police et aménagement
Tondu	Théo	Équipe RNN	Garde technicien
Joe	Frantz Christopher	Équipe RNN	Garde animateur
Serre	Blandine	Cabinet d'expertise comptable BS	Experte comptable, Commissaire aux comptes

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Bouchée	Anne	Cabinet d'expertise comptable ATHENA	Comptable
Bordin	Amandine	Bureau d'étude	Ex directrice-conservatrice RNN
Mussington	Louis	Collectivité de Saint-Martin	Président
Louisy	Dominique	Collectivité de Saint-Martin	3ème Vice-présidente
Davis	Bernadette	Collectivité de Saint-Martin	2ème Vice-présidente
Guillaume	Laurent	Collectivité de Saint-Martin	Directeur département transition écologique
Rembotte	Igor	Collectivité de Saint-Martin	Directeur environnement
Touzé	Elie	Collectivité de Saint-Martin	Directeur de l'économie bleue et de la croissance verte
Lebout	Allan	Collectivité de Saint-Martin	Chargé de projet économie bleue
Berton	Vincent	Préfecture Saint-Barthélemy Saint- Martin	Préfet
Thibier	Fabrice	Préfecture Saint-Barthélemy Saint- Martin	Secrétaire général
Pinauldt	Marc-Etienne	Préfecture Saint-Barthélemy Saint- Martin	Administrateur de l'État, chargé de mission auprès du préfet
Miksa	Karim	Préfecture Saint-Barthélemy Saint- Martin	Chef UT DEAL
Davenne	Louise	Préfecture Saint-Barthélemy Saint- Martin	Chargée de mission UT DEAL
Viry	Michaël	Préfecture Saint-Barthélemy Saint-Martin	Directeur de la mer
Kremer	Olivier	DEAL Guadeloupe	Directeur
Japeau	Aurélien	DEAL Guadeloupe	Chargé de mission espaces naturels protégés
Helion	Mike	CEN Guadeloupe	Président
Voyer	Frederick	GIP Sargasses Martinique	Directeur

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Rouchon	Hervé	Inspection du travail Unité territoriale Saint-Barthélemy-Saint-Martin	Inspecteur du travail
Tkouti	Leila	Centre des Finances Publiques- Saint-Martin	Administratrice des Finances Publiques
Godard	Marie-Lucie	Tribunal de proximité de Saint-Martin	Vice-procureure
Loyez	Hugues	Gendarmerie nationale Saint-Barthélemy Saint-Martin	Colonel, commandant de la gendarmerie
Bernard	Emmanuel	Gendarmerie nationale Saint-Barthélemy Saint-Martin	Capitaine, chargé de police judiciaire et du renseignement
Guérin	Arnaud	Gendarmerie nationale Saint-Barthélemy Saint-Martin	Adjudant, enquêteur judiciaire
Brondeau	Alain	Conservatoire du littoral	Délégué Outre-Mer
Bouillé	Anne-Marie	Conservatoire du littoral	Chargée de mission, Antenne Saint-Barthélemy Saint-Martin
Thibault	Olivier	Office français de la biodiversité	Directeur général
Barthelat	Fabien	Office français de la biodiversité	Délégué territorial petites Antilles
Grolleau	Anthony	Office français de la biodiversité	Chef de service, police de l'environnement, Guadeloupe
Gréaux	Sébastien	Agence territoriale de l'environnement Saint-Barthélemy	Directeur
Drouy-Ayral	Danielle	Agence foncière de Saint-Martin	Présidente du CA, magistrat honoraire
Grach	Gaëtan	Agence foncière de Saint-Martin	Directeur
Hickerson	Leslie	Nature Foundation Sint Maarten	Directrice

Bousquet	Stéphane	Nature Foundation Sint Maarten	Membre actif
Vaslet	Amandine	Bureau d'étude, référente IFRECOR Antilles	Consultante environnement marin, membre du comité consultatif RNN
Yokoyama	Mark	Association « Les fruits de Mer »	Naturaliste, Membre du comité consultatif RNN
Ballège	Matt	Association « metimer »	Président
Hodge	Vivian	Association des exploitants de Pinel (AEP) « Les passeurs »	Président
Clément	Erick Marion	SAS « Karibuni » à Pinel	Propriétaires
Pechaux	Emeline	SAS « Karibuni » à Pinel	Manager
Provost	Marina Marco	Restaurant « Yellow beach » à Pinel	Propriétaires gérants
Jourquet	Isabeau	RNM de La Réunion	Conservatrice

Annexe 6. Sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AC	Agent comptable
AG	Assemblée générale
AGOA	Sanctuaire pour la protection des mammifères marins des Antilles françaises (aire marine protégée)
AGRNSM	Association de gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin
AOT	Autorisation d'occupation temporaire
ATE	Agence territoriale de l'environnement de Saint-Barthélemy
CA	Conseil d'administration
CC	Comité consultatif
CDD/CDI	Contrat à durée déterminée/ indéterminée
CELRL	Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres / conservatoire
CEN	Conservatoire des espaces naturels
COM	Collectivité d'outre-mer
CPP	Code de procédure pénale
CS	Conseil scientifique
CSTPN	Comité scientifique et technique territorial du patrimoine naturel
DCO	Dotation courante optimale
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (au ministère chargé de l'écologie)
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DUP	Déclaration d'utilité publique
EEE	Espèces exotiques envahissantes
ETP	Équivalent temps plein
GIP	Groupement d'intérêt public
GN	Gendarmerie nationale
ICBI	Institut caribéen de biodiversité insulaire
IGEDD	Inspection générale de l'environnement et du développement durable
LPO	Ligue de protection des oiseaux
OFB	Office français de la biodiversité
ONF	Office national des forêts
PNG	Parc national de Guadeloupe
PNM	Parc naturel marin
PNR	Parc naturel régional
RNF	Réserves naturelles de France
RNN	Réserve naturelle nationale
RNNSM	Réserve naturelle nationale de Saint-Martin
UE	Union européenne
UT	Unité territoriale
VESC	Volontaire en service civique
ZNIEFF	Zone nationale d'intérêt écologique, faunistique et floristique



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »