



HAL
open science

GEMAPI et les reconfigurations de la gestion de l'eau. Le cas du “ Grand Montpellier ” : analyse et prospective

Sylvain Barone, Stéphane Ghiotti

► To cite this version:

Sylvain Barone, Stéphane Ghiotti. GEMAPI et les reconfigurations de la gestion de l'eau. Le cas du “ Grand Montpellier ” : analyse et prospective. 2022. hal-04920780

HAL Id: hal-04920780

<https://hal.inrae.fr/hal-04920780v1>

Preprint submitted on 30 Jan 2025

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



GEMAPI et les reconfigurations
de la gestion de l'eau. Le cas du
« Grand Montpellier » : analyse et
prospective

Sylvain Barone et Stéphane Ghiotti

G-eau



G-Eau Working Paper No. 10

GEMAPI et les reconfigurations de la gestion de l'eau.
Le cas du « Grand Montpellier » : analyse et prospective

Sylvain Barone et Stéphane Ghiotti

Barone, S. et Ghiotti, S. 2022. GEMAPI et les reconfigurations de la gestion de l'eau. Le cas du « Grand Montpellier » : analyse et prospective. G-Eau Working Paper No.10. Montpellier, France. <http://www.g-eau.net/>

Copyright 2022, by G-Eau. All rights reserved. G-Eau encourages the use of its material provided that the organization is acknowledged and kept informed in all such instances.

The authors:

Sylvain Barone est chercheur en science politique à l'INRAE (UMR Gestion de l'Eau, Acteurs, Usages). Ses recherches portent sur la mise en œuvre et les recompositions de l'action publique en matière d'environnement et de changement climatique. sylvain.barone@inrae.fr

Stéphane Ghiotti est chercheur au CNRS en géographie au Laboratoire Art-Dev, UMR 5281. Ses travaux portent sur les territoires de l'eau en Méditerranée avec aujourd'hui un focus sur la gouvernance multi-niveaux des complexes lagunaires. stephane.ghiotti@univ-montp3.fr

Résumé :

Une évolution importante est intervenue dans la gestion locale de l'eau à partir de 2014 avec la mise en place de la compétence dite GEMAPI (pour « gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations ») et son déploiement aux échelles intercommunales. Cette réforme bouscule les équilibres entre institutions et redistribue les cartes entre les différents acteurs impliqués dans cette gestion, plus particulièrement entre les intercommunalités à fiscalité propre et les syndicats de bassin versant. L'objectif de ce texte est, à partir d'une étude de cas à l'échelle du « Grand Montpellier », de mieux saisir les modalités, la portée et le sens de ces reconfigurations. Pour cela, il propose de : i) analyser, dans une optique diachronique, comment a été mise en œuvre la réforme GEMAPI, en inscrivant ce processus dans un contexte local et une trajectoire de gestion bien spécifiques ; ii) réfléchir, dans une optique prospective, à quoi pourrait ressembler la gestion de l'eau en 2035 dans cette zone, autour de quatre scénarios contrastés.

Mots clés : GEMAPI ; eau ; gouvernance ; Montpellier ; prospective.

Abstract:

An important evolution has occurred in local water management since 2014 with the implementation of the so-called GEMAPI competence (for "*gestion des milieux aquatiques et prévention contre les inondations*" - "management of aquatic environments and flood prevention") at the inter-municipal level. This reform upsets the balance between institutions and redistributes the cards between the various actors involved in this management, more particularly between local authorities with their own tax system and local river basin institutions. The objective of this paper is to better understand the modalities, the scope and the meaning of these reconfigurations, based on a case study at the scale of the 'Greater Montpellier'. To this end, it proposes to: i) analyse, from a diachronic perspective, how the GEMAPI reform was implemented, by placing this process in its very specific local context and management trajectory; ii) reflect, from a prospective perspective, on what water management could look like in 2035 in this area, based on four contrasting scenarios.

Keywords: GEMAPI, water, governance, Montpellier, prospective.

Table des matières

1	Introduction	5
1.1	Une redistribution des cartes de la gestion de l'eau.....	6
1.2	Objectif de l'article	7
1.3	Cadrage temporel et spatial	8
1.4	Méthodologie	11
1.5	Un partenariat étroit avec les acteurs de terrain.....	12
1.6	Un texte en deux volets : analyse de la mise en œuvre de la réforme (1) et essai de prospective territoriale (2)	12
Volet 1: Mise en œuvre de la GEMAPI : trajectoires, enjeux et acteurs		13
2	Une construction intercommunale difficile et souvent conflictuelle	13
3	Le rôle historique central des syndicats de gestion	15
4	GEMAPI : une recomposition tendue du paysage institutionnel et territorial local	18
5	Conclusion	23
Volet 2 : Essai de prospective territoriale		25
6	Démarche	25
6.1	Une prospective territoriale exploratoire	25
6.2	Construction des scénarios	26
7	Scénarios	27
7.1	Scénario 1 : la gestion intercommunale intégrée (EPCI FP)	29
7.2	Scénario 2 : le maintien/retour des syndicats au premier plan	31
7.3	Scénario 3 : la gestion « à la carte »	34
7.4	Scénario 4 : du littoral au grand territoire.....	36
8	Mise en discussion des scénarios et retours réflexifs sur la démarche	38
9	Conclusion générale	40
10	Références	41

1 Introduction

La gestion locale de l'eau, prise depuis plusieurs décennies dans un mouvement de réforme perpétuelle (Barone, Barbier *et al.*, 2018), a encore récemment connu de nouvelles inflexions. Une évolution importante est notamment intervenue à partir de 2014 avec la mise en place de la compétence dite GEMAPI (pour « GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention contre les Inondations ») et son déploiement aux échelles intercommunales¹. Cette réforme modifie le panorama de la gestion locale de l'eau. Elle reconfigure en partie les territoires et les institutions en charge de cette gestion. L'objectif de cet article est, à partir d'une étude de cas, de mieux saisir les modalités, la portée et le sens de ces reconfigurations. Pour cela, il propose de : i) analyser, dans une optique diachronique, comment a été mise en œuvre cette compétence ; ii) étudier, dans une optique prospective, à quoi pourrait ressembler, demain, la gestion locale de l'eau.

Encadré 1 – L'organisation des acteurs et de la politique de l'eau en France

Le système actuel de gestion de l'eau à l'échelle nationale est en partie hérité des années 1960, quand six Agences de l'eau ont été créées en 1964 sur la base des vastes territoires hydrographiques des grands fleuves français. Ces établissements publics administratifs appliquent des redevances aux usagers (domestiques, agricoles, industriels) qui sont redistribuées essentiellement sous forme de soutiens financiers aux collectivités locales pour la conduite de leurs projets. Leur activité est orientée par des comités de bassin, où sont représentés les principaux acteurs de la politique de l'eau (élus locaux, Etat, acteurs économiques, représentants associatifs, etc.). Les Agences de l'eau ne disposent ni des pouvoirs de police de l'eau, qui reviennent aux services de l'Etat et à l'Office français de la biodiversité (OFB), ni de la maîtrise d'ouvrage des projets (travaux de restauration de cours d'eau, préservation de zones humides, etc.). Contrairement aux orientations initiales, la maîtrise d'ouvrage a été laissée aux collectivités locales qui interviennent souvent, pour ce qui concerne les milieux aquatiques et les inondations, par le biais de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes. Les collectivités interviennent également dans le co-financement des politiques de l'eau, aux côtés des Agences de l'eau.

À l'échelle locale, la gestion des milieux aquatiques et des inondations a connu des évolutions profondes depuis une trentaine d'années (Le Bouhris, 2004 ; Ghiotti, 2007 ; Barone, Barbier *et al.*, 2018). Ces évolutions se sont inscrites dans la poursuite de plusieurs objectifs, en particulier : recherche de nouvelles formes de gouvernance et de territorialisation de l'action publique, meilleure articulation entre secteurs, en particulier entre gestion de l'eau et gestion des territoires, et recherche d'efficacité dans l'atteinte d'objectifs environnementaux.

Si l'on s'en tient aux étapes les plus importantes, la loi sur l'eau de 1992 a instauré les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) à l'échelle des bassins versants², qui sont élaborés par une commission locale de l'eau (CLE) présidée par un élu et composée de représentants des collectivités territoriales, des usagers, et des représentants de l'Etat. Les SAGE doivent être compatibles avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) élaborés à l'échelle des grands bassins hydrographiques (Rhône-Méditerranée par exemple pour ce qui concerne Montpellier). Quelques années plus tard, il a été décidé 1/ que les schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et sont élaborés à l'initiative de groupements de communes, devaient être compatibles avec les SAGE ; 2/ que les SAGE comporteraient un volet réglementaire opposable aux tiers.

¹ Cette compétence est plus précisément définie en référence à quatre alinéas de l'article L.211-7 du Code de l'environnement : 1°L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique ; 2°L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau [...] ; 5°La défense contre les inondations et la mer ; 8°La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines.

² Un bassin versant correspond à une portion de territoire délimitée par des lignes de crête ou de partage des eaux, irriguée par un même réseau hydrographique (par exemple une rivière avec tous ses affluents).

A partir des années 2000, la gestion locale de l'eau évolue plus fortement que dans la période précédente sous l'influence de l'Union européenne. À la suite de la directive Habitat-Faune-Flore centrée sur les questions de conservation de la biodiversité et à l'origine du réseau Natura 2000, la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000 demande aux Etats-membres de prévenir la détérioration de l'état des eaux et d'améliorer leur qualité afin de parvenir à une situation de « bon état » des masses d'eau. La directive Inondation de 2007 établit elle aussi un nouveau cadre pour la gestion de ce risque. A partir de 2002 avaient déjà été lancés par l'Etat les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI), outils de contractualisation entre l'État et les collectivités par lesquels ces dernières prennent en compte, à l'échelle des bassins de risque, les politiques et les cartographies réglementaires de l'Etat (plans de prévention des risques d'inondation notamment).

1.1 Une redistribution des cartes de la gestion de l'eau

La compétence GEMAPI n'arrive pas sur un terrain vierge, mais doit s'insérer au sein de dispositifs préexistants qu'elle vient en partie déstabiliser. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014 confie cette compétence aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP)³ au plus tard en 2020. Les EPCI FP peuvent exercer cette compétence soit en régie, soit par délégation ou transfert⁴, une forme de souplesse dans la mise en œuvre renforcée par la possible sécabilité thématique et géographique de la compétence (Marc *et al.*, 2021). Au sein des syndicats de bassin, leur influence peut très sensiblement augmenter par le mécanisme de « représentation-substitution ». Ce dispositif prévoit que les communes membres d'un syndicat soient remplacées par l'EPCI FP auquel elles appartiennent. Mécaniquement, il induit la concentration des votes au profit des EPCI FP et renforce ainsi leurs pouvoirs. Les syndicats de gestion, structurés sur la base de périmètres fonctionnels (bassins versants la plupart du temps), peuvent ainsi continuer à exercer tout ou partie de leurs missions si le ou les EPCI FP du territoire le souhaitent. En parallèle, un mouvement de suppression et de fusion de certains syndicats est engagé. Afin de financer cette nouvelle compétence obligatoire, le législateur a introduit une taxe facultative, votée par les EPCI FP et plafonnée à 40 euros par habitant. Cette taxe alimente un budget annexe spécial mais elle est adossée à la fiscalité locale traditionnelle.

L'objectif de la réforme GEMAPI était de permettre à la fois une meilleure articulation entre aménagement du territoire/urbanisme, d'une part, action environnementale et gestion des inondations, d'autre part, et une nouvelle avancée dans l'effort de « rationalisation »⁵ de la carte intercommunale. La réforme introduit en réalité deux points de ruptures majeurs. La première est territoriale via un effet de *rescaling* (Brenner, 1999 ; Swyngedouw, 2004) favorisant la maille intercommunale à fiscalité propre au détriment de celle du bassin versant privilégiée à l'échelle locale depuis la loi de 1992. Depuis cette loi, les Agences de l'eau ont beaucoup appuyé la mise en place de syndicats pour porter les schémas d'aménagement et de gestion des eaux à l'échelle des bassins versants. Elles ont participé au financement de l'activité des chargés de mission SAGE ou des différents types de contrat (de rivière, de baie, de nappe...) au sein de ces structures. De son côté, avec la GEMAPI, le législateur a introduit le label d'établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), 11 ans après avoir introduit celui d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), structures ayant désormais vocation à coordonner les futurs EPAGE qui seront maîtres d'ouvrages des

³ Les EPCI à fiscalité propre (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), qui disposent donc du droit de prélever l'impôt, exercent des compétences obligatoires fixées par la loi et des compétences facultatives confiées par les communes. Ils se distinguent des syndicats intercommunaux, EPCI sans fiscalité propre spécifiquement créés dans le but d'exercer certaines compétences.

⁴ Avec la délégation, l'EPCI conserve la maîtrise de la compétence et signe une convention qui définit le service attendu du syndicat mixte sur une période donnée. Avec le transfert, l'EPCI FP n'a plus la compétence et il devient membre du syndicat mixte auquel il l'a transférée.

⁵ Nous mettons des guillemets ici pour marquer notre distance avec ce terme, souvent utilisé par les réformateurs, mais qui constitue le plus souvent un euphémisme renvoyant à des logiques de suppression, de fusion et donc de diminution du nombre d'intercommunalités.

études et/ou travaux. Il semblait par-là vouloir donner toute sa place aux syndicats de gestion dans l'architecture GEMAPI. En même temps, il a ouvert aux EPCI FP la possibilité d'exercer tout ou partie de la compétence GEMAPI en régie, et donc de se substituer partiellement ou complètement aux syndicats qui l'exerçaient jusque-là. La seconde rupture est thématique. Elle consiste à structurer sur le modèle du « petit cycle de l'eau » (eau potable, assainissement, eaux pluviales urbaines) et en interface avec ce dernier un « grand cycle de l'eau » relevant de la même échelle territoriale de base (l'EPCI FP)⁶.

Il faut préciser pour terminer sur ce point que la suppression, par la loi NOTRe de 2015, de la clause de compétence générale pour les Conseils départementaux et régionaux était potentiellement lourde de conséquence pour la gestion locale de l'eau. Elle faisait notamment peser une menace sur la pérennisation de syndicats dont le financement dépendait en grande partie de la participation du Département. En fin de compte, il a été décidé que les Départements, acteurs historiques des politiques de l'eau (Grandgirard *et al.*, 2009) pourraient continuer à financer des projets et fournir une assistance technique aux communes et EPCI FP, et que les Régions pourraient se voir attribuer des missions d'animation et de concertation dans le domaine de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

1.2 Objectif de l'article

L'objet n'est pas ici de revenir sur l'élaboration ni même sur le contenu de la réforme GEMAPI⁷, mais de présenter une démarche visant à analyser la trajectoire des politiques de l'eau et de l'environnement à l'échelle du « Grand Montpellier » et, dans son prolongement, une démarche de prospective territoriale dont le point d'entrée a été le déploiement et l'appropriation de cette compétence GEMAPI. En effet, la ventilation géographique et thématique des missions et responsabilités juridiques et financières redistribuent en partie les cartes entre les différents acteurs, plus particulièrement entre les EPCI FP et les syndicats de gestion, possiblement confrontés à des situations de concurrence en termes de capacités d'action et de légitimité. Au-delà des réglages techniques et opérationnels, la GEMAPI modifie en réalité tout le champ de forces et les équilibres inter-institutionnels, participant d'une nouvelle configuration hydro-sociale. Cet article s'attache à comprendre comment, à l'instant *t* et en tendances, la réforme GEMAPI est de nature à redistribuer les cartes, dans un double sens figuré : en redessinant la cartographie des territoires, et en redistribuant des ressources et des contraintes, des opportunités et des risques parmi les différents acteurs concernés.

La vocation de ce texte est donc d'abord empirique (présenter des données de terrain mises en forme), analytique (interpréter ces résultats, les décomposer, établir des relations entre eux) et exploratoire (construire des scénarios d'évolution possible dans une perspective de connaissances), bien plus que théorique ou normatif. Nous manquons aujourd'hui d'études de cas sur la manière dont la réforme GEMAPI perturbe (ou non) les trajectoires locales de gestion de l'eau, les manières de faire et de penser cette gestion, ses espaces, ses institutions. Ce rapport entend apporter une pierre à l'étude de ces processus, qui sera d'autant plus intéressante que d'autres études de cas, portant sur des terrains différents, viendront s'ajouter à celle-ci et contribuer à une accumulation de travaux dont nous pourrions tirer des enseignements plus généraux.

⁶ La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015, assouplie en 2018, prévoit le transfert au plus tard en 2026 des compétences eau potable et assainissement aux communautés de communes et d'agglomération. Les syndicats dont les communes n'appartiennent qu'à un seul EPCI FP sont dissouts.

⁷ Pour plus de détails, notamment sur les incertitudes juridiques entourant la nouvelle compétence, la curiosité et les insuffisances de son financement, ou le jeu ambigu de transfert de charges de l'Etat en direction des collectivités locales, voir Ghiotti et Marc, 2014 ; Barone et Dedieu, 2015 ; Heitz *et al.*, 2018 ; Marc et Charles, 2018.

1.3 Cadrage temporel et spatial

Le cadrage temporel retenu ici est assez large. Nous sommes contraints, dans le cadre de ce rapport, de sélectionner les éléments du passé qui nous paraissent les plus emblématiques et explicatifs de la trajectoire locale de gestion de l'eau. Au-delà des descriptions et des analyses que nous pourrions faire de cette trajectoire, cette dernière nous servira à construire un regard prospectif, avec un horizon temporel que nous avons fixé à 2035. Cet horizon intermédiaire permet de limiter les incertitudes sur certaines variables lourdes, comme les évolutions climatiques ou démographiques. Il permet à l'inverse de travailler sur des variations concernant d'autres dimensions (socio-économiques, réglementaires, politiques, etc.) que ce soit en poussant des tendances, en prêtant attention à certains signaux faibles ou en envisageant la possibilité d'aléas et de surprises imprévisibles.

Cet horizon nous a paru particulièrement intéressant du point de vue institutionnel et de l'action publique car il implique de réfléchir à ce que pourrait être la gestion locale de l'eau à l'issue d'une (hypothétique) stabilisation des recompositions institutionnelles autour du déploiement de la GEMAPI - même si l'on sait parfaitement que de nouvelles réformes pourraient très bien, d'ici là, modifier à nouveau le paysage institutionnel, et si toute la gestion locale des milieux aquatiques et des inondations n'est pas réglée, loin s'en faut, par la seule GEMAPI. Le fait que le déploiement de la compétence ne soit aujourd'hui que partiellement stabilisé génère des incertitudes et ouvre des opportunités intéressantes à explorer. Cette ouverture manifeste du champ des possibles rend l'articulation des démarches rétrospective et prospective encore plus intéressante et légitime, y compris aux yeux des acteurs de terrain avec lesquels nous avons mené ce travail.

Le cadrage spatial est celui du « Grand Montpellier », ou de la « zone de Montpellier », qui ne correspond à aucune échelle territoriale administrative ou hydrographique établie. Nous n'avons pas souhaité définir a priori un périmètre géographique précis, mais plutôt privilégier un cadrage souple, qui ferait sens pour les acteurs eux-mêmes. Il serait de toute façon absurde de chercher à décrire avec précision et a priori ce que serait ce territoire, d'autant que, du point de vue de la gestion de l'eau notamment, les territoires sont en évolution. De plus, au-delà du territoire politique de la Métropole de Montpellier (3M), on ne peut de toute façon rien comprendre à la gestion de l'eau dans cette zone sans s'intéresser dans le même mouvement au territoire politique connexe du Pays de l'Or (POA) et au territoire des deux bassins versants qui se superposent en partie plus ou moins importante à celui de la métropole : le bassin du Lez (746 km²) et le bassin de l'Or (410 km²), hydrologiquement connectés par l'aval et disposant chacun d'un syndicat de gestion (voir Figure 2). Mais nous verrons que l'analyse des enjeux, des configurations d'acteurs et les réflexions prospectives impliquent d'intégrer encore d'autres territoires connexes. Disons, pour l'heure, que nos questionnements sur le territoire du « Grand Montpellier » partent d'un noyau constitué de la métropole de Montpellier, de l'agglomération du Pays de l'Or et des deux bassins versants mentionnés, sans d'aucune façon s'y limiter. La première partie de l'article permettra au lecteur de se familiariser avec ces territoires, leurs enjeux et leurs acteurs.

La figure suivante (Figure 1) présente une zone assez large autour de Montpellier où ne figurent que l'altimétrie, la trame urbaine, les grandes infrastructures de transport, le réseau hydrographique majeur et les étangs littoraux. Différentes possibilités de gestion de l'eau ont été projetées sur cette aire, et continuent à être projetées dans les suites de la réforme GEMAPI. La pluralité des cadrages spatiaux, les possibilités d'expansion, de scission ou de fusion territoriale sont au cœur même de notre démarche prospective, des scénarios que nous avons produits et des échanges que nous avons eus avec les acteurs de terrain.

Figure 1 – Un territoire prospectif : la région du « Grand » Montpellier

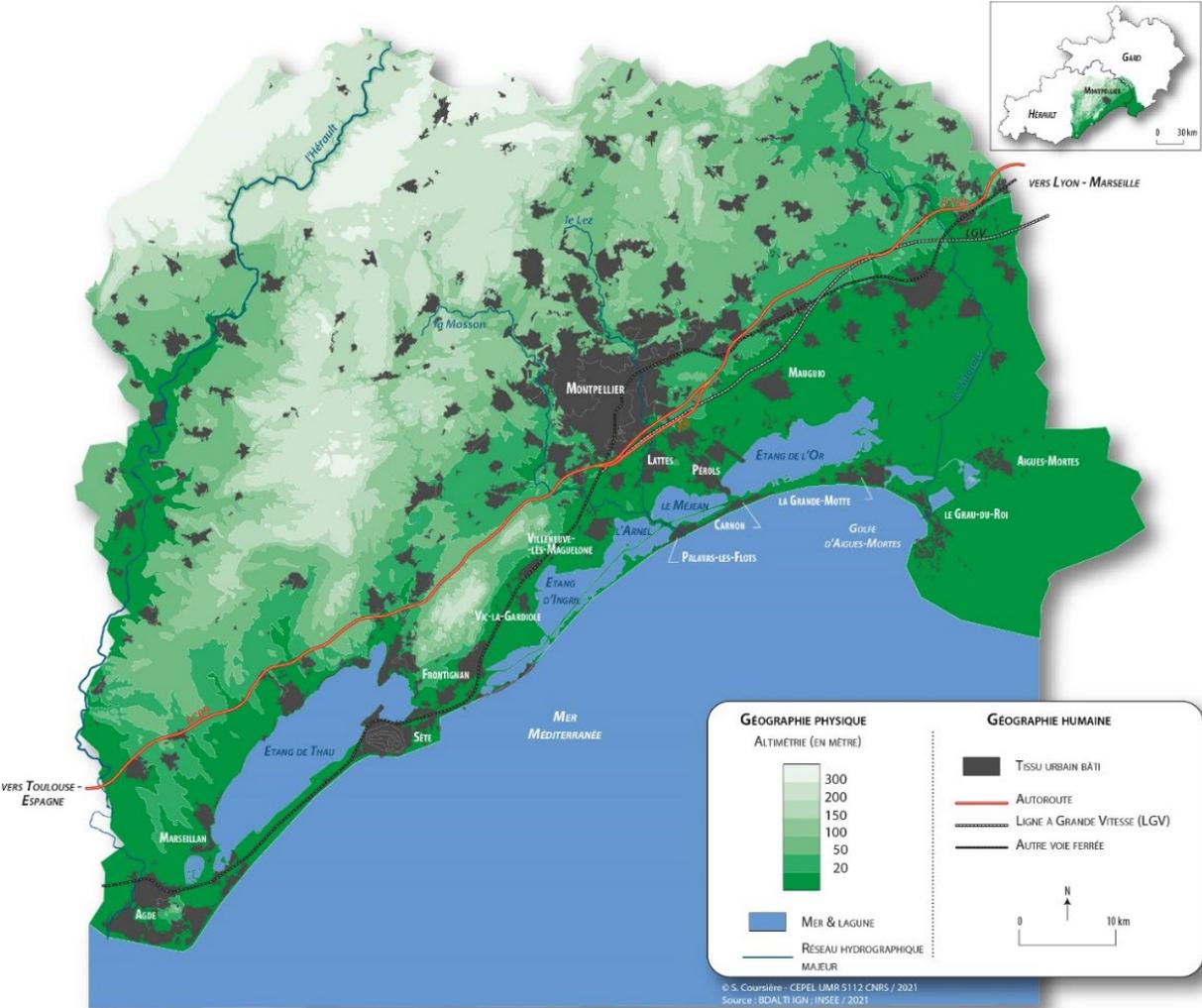
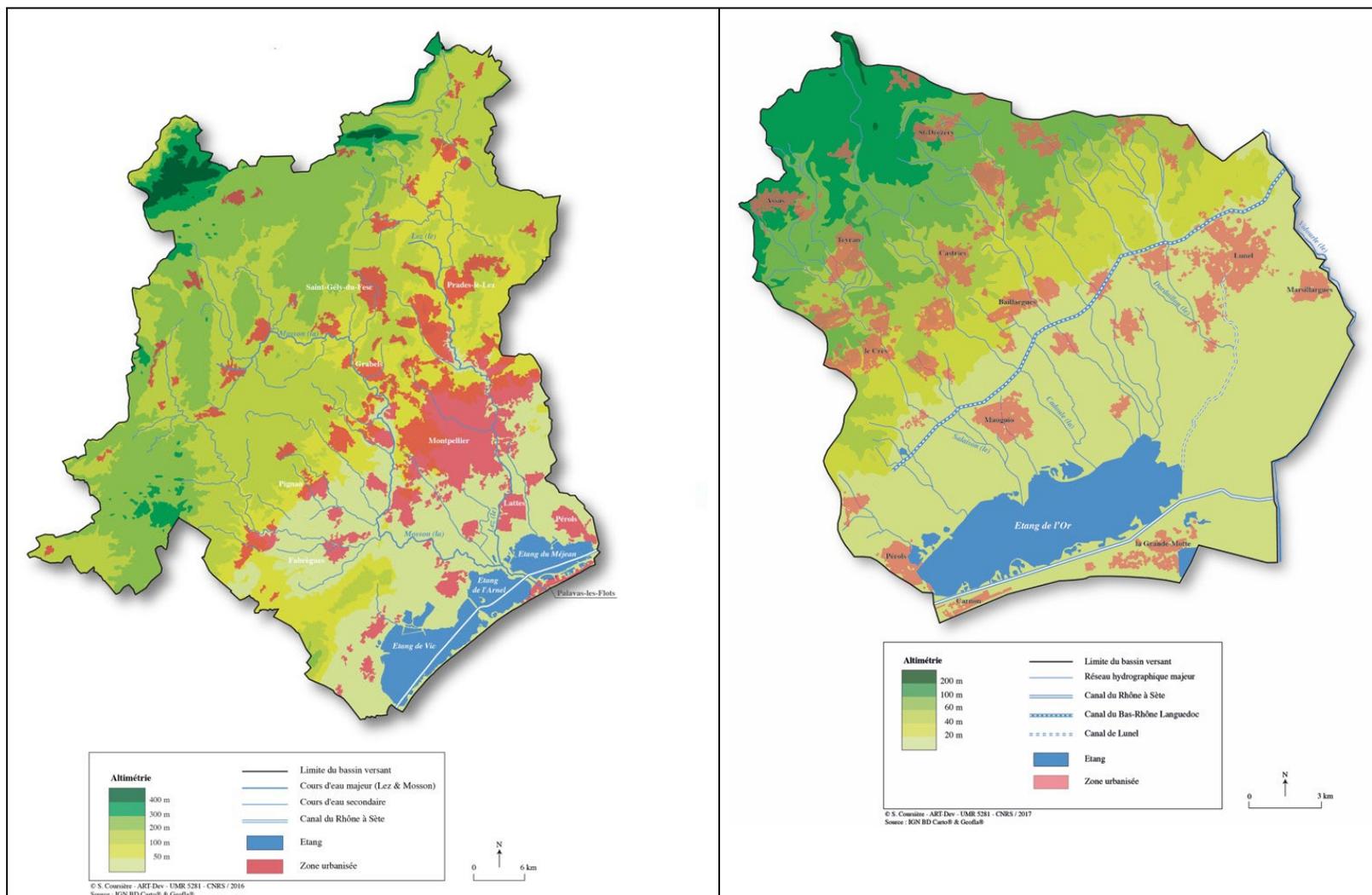


Figure 2 – Les bassins côtiers métropolitains du Lez-Mosson et de l'Or



1.4 Méthodologie

Les données que nous avons rassemblées pour l'analyse de la mise en œuvre locale de la réforme et la construction des scénarios prospectifs proviennent de différentes sources⁸. Elles sont issues d'une part d'une étude de la littérature « grise », qui constitue elle-même une matière extrêmement variée : documents de planification territoriale, de gestion de l'eau, budgets et organigrammes des collectivités locales, etc. On peut ajouter à cette littérature la consultation de bases de données, en particulier celle de l'INSEE.

Nos données proviennent d'autre part d'entretiens réalisés auprès d'experts et d'acteurs locaux (voir Tableau 1). Au cours de ces entretiens, nous avons notamment questionné les acteurs sur les enjeux du territoire, sur les stratégies et l'action publique locales en matière de gestion de l'eau et de risques inondations, sur les évolutions institutionnelles et les jeux d'acteurs pré- et post-GEMAPI, sur les autres effets de la mise en œuvre locale de la réforme, et sur la manière dont ils envisageaient l'avenir de leur territoire et de la gestion de l'eau. Une trentaine de personnes ont été mobilisées au moins une fois tout au long de ce travail. Certaines l'ont été deux fois.

Tableau 1 – Entretiens réalisés

	Analyse de la mise en œuvre et construction des scénarios	Mise en discussion des scénarios
Agence de l'eau	4 (1)	0
AgroParisTech (enseignants-chercheurs)	2 (2)	0
Communauté de communes du Pays de Lunel	1 (1)	0
Conseil départemental	5 (3)	2 (1)
Conseil régional	3 (2)	2 (1)
DDTM	1 (1)	1 (1)
DREAL	1 (1)	0
Syndicat du Vidourle	0	1 (1)
INRAE (chercheurs)	2 (1)	2 (1)
Métropole de Lyon	0	1 (1)
Montpellier Méditerranée Métropole	4 (3)	2 (1)
Pays de l'Or Agglomération	0	1 (1)
Syndicat du bassin du Lez	1 (1)	2 (1)
Syndicat du bassin de l'Or	2 (2)	2 (1)
Total	26 (18)	16 (10)

Aide à la lecture : dans chaque case, le premier chiffre indique le nombre de personnes rencontrées et le chiffre entre parenthèses le nombre d'entretiens réalisés

⁸ Nous remercions Salomé Tessane, stagiaire de M2 en 2020, qui nous a appuyés dans ce travail (collecte de données, réalisation d'entretiens, rédaction d'un rapport sur les impacts de la réforme GEMAPI sur la gouvernance locale dans le territoire des étangs de l'Or et Palavasiens).

1.5 Un partenariat étroit avec les acteurs de terrain

Le travail que nous présentons ici a été mené en étroite collaboration avec les acteurs opérationnels. Il a été réalisé sur un terrain que nous pratiquons par ailleurs en tant que chercheurs depuis de nombreuses années. Nous voulions au départ « parler » aux, et surtout avec, les acteurs territoriaux de la gestion de l'eau, en organisant des échanges à la fois autour de notre analyse de la situation et des pistes possibles d'évolution.

Bertrand de Jouvenel (1964) insistait déjà sur l'importance fondamentale, dans toute prospective, de la qualité à la fois du travail d'élaboration des conjectures et des espaces de débats critiques sur ces conjectures. Les prospectives territoriales d'une certaine ampleur sont souvent participatives, impliquant plus ou moins d'acteurs aux différentes étapes, notamment sous la forme d'ateliers. Notre démarche, plus modeste, comporte néanmoins une forte dimension partenariale. D'une part parce que le projet de recherche auquel il s'adossait était un projet en partenariat avec des acteurs du territoire⁹. D'autre part parce qu'une partie des acteurs mobilisés pour alimenter (ex-ante) notre diagnostic et nos scénarios ont été re-sollicités pour les discuter (ex-post). 16 personnes représentant 10 organismes se sont prêtées à ce dernier exercice (voir Tableau 1). Elles incluent à la fois, ici aussi, des experts et des acteurs opérationnels. Ce faisant, elles ont directement participé aux processus d'évolution « chemin faisant » des scénarios. A titre d'illustration, alors que nous avons au départ imaginé trois scénarios, les premiers échanges de restitution nous ont conduits à en développer un quatrième.

1.6 Un texte en deux volets : analyse de la mise en œuvre de la réforme (1) et essai de prospective territoriale (2)

Les effets du déploiement de la compétence GEMAPI seront analysés sous deux principaux angles : spatial avec les conséquences sur les périmètres et le redécoupage des différentes formes d'intercommunalités et les questions d'inter-territorialité (Vanier, 2005 ; Vanier et Estèbe, 2010) ; institutionnel et politique sous l'angle de la recomposition de la gouvernance environnementale (Bennett et Satterfield, 2018) et territoriale (Pasquier *et al.*, 2015 ; Poupeau, 2017) ; le tout dans une perspective dynamique et dialectique, de la trajectoire de gestion effective jusqu'à l'exploration de trajectoires possibles dans un futur de moyen terme, et réciproquement. Cette orientation nous amène à structurer de manière originale notre article, organisé en deux volets, articulés et complémentaires mais distincts dans leur contenu et leurs objectifs. Le premier s'attache à dresser un état des lieux de la période précédant la GEMAPI jusqu'à la mise en œuvre concrète de la réforme. Le second esquisse les grandes lignes d'une prospective territoriale à travers la présentation et la mise en discussion de différents scénarios d'évolution de la gestion locale de l'eau.

⁹ Il s'agissait du projet RestEaur'Lag, financé par la Fondation de France dans le cadre de son appel à projet « Quels littoraux pour demain ? », qui avait pour objectif d'analyser les trajectoires de restauration de complexes lagunaires méditerranéens et leurs relations et conséquences sur les processus de développement et d'aménagement du territoire.

Volet 1: Mise en œuvre de la GEMAPI : trajectoires, enjeux et acteurs

Nous ne reviendrons pas ici en détails sur l'histoire très riche de la gestion des milieux aquatiques et des inondations dans la zone de Montpellier. Nous nous bornerons à mentionner les éléments indispensables à la compréhension des grands enjeux. Deux encadrés proposent par ailleurs des éléments d'approfondissement sur deux dimensions centrales du territoire dès lors qu'il est question d'eau : les risques et les complexes lagunaires.

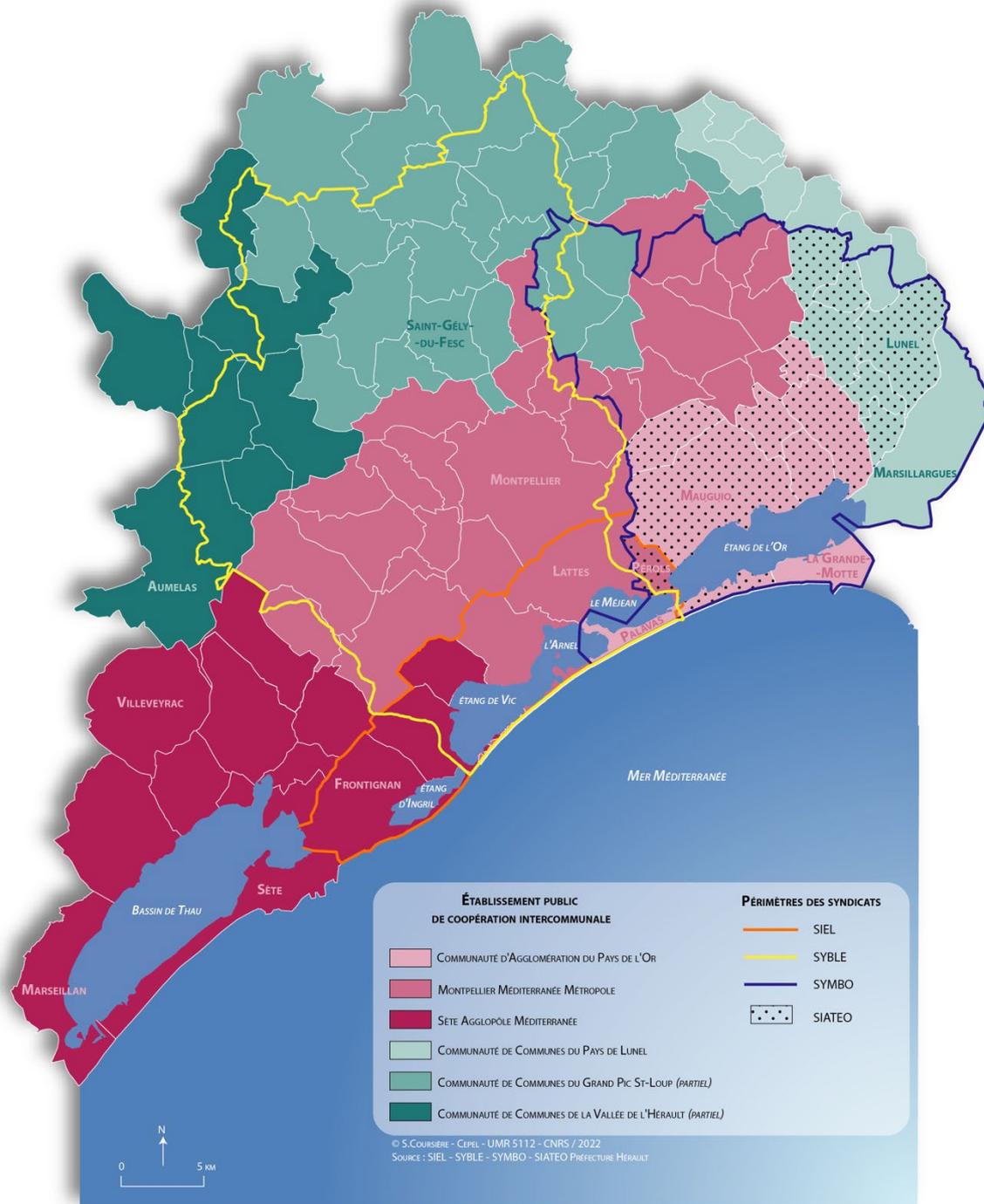
2 Une construction intercommunale difficile et souvent conflictuelle

On aura bien du mal à saisir les tenants et aboutissants des recompositions institutionnelles et territoriales en cours - et leurs prolongements futurs - dans le domaine de l'eau sans rappeler comment s'est structurée l'intercommunalité dans ce secteur. La Figure 3 ci-dessous présente les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et les syndicats de gestion tels qu'ils existaient à la veille du déploiement de la GEMAPI. L'aire urbaine de Montpellier (au sens de l'INSEE) est actuellement la douzième de France. Si la Métropole de Montpellier ne rassemble « que » 470 000 habitants, l'aire urbaine en compte 650 000 – et l'aire d'attraction, constituée par le pôle urbain montpelliérain et une couronne constituée des communes dont au moins 15% des actifs travaillent dans le pôle, 750 000. La population de l'agglomération a été multipliée par trois dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle. Dans le même temps, à partir des années 1960, la mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon faisait sortir de terre des stations balnéaires, dont La Grande-Motte constitue localement l'exemple le plus connu¹⁰.

Cet essor démographique et touristique est concomitant du développement de l'intercommunalité. Le District de Montpellier, créé en 1965, passe progressivement de 12 communes en 1965 à 15 en 1995. Toutes appartiennent alors à la première ou à la seconde couronne, et trois sont des communes littorales au sens de la loi « littoral » : Palavas et Lattes dès l'origine, rejointes par Pérols en 1974. Avec la loi Chevènement de 1999, le président du District Georges Frêche (parti socialiste) entend transformer le District en communauté d'agglomération et poursuivre l'extension du territoire vers la mer. Il rencontre cependant une forte opposition. Le Département de l'Hérault, bien qu'acquis au parti socialiste, constitue le foyer principal d'opposition, tant politique (interne au parti socialiste) qu'institutionnelle (Négrier, 2001). Les relations entre le Département et l'Agglomération de Montpellier, conflictuelles depuis le début des années 1990, le resteront longtemps. Par ailleurs, les communes littorales de l'aire urbaine de Montpellier (où domine électoralement la droite) opposent une forte résistance à leur intégration à la future agglomération.

¹⁰ Parallèlement, une autre politique d'aménagement du territoire d'envergure, tournée vers l'hydraulique agricole, va sensiblement bouleverser la physionomie et l'organisation des espaces littoraux : la construction du canal d'irrigation de la Compagnie nationale d'aménagement du Bas Rhône et du Languedoc (CNABRL), destiné à remplacer la monoculture de la vigne, qui a pour conséquence « l'assainissement » de marécages et la rectification de cours d'eau.

Figure 3 – Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP) et les syndicats de gestion de la zone en 2018.



La communauté d'agglomération de Montpellier créée en 2001 compte alors 38 communes. Mais en 2004, plusieurs communes sortent de la communauté d'agglomération. Certaines rejoignent la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, d'autres la communauté de communes du Pays de l'Or, devenue Pays de l'Or Agglomération en 2012. Cet épisode entérine des relations de défiance réciproque entre Montpellier et les EPCI FP voisins, qui ont renforcé leur intégration en partie contre la volonté jugée hégémonique de Montpellier. La transformation de l'Agglomération de Montpellier en Métropole en 2015 n'a rien changé au périmètre de l'intercommunalité. De même, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) reprend en effet l'exact périmètre de l'intercommunalité montpelliérain

et apparaît ainsi tout aussi sous-dimensionné que cette dernière pour appréhender un développement territorial se rapprochant de l'échelle de l'aire urbaine, avec des effets caricaturaux liés à la coupure politique entre territoires, dont le plus connu est le tracé du tramway montpellierain, qui s'arrête aux portes de Pays de l'Or Agglomération, à un peu plus de deux kilomètres des plages.

Les communes littorales qui se sont regroupées au sein de Pays de l'Or Agglomération ont projeté un développement centré sur leur territoire dans un objectif d'autonomie à l'égard de la Métropole. Ces rapports d'opposition ont produit des effets propres. Si la recherche d'autonomisation n'empêche pas a priori ou en soi la coopération ou la coordination, elle s'inscrit en l'occurrence dans un territoire où la valorisation, voire la culture, de la conflictualité politique est longtemps restée très présente. La personnalisation des enjeux était dans ce contexte une composante majeure de la vie politique et l'affrontement systématique dépassait de loin les tensions classiques entre intérêts institutionnels, produisant des formes singulières de régulation (Négrier, 1998).

3 Le rôle historique central des syndicats de gestion

En parallèle ou en amont de cette histoire de l'intercommunalité à fiscalité propre se sont développés des syndicats intercommunaux dédiés à la gestion de l'eau, à l'échelle des bassins versants. Dès le début des années 1990 et sous l'impulsion de la loi sur l'eau de 1992, le Département de l'Hérault ainsi que l'Agence de l'eau et les services régionaux déconcentrés de l'État (la direction régionale de l'Environnement, à l'époque) ont joué (et jouent encore) un rôle clé à ce sujet.

Créé en 2007, le syndicat mixte du bassin du Lez (SYBLE), structure porteuse du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Lez-Mosson-Etangs Palavasiens et du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du bassin du Lez, joue un rôle central sur les questions notamment de risques d'inondation, particulièrement importants dans la zone (voir encadré 2). Comptant autant d'élus de la Métropole que d'élus départementaux, il a porté d'imposantes opérations d'aménagement et de protection contre les inondations (comme les travaux de renforcement du système de digues autour de Lattes). La problématique des inondations a bénéficié d'un portage politique fort par le maire de Lattes (étiqueté divers gauche), président du syndicat du Lez¹¹. L'Agglomération devenue Métropole a joué un rôle structurant sur le bassin du Lez au regard d'une vulnérabilité accrue liée à sa croissance démographique et aux contraintes exercées par les risques sur ses politiques d'aménagement et d'urbanisme.

Encadré 2 – Des risques pluriels

Les risques représentent un groupe d'enjeux structurant pour le territoire avec des singularités marquées selon les bassins versants concernés (relief, structure géologique, urbanisation, couverture forestière, productions agricoles...) à l'instar d'autres situations à l'échelle du pourtour méditerranéen français (Tramblay *et al.*, 2019 ; Tramblay *et al.*, 2021). Le PAPI de l'étang de l'Or (un bassin versant de 140 000 habitants pour 410 km²) indique que 26 des 31 communes sont concernées par le risque inondation, soit 33% du bassin versant avec un coût annuel estimé à 7,9 millions d'euros par an. Les risques sont multiples et ont pour particularité de souvent se cumuler, notamment à l'aval, du fait d'une topographie quasiment plane. Il y a ceux dus au ruissellement des eaux de pluie, aux crues (élévation et débordement de cours d'eau), la montée des eaux de l'étang (entraînant la remontée des nappes) et enfin ceux liés à la mer (érosion côtière, élévation du niveau de la mer et submersions marines). Le PAPI du Lez souligne de son côté que le bassin versant Lez-Mosson-Etangs Palavasiens, accueille la plus forte concentration de population de l'arc languedocien (480 000 habitants sur 746 km²). Pour le Lez, la soudaineté et l'intensité des précipitations peuvent entraîner une augmentation des débits passant de 0,05 m³/s à près de 900. Le document identifie quatre types de risque différents

¹¹ En tant qu' élu communautaire puis en tant qu' élu départemental suite au retrait de ses délégations par le président de la Métropole de Montpellier Philippe Saurel (divers gauche) en 2017

depuis l'amont jusqu'à l'aval. À l'instar de l'Or, la partie aval du bassin versant demeure la plus exposée. Elle conjugue à la fois les violents débordements du Lez, de la Mosson et de leurs affluents, mais aussi la montée des étangs. En cas de vent venant du large, ces derniers jouent un rôle de « bouchon », empêchant les eaux de s'évacuer et entraînant des phénomènes de sur-inondation. La basse plaine du Lez concentre à elle seule 65% de la population et 85% du bâti exposés. Le schéma de cohérence territoriale de Montpellier précise que les inondations représentent 69% du total des arrêtés de catastrophe naturelle pris sur le territoire. En raison de cette configuration hydro-sociale particulière, les politiques de lutte contre les inondations sont plus anciennes et aussi beaucoup plus massives dans le bassin du Lez que dans celui de l'Or.

Concernant les risques liés à la mer, le développement urbain et touristique a renforcé les phénomènes d'érosion, rendant le territoire encore plus vulnérable notamment au risque de submersions marines. Entre 1895 et 2012, l'érosion a généré un recul du trait de côte entre 103 et 158 mètres entre les Aresquiers (Est de Frontignan) et le camping de Palavas, autrement dit un recul annuel moyen d'environ 1 mètre (EID, CDL, 2020). L'érosion accroît les risques de submersion marine. Dans certaines communes de la zone, ce sont plusieurs milliers d'habitants qui sont exposés aux submersions marines, comme à Palavas ou à La Grande-Motte. Le changement climatique vient renforcer ces risques. Il augmente l'importance des tempêtes et provoque une élévation générale du niveau de la mer (IPCC 2019). Or, le littoral montpelliérain est relativement plat et donc sensible à cette élévation. La prise en charge politique, par les collectivités, des enjeux liés aux risques littoraux au sens large et encore plus leur intégration dans les documents de planification est récente, y compris sur le territoire d'étude (Barone et Michel, 2022). Ces enjeux ne font pas partie des préoccupations des syndicats du bassin du Lez et du bassin de l'Or. Si « la défense contre les inondations *et contre la mer* » constitue l'un des items de la compétence GEMAPI, les intercommunalités commencent tout juste à s'approprier le sujet. Les élections municipales et communautaires de 2020 semblent cependant avoir accéléré la mise à l'agenda de ce problème au sein de la Métropole de Montpellier¹².



La Gazette de Montpellier, n°1372, octobre 2014 (crue du Lez devant l'Hôtel de Région à Montpellier)

De son côté, la gestion des étangs situés entre l'étang de Thau et l'étang de l'Or a été déléguée au syndicat mixte des étangs littoraux (SIEL), à cheval sur trois intercommunalités à fiscalité propre depuis sa création en 1999. Le syndicat mixte des étangs littoraux, opérateur de biodiversité (Natura 2000, réserves naturelles sur le chapelet des étangs palavasiens) a été le premier syndicat dissous (au 31

¹² La nouvelle maire de Villeneuve-lès-Maguelone (divers gauche) bénéficie désormais d'une vice-présidence au littoral, à la prévention des risques majeurs et à la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. En rassemblant la gestion des cours d'eau, des risques d'inondations et de submersions et le littoral au sein d'une même délégation, la nouvelle majorité fait le pari d'une gestion terre-mer plus intégrée.

décembre 2018) sur le territoire en lien avec le déploiement de la GEMAPI. Ses missions et ses personnels ont été repris par la Métropole de Montpellier et Sète Agglopol Méditerranée.

La région de Montpellier est fortement marquée par la présence de complexes lagunaires (voir encadré 3). Sur le territoire de l'Or, l'assainissement et le drainage hydraulique de la plaine pour assurer sa vocation agricole dans la continuité des aménagements du canal du bas Rhône fut réalisé à partir des années 1950. Un syndicat de marais, le syndicat intercommunal d'assainissement des terres de l'étang de l'Or (SIATEO), crée en 1959, assumait cette mission associant progressivement l'ensemble des communes du pourtour de l'étang. Les cours d'eau, en aval du canal d'irrigation, ont ainsi été profondément transformés dans leur morphologie avec la construction de barrages anti-sel et leur fonctionnement afin d'assurer un rôle d'infrastructure hydraulique devant évacuer l'eau (et les pollutions) le plus rapidement possible depuis la plaine agricole jusqu'à la lagune.

Encadré 3 – Des complexes lagunaires singuliers

La région de Montpellier est marquée au sud par la présence de complexes lagunaires et de zones humides qui leurs sont connexes. Les étangs palavasiens à l'ouest et celui de l'Or à l'est constituent une sorte de zone tampon entre une plaine fortement urbanisée et traversée par d'importantes infrastructures linéaires de transport et un espace littoral alternant entre milieux naturels protégés et stations touristiques. Ces milieux humides ont vu leur morphologie et leur fonctionnement fortement modifiés par la succession des aménagements commencés dès le XVIII^e siècle et poursuivis par la suite. De manière synthétique, trois grandes catégories d'enjeux se retrouvent et se cumulent sur ces espaces humides : ceux relatifs au maintien de leur biodiversité, la restauration de leur qualité écologique et enfin ceux liés à la question des risques, qu'ils soient de nature plutôt continentale comme les inondations ou plutôt littoraux comme l'érosion du trait de côte, la montée du niveau marin ou encore la submersion marine.

L'ensemble des complexes lagunaires de notre zone d'étude sont d'abord reconnus pour leur qualité environnementale en termes de biodiversité et intégrés à ce titre à plusieurs réseaux et dispositifs de protection (réserves naturelles, Natura 2000 ou encore labellisation Ramsar¹³). La préservation de ces milieux et leur restauration sont parmi les enjeux majeurs du territoire. Les plans de gestion destinés à atteindre ces objectifs donnent lieu à des configurations d'acteurs souvent complexes engageant de nombreuses institutions publiques (structures de bassin, EPCI FP, Agence de l'eau, Conservatoire du littoral, services de l'Etat, Département, Région, etc.). D'autres acteurs interviennent aussi comme les groupes d'usagers (associations de chasse et de pêche, associations syndicales d'irrigation...). Ces multiples partenariats rappellent que si la protection des espaces humides est un objectif central, ce dernier doit aussi composer avec des usages et usagers très souvent en concurrence pour l'accès à l'espace, le partage et la gestion des différentes ressources.

Du fait de leur position à l'aval de bassins versants côtiers très aménagés, urbanisés et cultivés, leur état qualitatif, bien qu'enregistrant de légers progrès (Agence de l'eau RMC, 2021), reste hétérogène et problématique (Ghiotti, 2019). Le phénomène d'eutrophisation due aux excès d'azote et de phosphate, reste la pollution la plus archétypale affectant ces milieux. En outre, les pollutions se stockent dans les sédiments et sont régulièrement remis en suspension dans le milieu, maintenant ces derniers dans un état dégradé. L'amélioration de cet état qualitatif reste ainsi globalement marquée par une importante inertie et des trajectoires de restauration incertaine (Derolez *et al.*, 2020 ; De Wit *et al.*, 2020). Cette situation perdure malgré des eaux continentales « entrantes » de meilleure qualité suite aux investissements réalisés pour améliorer les systèmes d'assainissement. En particulier, une partie des étangs palavasiens dont l'état qualitatif s'est très rapidement amélioré après la construction d'une nouvelle station d'épuration à Montpellier et le déversement des affluents à 11 km en mer via un émissaire.

¹³ Du nom de la ville d'Iran où la convention internationale pour la conservation des zones humides emblématiques à l'échelle mondiale fut signée le 2 février 1971.



Étang de Vic (complexe des étangs palavasiens). © SIEL

Ce syndicat de travaux a été supprimé le 31 décembre 2019 soit une année après le syndicat mixte des étangs littoraux. La restauration de la qualité de l'étang et sa zone humide sont aujourd'hui gérées par le syndicat mixte du bassin de l'Or (SYMBO), créé en 2009 et présidé par un conseiller départemental, l'ancien maire de Lunel (majorité départementale, gauche)¹⁴. Le syndicat mixte du bassin de l'Or s'est d'abord intéressé aux questions de régulation des apports d'eau douce et d'eau salée dans l'étang, et a aujourd'hui plus largement pour priorité la qualité de l'eau, les milieux aquatiques et la biodiversité en tant qu'opérateur Natura 2000. Ces actions ont été mises en œuvre par deux instruments contractuels (un de baie, l'autre de bassin versant). La gestion des inondations est également devenue une mission du syndicat par le portage et l'animation d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI 2019-2024).

4 GEMAPI : une recomposition tendue du paysage institutionnel et territorial local

L'appropriation de la compétence GEMAPI a réactivé les enjeux politiques et financiers liés aux politiques de l'eau que l'on croyait jusqu'ici lovés dans le fonctionnement d'une logique de bassin versant. En ont résulté des positionnements et des stratégies politiques et financières différenciés de la part notamment des EPCI FP. Deux éléments permettent d'en attester : 1) une comparaison avant/après de la ventilation des compétences liées à la gestion des milieux aquatiques et des risques d'inondation permet d'identifier les « points durs », les opportunités saisies et les choix des uns et des autres ; 2) le produit annuel de la taxe GEMAPI voté par les EPCI FP au regard des besoins affichés et le montant par habitant par rapport au plafond de 40 euros fixé par la loi. GEMAPI est, par sa taxe, totalement insérée au sein des enjeux de fiscalité locale, qui sont centraux dans l'élaboration des stratégies politiques locales d'aménagement et la possible construction de marges de manœuvre quant à leur mise en œuvre (Grandclement et Boulay, 2015 ; Hertzog, 2015).

Avant d'évoquer ces deux aspects, rappelons que les structures de bassin versant sur le territoire ont le statut d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), ce qui, compte tenu de leur relative petite superficie, peut apparaître comme une anomalie à l'échelle nationale au regard de la taille moyenne des EPTB, qui concernent des cours d'eau comme la Saône, la Dordogne, l'Adour, la

¹⁴ Le syndicat mixte du bassin de l'Or prend la suite du syndicat mixte de gestion de l'étang de l'Or (SMGEO), créé en 1991 et composé des 13 communes riveraines de l'étang et du Conseil général (devenu Conseil départemental). Il s'élargira aux 32 communes du bassin versant par l'intermédiaire de quatre intercommunalités.

Durance¹⁵. L'obtention du label EPTB s'explique non seulement par la présence souvent ancienne des syndicats sur le territoire, mais aussi pour des raisons stratégiques. Selon la loi, les intercommunalités à fiscalité propre ne peuvent transférer ou déléguer la compétence GEMAPI à un syndicat mixte que s'il est labellisé EPTB ou EPAGE (établissement public d'aménagement et de gestion des eaux). Le statut d'EPTB permet ainsi à ces syndicats de bassin de se mettre en ordre de marche au regard des évolutions en cours et surtout d'assurer leur pérennité dans une période où l'heure est à la rationalisation de la carte intercommunale. La petite taille des deux bassins versants n'a pas permis l'émergence en leur sein d'EPAGE, jugés non pertinents à cette échelle¹⁶.

Pour l'heure, il est difficile de dresser un panorama complet de la mise en œuvre de GEMAPI et ses conséquences sur le territoire, même avec quelques années de recul. Le bassin du Lez ne dispose toujours pas d'un document officiel sur la ventilation des items GEMAPI entre les différentes structures, à l'instar de celui existant sur le bassin de l'Or sur lequel nous nous appuyons (tableaux 2 et 3). Il aurait été souhaitable de pouvoir comparer, item par item¹⁷, les deux bassins versants. En effet, c'est à cette échelle globale de deux EPTB qu'ont porté les réflexions et les discussions. Les éléments dont nous disposons pour le SYBLE seront cependant rapidement abordés ci-après.

Concernant la ventilation des compétences, le tableau ci-dessous (Tableau 2) présente les compétences telles qu'elles étaient exercées par les différentes structures intercommunales avant le 1^{er} janvier 2018 dans le bassin de l'Or. La GEMAPI avant la GEMAPI en quelque sorte.

Tableau 2 - Les compétences GEMAPI exercées par les différentes structures intercommunales avant le 1^{er} janvier 2018 dans le bassin de l'Or

	Item n°1	Item n°2	Item n°5	Item n°8
3M	<i>Absent. Créé par GEMAPI</i>	<i>Assuré par les communes</i>	<i>Assuré par les communes</i>	<i>Assuré par les communes</i>
POA		<i>SIATEO (travaux)</i>	<i>SIATEO (uniquement pour les inondations)</i>	<i>Assuré par les communes En propre (pour les terrains du Conservatoire du littoral)</i>
CCPL		<i>SIATEO (travaux)</i>	<i>SIATEO (uniquement pour les inondations)</i>	<i>Assuré par les communes</i>
CCGPSL		<i>En propre</i>	<i>SIATEO (uniquement pour les inondations)</i>	<i>Assuré par les communes</i>
SIATEO		<i>En propre (entretiens cours d'eau)</i>	<i>En propre (gestion des digues classées)</i>	<i>En propre (restauration physique des cours d'eau)</i>
SYMBO		<i>En propre (études)</i>	<i>En propre (animation PAPI)</i>	<i>En propre (suivi zones humides et lutte contre les ragondins)</i>

Sources : auteurs, d'après SYMBO et entretiens.

Aide à la lecture : 3M = Montpellier Méditerranée Métropole ; POA = Pays de l'Or Agglomération ; CCPL = communauté de communes du Pays de Lunel ; CCGPSL = communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup ; SIATEO = syndicat intercommunal d'assainissement des terres de l'étang de l'Or ; SYMBO = syndicat mixte du bassin de l'Or.

¹⁵ <https://bassinversant.org>

¹⁶ A titre de comparaison, le bassin de l'Aude, avec le syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières (SMMAR), s'est donné une organisation associant EPTB et EPAGE. Le SMMAR, EPTB, est coordinateur à cette échelle globale des actions concernant l'eau et les milieux aquatiques. Sept syndicats de bassin adhèrent au SMMAR et ont reçu des EPCI FP, par transfert, la compétence GEMAPI. Ils ont un statut d'EPAGE et sont en charge des études et/ou des travaux sur leur territoire.

¹⁷ Pour rappel, le contenu de ces items (1, 2, 5 et 8) est rappelé dans la première note de bas de page du rapport, p. 5.

Trois groupes d'acteurs interviennent à des degrés divers sur ce que seront les futures missions GEMAPI. Le premier acteur est le SIATEO, qui est statutairement compétent sur trois items. Il possède la compétence travaux et bénéficie de la propriété foncière des berges des cours d'eau sur son périmètre, deux éléments fondamentaux pour mener à bien des actions d'entretien et de restauration sur ces milieux. Syndicat d'hydraulique agricole au départ, il est « naturellement » compétent dans la lutte contre les inondations où ses actions ont longtemps consisté au recalibrage des cours d'eau et au curage des fossés afin d'évacuer les flux le plus rapidement possible vers l'étang.

Le second ensemble est constitué par le SYMBO, syndicat mixte statutairement focalisé sur une compétence d'étude, de coordination (contrat de baie puis de bassin versant) et de suivi des milieux et des zones humides. Il acquiert tardivement, en 2014, des missions dans le champ des inondations par le pilotage du PAPI. Cette distinction dans les missions entre le SIATEO et le SYMBO a toujours été soutenue par une très large majorité des élus communaux du territoire. Ces derniers disposaient avec le premier d'un outil opérationnel d'intervention direct sur ces problématiques sensibles que sont l'entretien des cours d'eau (quantité, qualité, saisonnalité de l'eau) dans une plaine où l'agriculture et la chasse sont socialement, économiquement et politiquement importants. Malgré tous ses attributs gemapiens et sa très forte légitimité locale, le SIATEO disparaîtra quand même, on l'a évoqué, du paysage institutionnel. Une partie des enjeux de la définition du futur cadre de la GEMAPI sera d'assurer la poursuite de ses actions.

Le dernier ensemble est celui constitué par les communes. Celles appartenant à la Métropole de Montpellier situées dans le bassin de l'Or assurent elles-mêmes les missions d'entretien des cours d'eau, de lutte contre les inondations ou encore la gestion des zones humides, bien que la Métropole détienne la compétence en matière de lutte contre les inondations depuis 2004.¹⁸ Les communes sont aussi tout particulièrement investies dans le champ des milieux aquatiques et des zones humides, à la fois pour les raisons évoquées précédemment (chasse, inondations) mais aussi en tant que gestionnaire des terrains du Conservatoire du littoral. Les EPCI à fiscalité propre, cibles de la réforme GEMAPI, apparaissent finalement très en retrait sur ce territoire où seule la communauté de communes du Grand Pic Saint-Loup, pour l'entretien des cours d'eau, et Pays de l'Or Agglomération, pour la gestion des terrains du Conservatoire du littoral, exercent des missions en propre.

Dans ce contexte, le déploiement de la compétence GEMAPI va devoir faire face à de nombreuses difficultés. Le complexe détricotage/retricotage des missions sera l'objet de fortes tensions sur le territoire, suivant une double ligne de confrontation. La première consiste en une lutte de légitimité entre les EPCI FP et syndicats mixtes. La seconde porte sur la nature et le degré de sécabilité des différents items et ouvre sur des négociations entre opportunités à saisir pour les uns, positions à maintenir et chasses gardées pour les autres.

Cette ventilation des missions est particulièrement difficile à saisir dans toute sa complexité. Le tableau 3 rend compte tout d'abord de l'extrême sécabilité de la compétence, en interne à chacune des missions (items 1, 2, 5, 8), et géographique ensuite, entre les différents acteurs du territoire. Surtout, on observe l'absence totale de recours à la modalité du transfert, contrairement à la tendance

¹⁸ Le schéma est différent dans le bassin du Lez avec le SYBLE. Selon ses statuts révisés en 2018, le syndicat a pour missions de gérer les volets « animation et études d'intérêt général » pour la mise en œuvre des plans d'actions du schéma d'aménagement et de gestion des eaux Lez-Mosson-Etangs Palavasiens et du programme d'actions de prévention des inondations du bassin du Lez. Le syndicat est aussi habilité à réaliser des prestations de services et des opérations de mandat pour le compte de tiers (étude, exécution et exploitation de tous travaux, actions, ouvrages ou installations). Actuellement, il n'est plus uniquement un syndicat d'étude mais possède aussi la compétence travaux. Historiquement, avec la mise en œuvre des préconisations du SAGE, à partir de 2004, la problématique de l'entretien des cours d'eau a été l'un des éléments fondateurs et accélérateurs de la création du SYBLE en 2007. Les communes restaient maîtres de la question des travaux mais le SYBLE proposait un « package clé en main » en amont, notamment le montage des dossiers de financement et l'instruction des déclarations d'intérêt général (une par commune). Renforcée par le pilotage des PAPI, en plus du SAGE, cette mission d'entretien des cours d'eau reste aujourd'hui la clé de voute de son action.

nationale¹⁹. La délégation au SYMBO est généralisée et, excepté l’item 2, toutes les missions sont pour partie, voire en quasi-totalité, exercées par les intercommunalités à fiscalité propre, qui montrent leur volonté de s’approprier l’exercice de la compétence. Seuls les items hors-GEMAPI (items 6, 7, 11, 12²⁰) ont fait l’objet d’un transfert au syndicat du bassin de l’Or, ce qui interroge sur la solidité de son statut de « gemapien ». L’étude de l’Association des communautés de France de 2020 pointe que « La délégation à un EPAGE ou un EPTB est moins fréquente. Souvent temporaire, elle permet de se laisser le temps de construire une ingénierie ou au contraire de réfléchir voire de tester l’organisation mise en place avant d’envisager un transfert de compétence. Néanmoins, elle est parfois perçue comme un désengagement, lorsque les autres intercommunalités du bassin versant ont opté pour le transfert » (AdCF, 2020). Pour le bassin de l’Or, le recours systématique à la variable délégation illustre ce besoin de « temporisation » auquel s’ajoute pour partie une forme de défiance/méfiance entre certains EPCI FP et le syndicat de bassin. Concernant les EPCI FP, seule la communauté de communes du Pays de Lunel a décidé de tout déléguer, y compris la compétence travaux que le SYMBO ne possédait pas, ce qui mérite d’être souligné.

Tableau 3 - L’organisation fragmentée de la compétence GEMAPI dans le bassin de l’Or

	Item n°1	Item n°2	Item n°5	Item n°8
3M	Délégation au SYMBO (études)	Délégation au SYMBO (sur les cours d’eau hors ouvrage de protection contre les inondations)	En propre	En propre
	En propre (travaux et acquisition foncière)			Délégation au SYMBO (ragondins)
POA	Délégation au SYMBO (études dépassant le périmètre de POA)	Délégation au SYMBO (sur le périmètre de l’ancien SIATEO)	En propre	En propre
	En propre (travaux et acquisition foncière)			Délégation au SYMBO (ragondins) Délégation au SYMBO (Salaison)
CCPL	Délégation au SYMBO (études, travaux, acquisition foncière)	Délégation au SYMBO (sur le périmètre de l’ancien SIATEO)	Délégation SYMBO	Délégation SYMBO (ragondins)
CCGSL	Délégation au SYMBO (études)	Délégation au SYMBO (sur le Salaison)	En propre	En propre
	En propre (travaux et acquisition foncière)			Délégation SYMBO (ragondins)

Source : SYMBO, avril 2020

¹⁹ Selon l’Association des communautés de France, en 2018, en cas de gestion syndicale, les modalités retenues pour l’exercice des missions relevant de GEMAPI étaient majoritairement le transfert, pour 38% des cas, le transfert et la délégation pour 20%. La délégation n’a été retenue que dans 17% des situations (AdCF, 2018).

²⁰ 6° La lutte contre la pollution ; 7°La protection et la conservation des eaux superficielles et souterraines ; 11°La mise en place et l’exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques ; 12°L’animation et la concertation dans les domaines de la prévention du risque d’inondation ainsi que de la gestion et de la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique.

Pour le SYBLE, quelques éléments structurants peuvent être pointés. À l'échelle du bassin versant du Lez, les quatre EPCI FP²¹ ont aussi décidé d'exercer la compétence GEMAPI. Des visions différentes se sont exprimées entre EPCI FP et entre ces derniers et les syndicats de bassin expliquant le recours généralisé à la variable « délégation » (à cette heure). Cette situation aurait pu assez fondamentalement fragiliser le SYBLE au regard du poids des EPCI FP et notamment de la Métropole de Montpellier. Cette dernière pouvait en effet s'interroger sur la plus-value d'une structure tiers dans le cadre de GEMAPI. Plusieurs éléments viennent nuancer cette fragilité. D'abord, cette fragilité ne date pas de la mise en œuvre de la nouvelle compétence. La place de la Métropole dans les instances de décision du syndicat de bassin était déjà forte avant, et le bon fonctionnement du SYBLE a plutôt dépendu des bons rapports entre ses élu-e-s et ceux de la Métropole. Ensuite, reconnu EPTB en 2013, le SYBLE est l'interlocuteur de l'État en tant que chef de file de la gestion intégrée sur ce bassin. Enfin, la Métropole de Montpellier est historiquement absente de l'entretien des cours d'eau, domaine dans lequel le SYBLE, via les outils qu'il pilote (SAGE et PAPI), possède une expertise reconnue.

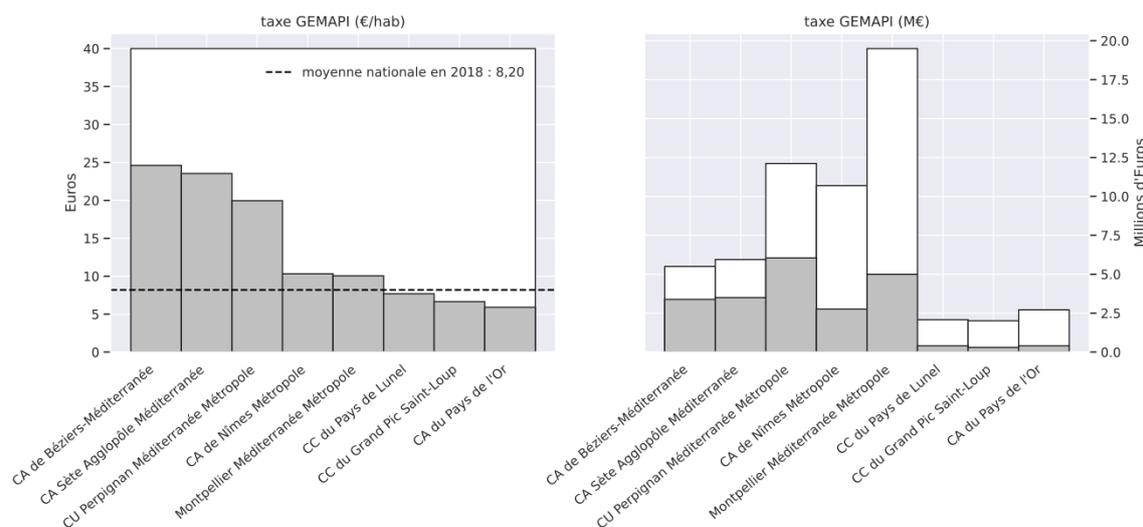
On observe en fin de compte un maintien du SYBLE, notamment autour de l'item 2 (entretien de cours d'eau) et de l'item 8 avec la récupération de missions du SIEL (Natura 2000). Le choix de la délégation semble se mettre en place à travers un éventail allant d'un partenariat « léger » avec certains EPCI FP (assistance à maîtrise d'ouvrage) à un partenariat plus intégré avec l'obtention de la maîtrise d'ouvrage déléguée. Le choix ayant prévalu à l'échelle du bassin versant est la poursuite de l'opérationnalité de l'organisation en place, son homogénéité (pas de transfert, choix unique de délégation) et la recherche d'une certaine forme de cohérence parfois jugée discutable par certains acteurs. La contrepartie pour le SYBLE est d'avoir dû mettre en place et gérer une complexité juridique forte avec cinq conventions-cadre (une pour chacune des EPCI FP composant le SYBLE), complétées par d'autres précisant le champ et la nature des interventions item par item de GEMAPI. Un temps évoquée, la fusion SYBLE/SYMBO ne s'est pas concrétisée. À la difficulté de trouver une organisation à l'échelle du bassin du Lez, l'ensemble des acteurs n'a pas souhaité ajouter de la complexité à la complexité. Il ressort de ce panorama du bassin du Lez beaucoup de points communs avec le bassin de l'Or, où le choix des EPCI FP de s'investir pleinement dans l'exercice de leurs nouvelles missions a assez profondément recomposé l'organisation jusqu'alors en place.

GEMAPI a donc profondément déstabilisé une organisation préexistante, certes imparfaite et incomplète. Les missions jusqu'alors exercées par les communes, le SIATEO et le SIEL, sont désormais exercées par les EPCI FP, au détriment du SYMBO et du SYBLE, qui auraient pu prétendre à en exercer davantage, via le recours au transfert. Il en résulte une nouvelle ligne de fragmentation, désormais entre syndicats de gestion et intercommunalités à fiscalité propre. Au regard des entretiens menés, il ressort que la situation est, en majorité, bien loin des objectifs espérés, notamment par l'Agence de l'eau. Trente ans après le vote de la loi sur l'eau de 1992, on se retrouve ici à l'écart des objectifs espérés en termes de gestion globale et intégrée par bassin versant. Les méfiances politiques entre acteurs et territoires larvées depuis des années ont été révélées au grand jour. Les EPCI FP ont opté pour une maîtrise des missions au sein de leur périmètre, en particulier concernant la lutte contre les inondations (item 5), pensée comme stratégique au regard de leur politique de développement urbain et porteuse de légitimité du fait de la prégnance de ce risque localement et des enjeux humains et matériels en présence. Ils peuvent aussi privilégier les accords entre eux quand les enjeux les dépassent, en associant à la marge et/ou ponctuellement les syndicats.

De la même manière, des stratégies différenciées ont émergé à l'égard de la taxe facultative GEMAPI. Les graphiques ci-dessous figurent les montants de la taxe GEMAPI sur notre territoire d'étude. Ce dernier est mis en perspective avec d'autres intercommunalités de l'ex-région Languedoc-Roussillon.

²¹ Montpellier Méditerranée Métropole ; la Communauté d'Agglomération Sète Agglopol Méditerranée ; la Communauté de communes du Grand Pic Saint Loup ; la Communauté de communes Vallée de l'Hérault ; la Communauté d'Agglomération du Pays de l'Or.

Graphique 1 – La taxe GEMAPI : variations locales



Le premier graphique indique le montant en euros par habitant et vise à illustrer l'écart à la limite supérieure des 40 euros fixée par la loi. La Métropole de Montpellier, avec environ 10 euros par habitant, a décidé d'un montant légèrement supérieur à la communauté de communes de Lunel (8 euros) mais très inférieur à ceux des communautés d'agglomération de Béziers et de Sète ou de la communauté urbaine de Perpignan. D'une année sur l'autre, les montants peuvent augmenter très rapidement en fonction de la montée en charge des travaux. En 2021 la Métropole de Montpellier a estimé ces besoins non plus à 3 mais à 5 millions d'euros annuel (avec une taxe GEMAPI passant de 6,6 à environ 10 euros). Pour compléter l'analyse, le second graphique indique le volume financier obtenu grâce au montant au regard du montant maximum possible. Ce dernier est un chiffre théorique obtenu en multipliant les 40 euros par la population dite DGF des intercommunalités²². Ainsi, le graphique indique que les marges de manœuvre financières sont très inégales selon les EPCI FP. Le montant de la taxe est supposé être calculé pour couvrir au maximum les coûts programmés associés à l'exercice de la compétence. Cette question de la fiscalité locale, et sa potentielle augmentation, est cependant un sujet sensible politiquement. La presse régionale s'est faite plusieurs fois l'écho de conseils métropolitains ou d'agglomération très tendus sur le calcul de la taxe GEMAPI et le recours au budget général est souvent utilisé pour compenser les éventuels dépassements des dépenses. La Métropole de Montpellier par exemple indique qu'en 2021, elle a dépensé 8,9 millions d'euros au titre de la compétence GEMAPI, alors que le montant de la taxe a été récemment relevé à 5 millions (contre 3 jusque-là).

Il apparaît ainsi assez clairement que des fortes disparités pourront apparaître entre EPCI FP quant à leur capacité à financer et mettre en œuvre des opérations relevant de la compétence GEMAPI. Les inégalités entre territoires préexistaient bien entendu à la réforme GEMAPI. Mais cette dernière relance avec force la problématique de l'accompagnement et de l'appui aux intercommunalités, notamment les moins riches, que ce soit par l'Agence de l'eau, les services de l'État, le Département voire la Région. Elle pose également la question de la coordination et des solidarités entre territoires.

5 Conclusion

Huit ans après le vote de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, la gouvernance des milieux aquatiques et du risque inondations a en partie évolué, même

²² La population DGF (dotation globale de fonctionnement) est une population majorée par rapport à celle de l'INSEE car elle comptabilise des habitants supplémentaires en fonction du nombre de résidence secondaire et de places de caravane.

si les rôles et les nouvelles habitudes de travail ne sont que partiellement stabilisés. La territorialisation de la compétence GEMAPI ne peut s'envisager comme l'application d'un modèle unique et uniforme. L'objectif de rationalisation et de simplification de la carte intercommunale sous-jacente à la réforme a en partie été atteint avec la disparition de deux syndicats mixtes sur ce territoire. Les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sortent quant à eux relativement renforcés de cette reconfiguration de la gouvernance, à la fois par le jeu subtil combinant le choix des items et les différentes options d'exercice de la compétence, et par le fait de pouvoir bénéficier d'une nouvelle entrée fiscale (taxe GEMAPI), qui légitime encore un peu plus leur intervention dans le domaine. Néanmoins, c'est toujours la diversité des solutions et des cas de figure qui domine dans cette nouvelle géopolitique de l'eau du littoral d'Occitanie.

Après avoir analysé les reconfigurations institutionnelles et territoriales effectives en lien avec le transfert d'une nouvelle compétence, nous proposons à présent de changer de focale et d'envisager quelques pistes d'évolution pour l'avenir. Le paysage de la gestion locale de l'eau de demain ne sera vraisemblablement pas plus homogène ni moins complexe que celui d'aujourd'hui. Mais à quoi pourrait-il ressembler ?

Volet 2 : Essai de prospective territoriale

Le recours aux démarches de prospective est de plus en plus systématique à l'heure des changements climatiques, alors que tout semble indiquer que les ressources en eau auront tendance à se restreindre, surtout l'été, et que les inondations seront plus conséquentes à moyen et long terme. L'échéance intermédiaire de 2035 choisie ici apparaît particulièrement stimulante à explorer dans la mesure où elle ouvre certes dans un éventail de possibilités restreintes concernant certaines variables comme, précisément, le climat, mais un champ de possibilités beaucoup plus large en ce qui concerne les paramètres institutionnels, qui sont parmi ceux qui nous intéressent le plus ici.

Au regard des éléments de contexte et des enjeux présentés dans le volet précédent, si notre point de départ est le déploiement de la compétence GEMAPI sur le territoire, l'exercice de prospective ne peut se limiter pas à ce seul horizon. GEMAPI ne rassemble pas l'intégralité des missions et compétences liées à la gestion de l'eau et de nombreux acteurs autres que les intercommunalités à fiscalité propre et les syndicats de gestion interviennent également et apparaissent très structurants pour l'avenir de la gestion de l'eau. Certains ont d'ailleurs déjà été mentionnés : Conseil départemental, Agence de l'eau, services techniques de l'Etat, Conservatoire du littoral, Conseil régional, Office français de la biodiversité, etc.

C'est bien à une exploration des futurs possibles qu'invite cette seconde partie de l'article. Contrairement à d'autres démarches prospectives plus génériques, la nôtre s'enracine dans un territoire aux enjeux et à la trajectoire bien spécifiques, dont nous venons de décrire et d'analyser la trajectoire. Il est nécessaire, dans un premier temps, de revenir sur notre démarche qui a été la nôtre. Nous présenterons ensuite quatre scénarios d'évolution en revenant pour terminer sur les réactions qu'ils ont suscitées de la part des acteurs de terrain et sur le bilan que nous tirons de l'exercice.

6 Démarche

Il faut pour commencer apporter quelques précisions sur le type de prospective que nous avons tenté de réaliser et sur la manière dont nous avons élaboré nos scénarios.

6.1 Une prospective territoriale exploratoire

J. Damon (2005), se référant à la pensée de Gaston Berger, considéré comme l'un des fondateurs de la prospective (Tournier, 1961) définit cette dernière davantage comme « une attitude, un état d'esprit, on dirait aujourd'hui une posture, bien plus qu'une méthode ou une science. Au-delà de la prévision, en préparation de l'anticipation et de la décision, englobant la projection et l'extrapolation, la prospective projette un regard sur l'avenir et nous fait regarder, ensemble, "large" et "au loin" ». Rappelons, comme cela est souvent fait, que sa finalité n'est pas de dire ce qui va advenir en poussant des tendances, mais d'explorer le futur ou de dire ce qui pourrait se passer sous certaines conditions (De Jouvenel, 1964 ; Godet et Durance, 2011). Notre démarche se situe sur le terrain de la prospective territoriale (Houet et Gourmelon, 2014 ; Vidal-Kratochvil, 2015).

Sur les questions environnementales, et notamment sur celles liées à l'eau, les prospectives territoriales sont de plusieurs types (Cerema, 2019). Les travaux les plus nombreux relèvent de la prospective stratégique, c'est-à-dire visant à orienter l'action publique locale. Dans le domaine de l'eau, on peut ainsi évoquer, parmi les démarches récentes, « Garonne 2050 » dans le Sud-Ouest²³ ou le « Schéma d'orientation pour une Utilisation Raisonnée et Solidaire de la Ressource en Eau »

²³ Menée par l'Agence de l'eau Adour-Garonne entre 2010 et 2013, cette étude avait pour but d'anticiper les enjeux futurs et de proposer une stratégie d'adaptation à l'échelle du bassin de la Garonne. Centrée sur l'eau, d'un point de vue essentiellement quantitatif, elle prend en compte les changements climatiques et les évolutions possibles de la démographie, de l'énergie et de l'agriculture, et leurs impacts sur la ressource en eau de surface.

(SOURCE) en Provence-Alpes-Côte d'Azur²⁴. D'autres travaux visent plutôt à faire dialoguer les acteurs locaux dans l'objectif de réguler un conflit ou d'améliorer la prise en compte d'un enjeu environnemental. La « Prospective Environnementale pour la Restauration de la Cohérence Écologique de l'Estuaire de la Seine » (PERCEES)²⁵, par exemple, se situe dans cette veine de prospective de médiation. La prospective exploratoire, enfin, cherche à construire des évolutions possibles sur un sujet donné sans référence immédiate et explicite à l'action publique ou à une situation de conflit, mais plutôt dans une perspective de connaissances. Dans le domaine de l'eau, on peut citer à ce titre la démarche « Aqua 2030 » et sa déclinaison régionale sur le Languedoc-Roussillon²⁶.

Notre démarche s'inscrit plutôt dans ce courant exploratoire. On se situe ici à l'opposé d'une prospective normative qui proposerait des chemins possibles pour atteindre une image prédéfinie de l'avenir. Le travail a été initié, on l'a mentionné, dans le cadre d'un projet de recherche. Il a eu lieu en interactions avec les acteurs locaux mais il ne répond pas à une commande de leur part et ne visait pas à alimenter directement la décision publique. Sa finalité était plutôt 1/ de partager un diagnostic de la situation actuelle ; et surtout 2/ de susciter des réactions et des échanges avec les acteurs locaux, étant attendu que les réflexions développées et partagées à cette occasion pouvaient contribuer à la réflexivité des acteurs ainsi qu'aux débats sur les voies d'avenir possibles et souhaitables. Dans la typologie des places et rôles de travaux prospectifs au regard de la recherche environnementale proposée par Laurent Mermet (2005), notre exercice se situe au carrefour entre la « prospective de dialogue chercheurs-acteurs » (dont l'utilité est d'organiser des échanges entre un projet de recherche et des acteurs opérationnels concernés) et la « prospective d'aval et de valorisation de la recherche » (dont l'apport est de contribuer à la valorisation de résultats de recherche).

6.2 Construction des scénarios

Les conjectures impliquent au départ d'analyser de façon approfondie la réalité que l'on entend faire évoluer. Ce travail a été réalisé à partir d'une enquête empirique dont la méthodologie a été présentée en introduction et dont les principaux résultats figurent dans la partie précédente.

Comme la plupart des travaux de prospective, qu'ils portent ou non sur des territoires, nous avons opté pour la construction de scénarios contrastés pensés comme autant de systèmes d'hypothèses sur le futur. Cette mise en récits est intéressante pour simplifier la complexité sociale, décrire des cheminements possibles, et permettre aux acteurs d'exprimer plus facilement leurs propres perceptions et jugements. La construction de scénarios repose sur des configurations de variables et des moteurs différenciés. Ce ne sont pas les variables mobilisées qui contribuent au contraste des scénarios mais bien la manière dont ces variables bougent et s'agencent entre elles. L'enjeu ici est donc d'en retenir un nombre suffisant pour rendre compte de la complexité des enjeux et de l'épaisseur sociale du territoire, et parvenir à élaborer des scénarios qui ne soient pas trop schématiques ; et en même temps d'éviter de rendre ces scénarios exagérément compliqués en intégrant trop de variables et en prenant ainsi le risque de diluer le moteur et les éléments structurants de chaque scénario dans des récits trop sophistiqués.

²⁴ Un rapport de prospective (à l'horizon 2030) a été produit au cours de cette démarche participative lancée en 2009 par la Région, en partenariat avec l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse et l'État, et dont l'objectif principal était de définir les conditions d'une gouvernance régionale de l'eau capable de garantir durablement l'accès à la ressource pour tous.

²⁵ Ce projet (2014-2015), porté par AgroParisTech, ASca et le GIP Seine-Aval et financé par la Fondation de France, visait à animer un débat sur les conditions d'une restauration écologique cohérente sur tout l'estuaire de la Seine en partant du constat que les positions défendues par les acteurs locaux pouvaient être différentes voire contradictoires et étaient parfois peu attentives aux enjeux environnementaux.

²⁶ La Mission Prospective du ministère en charge de l'environnement a lancé en 2010 une démarche prospective « Eau, milieux aquatiques et territoires durables 2030 » dont l'apport recherché était moins de fournir des éléments quantitatifs précis sur les ressources et les demandes futures que de clarifier les enjeux, d'analyser et de suggérer des marges de manœuvre pour le bon état des eaux et des milieux aquatiques. Les scénarios nationaux ont ensuite été adaptés au Languedoc-Roussillon.

Le Tableau 4 ci-dessous présente les variables que nous avons retenues et rassemblées au sein de cinq grandes composantes. Ces variables ont été définies au terme d'un processus itératif classique. Une première série, assez large, de variables a d'abord été définie. A partir de ces variables, de premiers scénarios exploratoires ont été testés, nous conduisant à éliminer ou rassembler certaines d'entre elles, ou au contraire à en distinguer d'autres. Les scénarios ont ensuite été repensés ou affinés, ce qui nous a amené à retravailler sur les variables, etc. Si la prospective porte d'abord ici sur des questions d'institutions, d'organisation du territoire et de gouvernance, ces questions sont susceptibles d'évoluer en fonction de facteurs variés qu'il est dès lors indispensable de faire entrer dans les conjectures. Les variables choisies sont constituées à la fois de tendances, de processus, et de moments, d'évènements. Elles sont faites à la fois d'éléments endogènes et d'éléments exogènes au territoire et au domaine considéré. Elles ont une influence tantôt directe tantôt indirecte sur la gestion des milieux aquatiques et des risques d'inondation. Toutes ces dichotomies font cependant peu sens dans la réalité, où ces éléments s'opposent moins qu'ils ne s'agencent de manière dialectique ou selon des continuums plus complexes. C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix de ne pas les faire apparaître dans ce tableau. Le travail a ensuite consisté à construire des hypothèses sur les variables retenues, hypothèses qui structurent chacun des scénarios.

Tableau 4 – Les variables retenues pour la construction des scénarios

Dimensions	Variables
Environnementales	<ul style="list-style-type: none"> - Dégradation/amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques - Fréquence et importance des aléas (ruissellement/crues, submersions marines, érosion du trait de côte)
Socio-économiques	Évolutions dans : <ul style="list-style-type: none"> - l'urbanisation et l'occupation de l'espace - les solidarités territoriales
Législatives et réglementaires (Échelles nationale et européenne)	Changements dans : <ul style="list-style-type: none"> - les politiques de l'eau, des milieux aquatiques, des risques dits naturels - les politiques territoriales/de décentralisation
Politiques et institutionnelles (Échelles locales et au-delà du seul domaine de l'eau)	<ul style="list-style-type: none"> - Évolutions dans les lignes de tension et de compromis entre les acteurs - Alternances politiques - Redéfinition des priorités de l'action publique locale
Rôle effectif des acteurs de la gouvernance de l'eau (en matière de décision, de financement, d'expertise, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Rôle des syndicats - Rôle des EPCI FP - Rôle des acteurs supra-locaux (Département, Région, Agence de l'eau, services de l'Etat, etc.)

7 Scénarios

Quatre scénarios d'évolution contrastés ont été développés : la gestion intercommunale intégrée au sein des EPCI FP (scénario 1), le maintien/retour des syndicats au premier plan (scénario 2), la gestion

« à la carte » (scénario 3) et la gestion « littoralisée » (scénario 4). Il y aurait bien sûr beaucoup à dire sur chaque scénario. Nous nous bornerons ici à une présentation rapide et systématique en cinq points, afin à la fois d'extraire les éléments les plus structurants de chaque scénario et de faciliter la comparaison : description du scénario, conditions favorables, signaux forts ou faibles, opportunités et risques liés à chaque scénario.

Tableau 5 – Synthèse des scénarios

	Conditions favorables	Signaux	Opportunités	Risques
Scénario 1	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques territoriales nationales favorables aux EPCI FP - Réchauffement des relations politiques entre EPCI FP - Occurrence d'inondations ou de pollutions catastrophiques - Alternance politique à la tête des EPCI FP 	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration de missions et de la majorité des personnels par des EPCI FP - Mise en place d'une : mission inter-EPCI FP « Stratégie de restauration des étangs palavasiens » 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacités d'action mobilisables par les EPCI FP - Coordination entre gestion de toutes les eaux et entre gestion de l'eau et autres politiques sectorielles (aménagement/urbanisme, tourisme, transports...) 	<ul style="list-style-type: none"> - Morcellement territorial accru (vs. l'échelle de bassin versant) - Perte de proximité et de réactivité
Scénario 2	<ul style="list-style-type: none"> - Légitimité liée à l'ancienneté des actions des syndicats, notamment en termes de coordination et d'animation - Soutien politique aux syndicats de bassin par des acteurs forts (Agence de l'eau, Conseil départemental, Services déconcentrés de l'État) 	<ul style="list-style-type: none"> - Élargissement du champ d'action du SYMBO - « Rationalisation » de la carte intercommunale qui s'arrête à la dissolution du SIEL et du SIATEO - Maintien du SYBLE 	<ul style="list-style-type: none"> - DCE « V2 » poursuivant son soutien aux approches par bassin et focus sur les eaux de transition - Missions hors GEMAPI légitimant les syndicats en permettant un lien plus structuré avec le volet GEMA. - Approches environnementales plébiscitées par des élu-e-s moteurs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Perte du lien direct avec l'aménagement et l'urbanisme - Faiblesses financières - EPTB unique sur le périmètre du TRI difficile à construire et potentiellement fragile
Scénario 3	<ul style="list-style-type: none"> - Stabilisation d'une situation conflictuelle que personne n'a intérêt à raviver 	<ul style="list-style-type: none"> - Statu quo qui s'instaure sans remise en cause par des acteurs influents comme l'Agence de l'eau, 	<ul style="list-style-type: none"> - Différenciation souhaitée et assumée, expression des choix de gestion de chacun 	<ul style="list-style-type: none"> - Césure entre les volets GEMA et PI - Solidarités territoriales et

	<ul style="list-style-type: none"> - Gouvernance permettant l'apprentissage et n'hypothéquant pas le futur - EPCI FP maîtres du processus 	<ul style="list-style-type: none"> le Conseil départemental et les services de l'État - Syndicats poursuivant leurs actions dans GEMAPI et hors GEMAPI - Absence d'un schéma stabilisé des missions GEMAPI dans le bassin du Lez 	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilité d'intégrer d'autres problématiques/en jeux (littorales) dans un cadre plus souple - Innovations possibles dans les modes et cadres de collaboration voire de contractualisation entre EPCI à fiscalité propre et entre EPCI à fiscalité propre et syndicats 	<ul style="list-style-type: none"> synergies absentes ou incomplètes - Un risque d'EPCI FP « hégémonique »
Scénario 4	<ul style="list-style-type: none"> - Politiques territoriales nationales favorables aux EPCI FP - Occurrence d'inondations catastrophiques - Sensibilité accrue de la population et des décideurs au changement climatique, qui accentue les risques - Politiques de l'eau plus axées sur le changement climatique 	<ul style="list-style-type: none"> - Montée en puissance de la problématique des risques littoraux et de la recomposition spatiale - Étude multi-partenaires sur la gouvernance du Golfe d'Aigues-Mortes 	<ul style="list-style-type: none"> - Capacités d'action mobilisables par les EPCI FP - Possibilité de connecter la gestion des risques et des milieux terrestres avec les risques littoraux et les milieux marins - Repenser les équilibres territoriaux - Prise en compte de certains enjeux et de problématiques émergentes 	<ul style="list-style-type: none"> - Mise au second plan de l'échelle du bassin versant et des thématiques GEMA - Inégalités territoriales accrues entre littoral et l'arrière-pays

7.1 Scénario 1 : la gestion intercommunale intégrée (EPCI FP)

Dans ce scénario, les EPCI FP gèrent quasiment toutes les questions d'eau (eau potable, assainissement, eaux pluviales, milieux aquatiques, inondations, etc.), en parallèle de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire de tourisme, de transports, etc. Le syndicat du bassin du Lez, dont la place semble relativement incertaine, disparaît quelques années après le syndicat mixte des étangs littoraux et le syndicat intercommunal d'assainissement des terres de l'étang de l'Or. Le syndicat du bassin de l'Or parvient à se maintenir au regard de ses missions hors GEMAPI (programme d'actions de prévention des inondations et schéma d'aménagement et de gestion des eaux, en remplacement de son contrat de bassin, afin d'affermir sa position à l'échelle du bassin versant). Les compétences techniques du syndicat du bassin du Lez et en partie du syndicat du bassin de l'Or sont transférées au sein des EPCI FP. Quelques chargés de mission de la Métropole de Montpellier et du syndicat du bassin de l'Or sont affectés au travail de synergies inter-EPCI FP à

l'échelle des bassins versants, les autres personnels des EPCI FP travaillant dans des pôles de compétences plus sectoriels (biodiversité, risques, lagunes...).

Deux cas de figure sont envisagés pour le Département : soit le maintien à tendance baissière d'un rôle de co-financeur plus ou moins difficile à tenir en raison de la pression exercée sur les budgets par les dépenses sociales, accentuée au début des années 2020 par les répercussions de la crise Covid, et/ou du maintien de la participation dans les syndicats de bassin versant, les démarches SAGE, PAPI, en matière d'ouvrages contre les inondations et de monitoring (eaux souterraines, qualité, etc.) ; soit un rôle plus inattendu, non envisagé aujourd'hui, de structure porteuse des SAGE/contrats de milieu et de secrétariat des commissions locales de l'eau dans la mesure où les syndicats sont en net recul et où le Département bénéficie d'une légitimité renouvelée associée à la fois à son échelle d'intervention supra EPCI FP et à son statut d'acteur historique des politiques de gestion de l'eau. Dans ce scénario 1, l'Agence de l'eau et les services techniques de l'État sont contraints d'accepter le recul des syndicats dont ils avaient contribué à la mise en place. Ils se concentrent sur les enjeux de mise en œuvre des directives européennes, de respect de la réglementation, mais aussi de cohérence et de coordination des actions locales. En même temps, cette évolution va dans le sens d'une rationalisation de la carte intercommunale à laquelle les services de la préfecture ne sont pas hostiles en soi, rappelant l'existence d'orientations variables au sein même des services de l'État.

Quelles seraient les *conditions favorables* à un tel scénario ? En premier lieu, la politique territoriale de l'État tend depuis plusieurs décennies à faire des EPCI FP l'acteur privilégié de l'action publique locale. Tout semble indiquer que cette politique se poursuivra dans les prochaines années, contribuant à concentrer des missions et des moyens toujours plus importants à cet échelon, ce qui peut justifier en retour de prendre en charge de nouvelles prérogatives en raison de la « pertinence » de l'échelle, de la « taille critique » nécessaire, etc. Dans la zone d'étude, une fusion entre la Métropole de Montpellier et Pays de l'Or Agglomération, qui n'est certes pas d'actualité non plus, malgré un certain réchauffement des relations inter-institutionnelles, créerait un périmètre d'action regroupant beaucoup d'enjeux « eau » (complexes lagunaires, risques dans les zones les plus urbanisées) et interrogerait le maintien de syndicats. L'occurrence d'inondations catastrophiques sur le plan matériel et humain (submersion marine, crue ou ruissellement d'eau pluviale) dans un secteur où l'urbanisation continuerait à se développer fortement constituerait une autre condition favorable. L'intensité dramatique de tels événements crée une injonction à agir plus directement vis-à-vis des élus. On peut imaginer des effets proches en cas de détérioration forte et brutale des milieux (pollution majeure du Lez ou des étangs), surtout si celle-ci a un impact potentiel sur la santé humaine, les usages économiques ou récréatifs (agriculture, chasse...), et/ou sur la valorisation immobilière des biens situés à proximité. Sans ce type d'événements majeurs, une alternance politique à la tête des intercommunalités ou un changement de priorités politiques en cours de mandat pourrait tout aussi bien déboucher sur l'affichage d'une volonté de prendre en charge plus directement la gestion des risques et des milieux aquatiques, pour montrer une prise en charge des craintes et des attentes liées au changement climatique et plus largement aux questions d'environnement.

Le *signal* le plus important à l'appui d'un tel scénario se situe au sein de la Métropole montpelliéraine. Suite à la dissolution du syndicat mixte des étangs littoraux, deux salariés du syndicat ont été recrutés par la Métropole. Une direction regroupant l'ensemble des questions liées à la GEMAPI, y compris donc les risques littoraux, vient d'être mise en place – en remplacement notamment d'une direction de l'eau et de l'assainissement. Il s'agit là d'un signal important traduisant un intérêt croissant de la Métropole pour les espaces lagunaires et littoraux et pour des problématiques plutôt déléguées à d'autres acteurs jusque-là. La Métropole se constitue, de manière inédite, un pôle de compétences, par récupération de missions et de la majeure partie du personnel du syndicat des étangs littoraux. L'un des anciens chargés de mission du SIEL, en charge de la « stratégie de restauration des étangs », s'occupe désormais de la coordination inter-EPCI (Métropole de Montpellier, Pays de l'Or Agglomération et Sète Agglopôle). Un signal plus faible provient de la communauté de communes du pays de Lunel. Alors que cette intercommunalité est particulièrement exposée aux inondations, elle

n'exclut pas de mieux se structurer en interne dans l'avenir sur la compétence GEMAPI. Pour l'heure, elle a opté pour une double stratégie en la déléguant au syndicat du bassin de l'Or d'une part et en la transférant au syndicat du Vidourle de l'autre.

Les *opportunités* de ce scénario résident tout d'abord dans les capacités d'action mobilisables par les EPCI FP : capacités politiques, administratives, financières (budgets importants, produit de la taxe GEMAPI). Elles résident ensuite dans la possibilité d'une meilleure articulation entre gestion de toutes les eaux (eau potable, eau usée, eau des rivières et des étangs, eau de pluie, eau de la mer), et entre gestion de l'eau et autres secteurs : aménagement du territoire et urbanisme, mais aussi tourisme (milieux aquatiques comme espaces récréatifs), intermodalité (certains imaginent des navettes fluviales connectées aux transports urbains, à la desserte des gares et aéroport), etc. Cette possibilité n'est jamais acquise dans la mesure où, d'une part, une telle articulation demeure possible entre des politiques ne relevant pas des mêmes institutions et niveaux d'action publique, et où, d'autre part, le fait que ces différentes missions relèvent d'une même institution n'est réciproquement pas gage en soi de bonne articulation (fonctionnement en silos, conflits internes entre directions sectorielles, etc.).

Les *risques* associés à ce scénario ne sont pas moins nombreux. Celui-ci pourrait en effet contribuer à un morcellement territorial accru et à la perte de vue d'une approche globale à l'échelle des bassins versants : études de connaissances absentes ou partielles à cette échelle, préoccupations centrées sur l'amont ou sur l'aval, difficultés à mettre en place des actions communes parce que bénéficiant plutôt à un EPCI FP, risque de creusement d'inégalités urbain-rural par concentration des efforts sur les zones urbaines les plus exposées aux risques, chargés de mission inter-EPCI FP intégrant la logique et les priorités de sa propre structure d'appartenance... Une perte de proximité et de réactivité pourrait également se manifester avec le remplacement de syndicats thématiques réputés agiles par des structures plus importantes, avec des mécanismes administratifs plus lourds et formels et beaucoup de préoccupations en dehors du domaine de l'eau. Un autre risque identifiable serait de voir passer les milieux aquatiques au second plan par rapport aux risques, à la fois davantage reliés aux politiques portées par les EPCI FP (aménagement/urbanisme), plus sensibles politiquement et où l'intervention publique est plus facile à justifier (y compris par des analyses coûts-bénéfices). Les élus des EPCI FP peuvent en effet avoir quelques difficultés à défendre une orientation des budgets vers les milieux aquatiques, là où les élus des syndicats, désignés indirectement, couraient moins de risque politique à le faire.

7.2 Scénario 2 : le maintien/retour des syndicats au premier plan

Au sein du scénario 2, la légitimité acquise par les syndicats en charge des politiques de l'eau et/ou de biodiversité les conduits à se maintenir au sein du jeu territorial, voire à opérer un retour au premier plan. Les syndicats labélisés EPTB (Or et Lez) se maintiennent voire se renforcent. La redéfinition des compétences et des missions opère une certaine clarification des rôles entre EPCI FP et syndicats. La mise en œuvre de GEMAPI leur donne un nouvel élan en termes de légitimité, longtemps assise sur l'ancienneté de leurs actions, reconnues, dans les domaines de l'animation et de la coordination des contrats de baie ou de bassin notamment. Le pilotage des nombreuses études leur confère une expertise technique plurielle et une connaissance fine du territoire, de ses enjeux et des différents acteurs qu'ils ont l'habitude de faire travailler ensemble. La récupération de missions associées à la compétence GEMAPI se fait en complément du portage d'outils hors GEMAPI comme le SAGE et/ou le PAPI.

Les *conditions favorables* à l'accomplissement de ce scénario sont à rechercher dans l'historicité des syndicats. Ces derniers sont, on l'a rappelé, relativement anciens et bien implantés dans le paysage institutionnel. Ils bénéficient du soutien d'acteurs de poids, tant financièrement que politiquement, comme l'Agence de l'eau, le Conseil départemental de l'Hérault, ainsi que plus récemment le Conseil régional. Les services de l'Etat affichent un soutien plus mesuré et apparaissent partagés entre l'intérêt qu'ils voient dans une gestion par bassin versant et le fait de rester relativement neutres dans la manière dont la réforme est appropriée localement (une partie des services de l'Etat, notamment

préfectoraux, percevant aussi la GEMAPI comme un levier pour « rationaliser » la carte intercommunale).

Le *signal* le plus fort est à chercher, peut-être paradoxalement, du côté des actions historiques des syndicats qui se trouvent confortées par l'élaboration et le pilotage d'instruments hors GEMAPI, comme le SAGE, voire étendues en direction de domaines stratégiques comme la lutte contre les inondations, avec les PAPI. D'autre part, les EPTB étendent leur champ d'intervention vers des capacités opérationnelles directes, historiquement absentes de leur statut, y compris en termes de ressources humaines, avec la délégation par certains EPCI FP de la compétence travaux comme pour le syndicat de l'Or. Ce dernier récupère ainsi pour partie l'héritage du SIATEO, dissous suite au déploiement de la compétence GEMAPI - ce qui marque par ailleurs le seuil limite atteint par les volontés « rationalisatrices » de la carte intercommunale sur ce territoire. Le syndicat du bassin de l'Or se distingue dès lors par une expertise renforcée. Il se construit un rôle de stratège sur une partie du territoire métropolitain. Le syndicat du bassin de l'Or tire en effet avantageusement parti de sa position au sein d'une configuration territoriale particulière, i) géographique d'abord, entre le bassin du Lez à l'ouest, où le poids de la Métropole limite le champ d'action du syndicat du bassin du Lez qui malgré tout se maintient, et l'EPTB Vidourle puissamment installé à l'est ; ii) politique ensuite, du fait des relations historiquement conflictuelles entre la Métropole de Montpellier et le territoire de l'Or, où les élus veillent attentivement à préserver leur autonomie.

Les *opportunités* proviennent, en complément des facteurs locaux, de puissants stimuli externes dont les syndicats se saisissent localement. L'une d'entre elles se situe dans le cadre d'une « version 2 » de la directive-cadre européenne sur l'eau (DCE) à travers laquelle l'Union européenne réaffirme ses objectifs ambitieux de restauration de la qualité des milieux aquatiques et son approche spatiale combinant masses d'eau et logique de bassin versant. En complément, elle porte enfin un focus particulier sur les complexes lagunaires. Appartenant à la catégorie des eaux de transition, ces milieux demeurent parmi les plus dégradés à l'échelle européenne et ceux pour qui l'atteinte du bon état est souvent longue et complexe. La maîtrise et la capacité de mise en œuvre des items hors GEMAPI mais aussi ceux liés à GEMA s'avèrent être de puissants leviers d'action et de légitimité. La lutte contre les pollutions (item 6), l'articulation des volets quantitatifs et de protection (item 7), le monitoring (item 11), ou encore l'animation (item 12) s'ajoutent au pilotage des SAGE et autres contrats de bassin ainsi qu'au portage des Natura 2000. Certains EPCI FP font en outre le constat de ne pas pouvoir/vouloir tout assumer et réorientent/concentrent leurs actions sur les domaines du petit cycle de l'eau avec l'eau potable, l'assainissement et le ruissellement urbain. La nature et l'intensité des risques qui dépassent leur périmètre d'action favorisent les syndicats de bassin d'autant que ces derniers obtiennent, après des années d'attente, des ressources financières propres par le biais des redevances EPTB, pour partie basée sur le principe de « service rendu »²⁷. Ces évolutions sont rendues possibles par la montée en puissance et surtout le maintien des préoccupations environnementales. Elles favorisent l'arrivée d'élus revendiquant de porter de manière forte la voix de la protection de l'environnement, un rôle de portage politique pouvant être décisif (Barone, Barone *et al.*, 2017).

Les opportunités de ce scénario se situent beaucoup dans la capacité, pour les syndicats de bassin, à articuler les dimensions hydrauliques/hydrologiques et environnementales, des champs d'action publique historiquement souvent cloisonnés et que GEMAPI ambitionne d'articuler. Surtout, cette articulation se place à l'échelle des bassins versants, dépassant donc l'échelle intercommunale à fiscalité propre. Les syndicats agissent ainsi comme des traits d'union entre thématiques et entre territoires, un positionnement qui les place en capacité, via leurs expertises multiples, de fournir aussi bien des études que des analyses stratégiques. Il ne s'agit cependant pas d'une position donnée ou de

²⁷ Des travaux d'entretien de cours d'eau faisant l'objet d'une déclaration d'intérêt général en application de l'article L. 211-7 du Code de l'environnement peuvent être financés par des redevances pour service rendu, perçues auprès des bénéficiaires des ouvrages.

droit. Si les syndicats retrouvent une place dans le système territorial, encore faut-il qu'ils envisagent et assument une forme de pilotage relativement autonome.

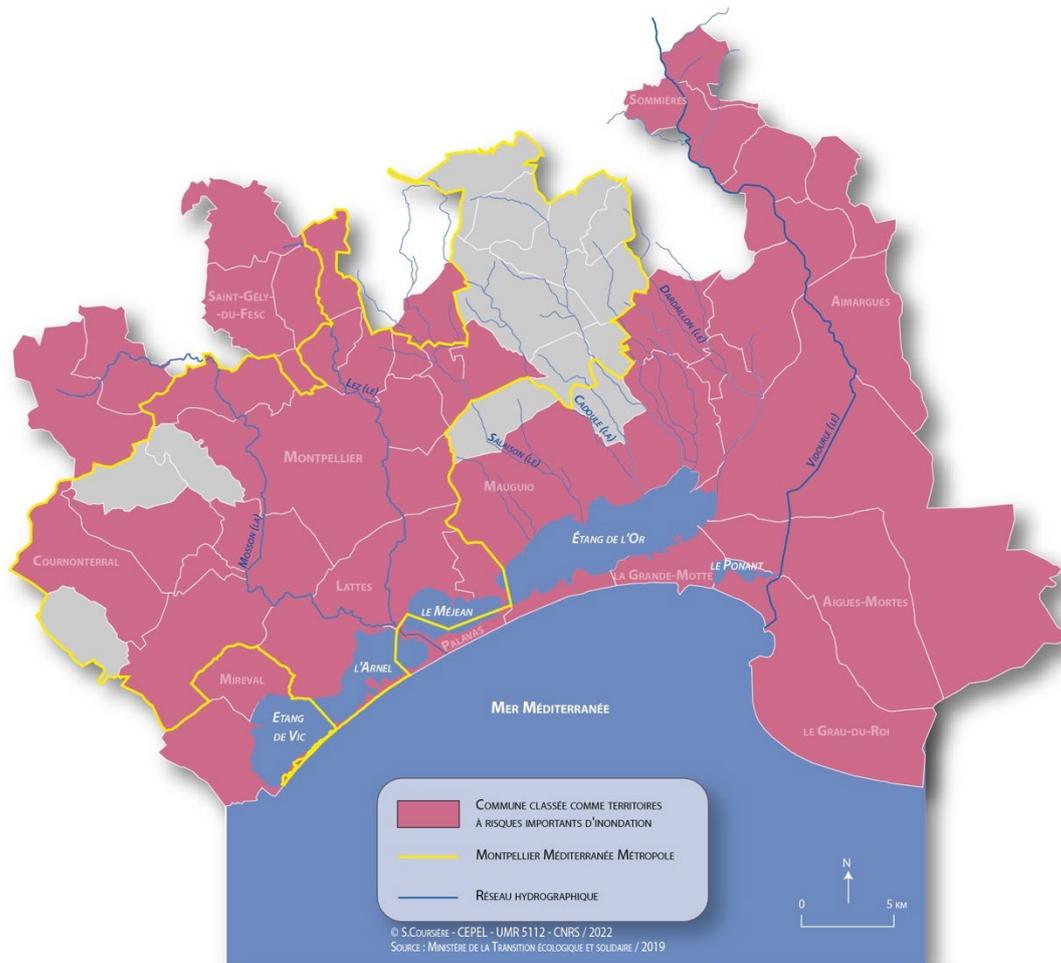
Le principal *risque* de ce scénario réside dans une logique de spécialisation trop forte voire exclusive des syndicats de bassin autour des missions hors GEMAPI et sur GEMA, conduisant à une forme d'éloignement institutionnel avec notamment les enjeux d'aménagement et d'urbanisme. Les EPCI FP orientent les financements issus de la taxe GEMAPI en direction des missions PI, éloignant les syndicats de bassin des sources de financements associés. Ce dynamisme proactif des syndicats de bassin peut être mal considéré par les EPCI FP qui réajustent les conditions du partenariat les associant. Ils en privilégient durablement l'exercice en régie ou la délégation des items de la compétences GEMAPI, cantonnant leurs partenaires dans un rôle de quasi-prestataires de services sur des opérations ponctuelles (maîtrise d'ouvrage déléguée, assistance à maîtrise d'ouvrage) dans le temps et dans l'espace.

L'autre risque émane de la taille de ces syndicats, tant d'un point de vue géographique (bassins versants de petite superficie) que de masse critique en termes de personnels et de surface financière. En conséquence, la capacité à promouvoir et mettre en œuvre cette fameuse gestion intégrée reste posée. La diversité, la localisation, l'échelle et l'ampleur des enjeux liés aux risques d'inondation, par exemple, impliquent un minimum de synergies entre EPCI FP, entre syndicats, et entre EPCI FP et syndicats. Le positionnement du curseur entre collaboration et « caporalisation » est incertain. L'autre facteur de l'équation renvoie à la volonté des syndicats de bassin d'assumer la prise en charge du volet PI de la GEMAPI face aux EPCI à fiscalité propre. Une des pistes de réflexion pour eux consiste à démontrer que les dimensions PI et GEMA ne sont pas antinomiques par nature et qu'un des facteurs de réussite de PI passe précisément par une meilleure prise en compte et intégration des enjeux liés à GEMA (restauration de zones humides, reméandrage des cours d'eau, etc.).

Trois sous-scénarios émergent en termes de configurations territoriales et de construction de périmètres de gestion. Le premier entérine une forme de statu quo avec le maintien des syndicats du Lez et de l'Or. Ces derniers se repositionnent avec quelques missions supplémentaires, pas uniquement centrées sur le hors GEMAPI, mais aussi sur le volet PI de la compétence, comme avec le SYMBO, qui porte le programme d'actions de prévention des inondations. Le deuxième sous-scénario base le renforcement du rôle des syndicats sur la poursuite de la « rationalisation » de la carte intercommunale et de la mutualisation des forces avec la fusion du SYBLE et du SYMBO, ou celle de ce dernier avec l'EPTB Vidourle. Le dernier sous-scénario pousse cette logique jusqu'au bout en envisageant une organisation « à l'audioise », avec un vaste EPTB, ici à l'échelle du Territoire à risque important d'inondation (TRI²⁸) de Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas (voir Figure 4), voire au-delà rassemblant un territoire allant du Lez jusqu'au Vistre. Cette option fait ainsi émerger un gros EPTB, au sens classique du terme, au sein duquel collaboreraient les EPCI à fiscalité propre et/ou les syndicats de bassin. Les syndicats du Lez et celui de l'Or deviendraient alors des EPAGE auxquels les intercommunalités à fiscalité propre délégueraient une partie de la maîtrise d'ouvrage ou l'assistance à maîtrise d'ouvrage. Un tel dispositif aurait comme bénéfice de pouvoir intégrer les solidarités aval/aval entre petits bassins versants côtiers, notamment par la prise en charge de problématiques comme les transferts de pollution et la protection de la biodiversité (zones aval classées Natura 2000). Cette option interroge cependant quant à sa faisabilité et son opérationnalité, notamment au regard des fortes tensions apparues sur le territoire entre les différentes structures intercommunales lors de la mise en œuvre de la GEMPAI et les difficultés de gouvernance d'une telle institution dont le périmètre comporterait en outre une dimension interdépartementale (Gard et Hérault).

²⁸ La directive européenne de 2007 dite directive Inondation implique l'évaluation et la gestion de ces types de risques sur le territoire européen. Elle nécessite donc pour sa mise en œuvre la délimitation de périmètres prioritaires où les risques sont élevés que sont les territoires à risques d'inondation importants (TRI). Il y a trois TRI dans l'Hérault. Le TRI de Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas s'étend sur 49 communes, dont 39 dans l'Hérault.

Figure 4 - Territoire à risque important d'inondation de Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas



7.3 Scénario 3 : la gestion « à la carte »

Ce scénario correspond à une évolution d'une configuration territoriale initiée au début des années 1990 qui tend à se recomposer partiellement en s'appropriant les objectifs de la GEMAPI. Au sein de cette configuration, des changements, pour certains drastiques, comme la suppression de deux syndicats « historiques » ont eu lieu, mais qui marquent aussi une limite à la volonté de « rationalisation » de la carte intercommunale. La configuration post-GEMAPI perturbe évidemment l'ancienne gouvernance du fait notamment d'une mise en œuvre conflictuelle. Il en résulte une organisation « à la carte » où l'hétérogénéité territoriale est une caractéristique forte, finalement assez proche de la situation précédente qui fait sans doute du scénario 3 le scénario le plus proche du « fil de l'eau ».

Les conditions favorables à l'installation durable de cette situation se trouvent dans la combinaison de différents points. Les EPCI FP sont clairement maîtres du processus et comptent bien exercer des missions pour lesquels ils sont désignés responsables et qu'ils financent via la taxe. Mais pas seuls. L'organisation actée est une forme de point d'équilibre, la stabilisation d'une situation conflictuelle que personne n'a intérêt, pour le moment, à rouvrir. Surtout qu'il est nécessaire de garder à la fois des capacités opérationnelles face à des enjeux qui s'imposent avec toujours plus d'intensité, ainsi que des marges de manœuvre et d'adaptation face à la temporalité d'une réforme loin d'être encore normalisée. L'actualité récente de GEMAPI témoigne du caractère souvent chaotique des avancées et de rebondissements nombreux. L'apprentissage apparaît comme une condition nécessaire dans un

processus de transition qui apparaît potentiellement long et incertain, où il convient de ne pas obérer les futurs possibles.

Les *signaux*, à la fois forts et faibles sont nombreux. Le premier, factuel, est l'absence d'un schéma clair et arrêté des modalités d'exercice de la compétence GEMAPI sur le bassin du Lez en janvier 2022, contrairement au bassin de l'Or. Le SYBLE est composé, en plus du Conseil départemental de l'Hérault, de cinq intercommunalités à fiscalité propre, dont la Métropole de Montpellier, qui rassemble près de 50% des communes - notamment à l'aval où se situent l'essentiels des enjeux. La place et le rôle de ce syndicat font forcément l'objet d'interrogations, même si la tendance actuelle est à sa pérennisation. Si GEMAPI opère un basculement net vers les EPCI à fiscalité propre, un deuxième signal provient de situations plus contrastées entre les bassins versants, selon la nature des enjeux et des priorités. Se mettent alors en place des situations hybrides où le curseur des relations EPCI FP/syndicats de bassin s'ajustent au gré des configurations et des problématiques.

Ce scénario 3 reprend dès lors des orientations présentes dans les autres scénarios proposés. Certaines parties du territoire s'appuient ainsi sur une organisation où les syndicats de bassin assurent, via la délégation, le pilotage des différents instruments, la gestion, comme sur le bassin de l'Or (scénario 2), voire une partie des travaux. Ces signaux se trouvent amplifiés par le soutien d'acteurs de poids dans la gestion locale de l'eau, malgré l'incomplétude de l'organisation et/ou l'insatisfaction qu'elle suscite chez eux. Cette orientation n'est pas contestée par le Conseil départemental de l'Hérault désireux de maintenir sa présence ancienne via ces institutions de bassin qu'il a pour partie initiées sur ce territoire. Il s'agit pour lui de s'assurer de la territorialisation de ses propres politiques, autour de la notion de solidarité - au sein des espaces ruraux notamment. Cette politique n'est pas non plus contestée par l'Agence de l'eau, pourtant évidemment toujours fidèle à cette approche par bassin et structures de gestion associées, qu'elle a aussi largement contribué à mettre en place. Sur le bassin de l'Or, cela favorise une « montée en gamme » avec la mise en place d'instruments comme un schéma d'aménagement et de gestion des eaux sur le volet planification, complété par un nouveau contrat de bassin pour assurer la partie opérationnelle. Les deux intercommunalités, l'agglomération du Pays de l'Or et la communauté de communes du Pays de Lunel trouvent un intérêt, chacune pour des raisons diverses, à s'appuyer sur le syndicat de l'Or, tout en conservant leur propre marge de manœuvre en perpétuant le choix d'une délégation des items gemapiens.

À l'inverse, sur d'autres portions du territoire, ce sont les EPCI FP qui gèrent à la fois le grand et le petit cycle de l'eau, à l'image de la Métropole de Montpellier (scénario 1). Progressivement, le syndicat du bassin du Lez se focalise en conséquence sur les dimensions d'animation et de coordination des études à l'échelle du bassin versant, sans assurer de fonction de pilotage stratégique notamment sur le périmètre de la Métropole où cette fonction est désormais assurée par un nouveau service administratif « GEMAPI » lui-même issu d'une réorganisation interne. L'une des principales préoccupations du syndicat du Lez est la coordination du volet GEMA et du volet PI, entre la partie amont et centrale du bassin, focalisée sur des questions de débordement des cours d'eau essentiellement, et l'aval, littoral, où se cumulent des questions de biodiversité, d'inondations terrestres mais aussi de risques liés à la mer, qui constituent un enjeu de gouvernance de plus en plus saillant (scénario 4) et qui appellent de nouveaux ajustements institutionnels, politiques et financiers (Marc, 2021b).

La principale *opportunité* de ce scénario réside dans un processus de différenciation souhaitée et assumée, expression des choix de gestion de chacun. Résultat d'une situation conflictuelle, une forme de statu quo s'installe et perdure. Ce modèle éclaté peut se combiner avec une volonté de maintenir des mécanismes de solidarités (financières, urbain/rural, amont/aval, rive droite/rive gauche du Rhône...) avec notamment des sollicitations fortes des populations et des autres acteurs envers le Conseil départemental et l'Agence de l'eau pour qu'ils assument ce rôle. La condition reste cependant que ces derniers n'aient pas complètement perdu ni leur capacité financière, ni leur volonté d'intervenir sur ces problématiques. En effet, la réforme de la fiscalité locale affaiblit fortement les marges de manœuvre du Conseil départemental avec le transfert de la part départementale la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes. De même, la crise sanitaire a contribué à une

augmentation conséquente de ses dépenses sociales. Quant à l'Agence de l'eau, les prélèvements annuels du Trésor public sur les budgets cumulés des six Agences ont augmenté depuis 2013, pour atteindre 500 millions d'euros en 2018 (Barraqué *et al.*, 2018).

Deux principaux *risques* ou conséquences potentielles sont à prendre en considération. Cette situation d'éclatement peut engendrer une césure entre les volets GEMA et PI avec une priorisation de l'un ou de l'autre en fonction des zones qui signerait un franc recul de la gestion intégrée de l'eau. Du fait des difficultés financières et de la centralité des enjeux de protection (inondations, submersion marines, recul rait de côte), surtout sur les espaces urbains et touristiques, les priorités et les moyens sont clairement du côté du PI, le volet GEMA n'étant mobilisé qu'à la marge ou sur des espaces jugés moins prioritaires. La logique de financement sur projets par l'Agence de l'eau (Barone et Mayaux., 2019) accentue le processus. Dans ce scénario, une gestion à deux vitesses se développe à l'échelle du bassin. Du point de vue de la gouvernance, qui peut assurer un rôle d'acteur charnière ou d'intercesseur territorial (Béhar, 2001) à l'échelle locale ? Les syndicats de gestion ? Cela apparaît peu probable compte tenu des limites qu'ils peuvent cumuler : inadéquation en raison de la taille de leurs périmètres ou de leur décalage avec certains enjeux comme les enjeux par exemple littoraux, ressources financières et humaines limitées. Les collectivités qui en auront les capacités et la volonté politique ? Mais quid alors de la logique de bassin versant ? Tout cela pose de sérieuses questions en termes de solidarités territoriales, de définition et de hiérarchisation des enjeux, et de synergies entre les EPCI FP et/ou syndicats de bassin.

7.4 Scénario 4 : du littoral au grand territoire

Ce scénario est celui de la montée en puissance des problématiques liées au littoral dans l'action publique. Le changement climatique a non seulement généré des inondations de plus en plus conséquentes, mais il a aussi fortement accéléré l'érosion côtière. L'objectif n'est dès lors plus simplement de se protéger contre les risques, y compris ceux venant de la mer, mais de rendre opérationnelle la « recomposition spatiale », nouveau mot d'ordre en matière de risques littoraux depuis la fin des années 2010 (Buchou, 2019). Il s'agit ici de passer d'une logique de gestion du risque à l'échelle, très schématiquement, de la plage à une logique d'aménagement du territoire faisant intervenir des échelles beaucoup plus vastes, afin d'anticiper des relocalisations de biens et d'activités, de repenser les fonctions et les solidarités spatiales, en enjoignant les acteurs locaux à reconceptualiser l'aménagement des territoires littoraux en profondeur en se projetant à long terme à l'échelle de vie des populations. Ce mot d'ordre est fortement poussé par les services de l'État mais aussi par la Région. Les EPCI FP sont en position stratégique dans ce scénario – comme dans le scénario 1, mais pour des raisons en partie différentes. Leur échelle, leurs capacités d'action et leurs compétences leur confèrent une forte légitimité à agir : aménagement et urbanisme à travers le schéma de cohérence territoriale et/ou le plan local d'urbanisme intercommunal (les choix d'urbanisation pouvant décupler ou atténuer les effets d'un aléa), gestion du petit cycle de l'eau, développement économique, tourisme, transports, etc.

Une fusion entre la Métropole de Montpellier et Pays de l'Or Agglomération semble, on l'a déjà dit, peu probable à l'heure actuelle. Mais à terme, si Mauguio manifestait sa volonté d'intégrer la Métropole de Montpellier et emmenait d'autres communes dans son sillage, Palavas, qui n'est relié au territoire de Pays de l'Or Agglomération que par Mauguio, n'aurait d'autre choix que de suivre le mouvement. La Métropole de Montpellier deviendrait alors compétente sur une bande littorale faisant déjà partie du même bassin de vie. En même temps, de nouvelles échelles de gouvernance pourraient émerger, par exemple au niveau de la cellule sédimentaire (entre Villeneuve-lès-Maguelone et le Grau-du-Roi), qui est l'échelle de référence en matière d'érosion côtière. De manière alternative, et même si ce scénario n'est pas non plus sur la table aujourd'hui, les services de la préfecture pourraient militer, toujours dans un esprit de rationalisation de la carte intercommunale, pour la création d'un territoire d'action à l'échelle du territoire à risque important d'inondation de Montpellier-Lunel-Mauguio-Palavas, qui prendrait alors en charge de manière intégrée une pluralité de risques dits naturels

(inondations « terrestres » et risques littoraux, qui se renforcent mutuellement)²⁹. Des réflexions ont été menées dans ce sens et le syndicat du Vidourle fut évoqué pour assumer cette fonction, option finalement non retenue par peur d'une déstabilisation encore plus grande de la gouvernance en place.

La survenue d'évènements dramatiques (submersions marine en combinaison avec des crues de fleuves côtiers par exemple) dans des zones très urbanisées, ou encore la démonstration faite de l'intérêt de plus en plus faible de certains investissements (dans des épis, du rechargement en sable, etc.) pour freiner l'érosion constitueraient des *conditions favorables* au développement de ce scénario. Ces conditions matérielles viendraient alimenter des conditions politiques également plus favorables : les effets tangibles du changement climatique placeraient les décideurs face à des injonctions plus fortes à intervenir, notamment sur la question des risques. Par ailleurs, la poursuite à la fois de politiques territoriales toujours plus favorables aux EPCI FP, au détriment des syndicats de gestion, des communes voire des Conseils départementaux, et de politiques littorales poursuivant des objectifs de recomposition spatiale mettraient ces EPCI dans une position clé. Enfin, le paradigme du changement climatique percolant toujours davantage dans les politiques de l'eau, la poursuite ou la « version 2 » de la directive-cadre européenne sur l'eau pourrait faire de la transition écologique et du changement climatique ses nouveaux points centraux. Les services de l'État et l'Agence de l'eau devraient alors à la fois veiller à l'intégration de ces priorités dans les projets locaux et assurer une coordination accrue avec les problématiques, outils et directives proches concernant la faune et la flore, la mer, etc.

Le premier *signal* d'un tel scénario peut être décelé dans l'affirmation politique inédite de la problématique des risques littoraux à l'échelle régionale et la conduite de différentes études et expériences à l'appui de la recomposition spatiale. En particulier, en lien avec la Stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte élaborée par l'Etat, l'État et la Région portent un Plan d'action pour l'adaptation du littoral au changement climatique qui sera le volet littoral du nouveau contrat de plan Etat-Région (2021-2027). Dans le même temps, ils accompagnent la mise en place de stratégies locales de gestion intégrée du trait de côte. Sans que l'échelle territoriale de ces stratégies ne soit prédéfinie, les ateliers régionaux de co-construction sont organisés à une échelle qui regroupe souvent plusieurs schémas de cohérence territoriale pour privilégier la cohérence de la cellule sédimentaire, avec l'objectif de sortir de l'échelle des plages et des communes et de repenser l'occupation de l'espace à minima à l'échelle des schémas de cohérence territoriale. Le niveau de réflexion porte dès lors sur un ruban de plusieurs kilomètres voire dizaines de kilomètres susceptible d'accueillir le redéploiement des habitants, des activités économiques, touristiques, etc., et sur des territoires de planification à partir desquels il serait possible de penser l'organisation socio-spatiale à venir.

Un second signal fort réside dans l'étude sur la gouvernance de la baie d'Aigues-Mortes. Une étude encouragée par l'Agence de l'eau et commandée par une entente entre les intercommunalités à fiscalité propre de la zone (portée par Pays de l'Or Agglomération) a été conduite en 2020-2021 dans l'objectif de réfléchir à la mise en place d'une gouvernance littorale à cette échelle. Cette gouvernance se voulait dès le départ fédérative, sans chef de file particulier. Elle avait pour objectif un meilleur traitement des problématiques liées à la biodiversité et au milieu marin, à la qualité des eaux (en lien avec les bassins versants et les lagunes), aux effets de l'artificialisation, mais aussi aux risques littoraux, avec notamment l'idée, partagée par certains, de pouvoir faire émerger un PAPI littoral à cette échelle. Une quarantaine de structures ont été impliquées de près ou de loin dans cette démarche (Agence de l'eau, Région et Département en tant que co-financeurs, services de l'État, syndicats mixtes, Agence de l'eau, Office français de la biodiversité, etc.). En fin de compte, l'option consistant à créer une structure administrative de type syndicat mixte n'a pas été retenue. Un consensus a émergé pour considérer que le fait que les intercommunalités impliquées manifestent une volonté d'établir de nouvelles relations politiques constituait en soi une avancée, qu'il convenait de ne pas précipiter les

²⁹ Avec cette limite que les services de l'Etat imposent jusqu'ici qui est de ne pas dépasser, dans les réformes intercommunales, les limites départementales. Or, une partie du territoire à risque important d'inondation déborde sur le Gard.

choses en matière de gouvernance et d'avancer étape par étape. C'est donc la piste du conventionnement qui a été privilégiée³⁰. La dynamique impulsée par cette étude a servi de base aux travaux évoqués plus haut sur l'élaboration de stratégies locales de recomposition spatiale. Elle signale clairement une recherche de synergies et des formes de collaboration nouvelles à l'échelle des problèmes.

Les *opportunités* de ce scénario résident pour partie, comme dans le scénario 1, dans les capacités d'action mobilisables par les EPCI FP, soit directement, soit par le biais de nouveaux dispositifs de gouvernance à une échelle supra – mais où les EPCI FP resteraient moteurs. Une autre série d'opportunités se situe dans la possibilité de connecter la gestion des risques et des milieux terrestres avec les risques littoraux et les milieux marins, à la fois angle mort des politiques publiques et serpent de mer qui se heurte depuis longtemps à la séparation structurelle entre ce qui constitue deux mondes institutionnels distincts. D'une certaine manière, ce scénario pourrait être celui d'une GEMA étendue au littoral, comme l'est PI en partie aujourd'hui à travers la « défense contre la mer ». Une autre opportunité est de repenser les équilibres territoriaux en termes d'aménagement et de développement (amont/aval, urbain/rural, communes riches/pauvres) par les modalités de partage des ressources fiscales (redistribution à l'échelle de l'intercommunalité), ou de l'accès au foncier entre secteurs d'activité et entre littoral et rétro-littoral (mobilisation d'acteurs tels que les établissements publics fonciers, les SAFER, les Sociétés d'équipement et d'aménagement³¹, le Conservatoire du littoral...) dans la cadre de la problématique de la recomposition spatiale. Cette échelle littorale est également assez intéressante pour prendre en compte des problématiques émergentes (comme le biseau salé – intrusion d'eau de mer dans une nappe d'eau douce, pouvant poser problème pour certains usages, notamment pour l'irrigation), ou se questionner sur l'avenir du canal du Rhône à Sète (abandon progressif du fret, valorisation/interconnexion de la navigation de plaisance, prise en compte des risques littoraux...).

Trois principaux *risques* sont identifiés dans ce scénario. Comme dans le scénario 1, l'échelle du bassin versant tend ici à passer au second plan. Elle s'efface plus ou moins fortement, à la fois du fait de l'affirmation des EPCI FP et de la mise en place de territoires d'intervention supra, où la question se pose de la place et de l'implication des syndicats de bassin versant. Comme dans le scénario 1 également, les milieux aquatiques constitueraient sans doute un enjeu second au sein de territoires et de politiques d'abord concernés par la question des risques et de leur intégration. Enfin, ce scénario soulève la question des inégalités territoriales, qui pourraient se creuser entre un littoral où se concentrent les populations, les infrastructures, les flux de différentes natures, les activités économiques, les richesses, et faisant l'objet d'une attention prioritaire de l'action publique, et un arrière-pays (au-delà du rétro-littoral intégré dans les politiques de recomposition spatiale) aux caractéristiques opposées, considéré comme moins vulnérable, et faisant à ce titre l'objet d'un investissement moins important.

8 Mise en discussion des scénarios et retours réflexifs sur la démarche

Ces différents scénarios ont été soumis aux acteurs de terrains et mis en discussion. Nous avons à chaque fois passé en revue les quatre scénarios en demandant à nos interlocuteurs dans quelle mesure ils ou elles trouvaient ce scénario : 1/ souhaitable, et 2/ probable. Les échanges que nous avons eus ont cependant été très ouverts. Il serait fastidieux de dresser une liste complète de réactions référée aux différents acteurs rencontrés. Cela constituerait par ailleurs une rupture du contrat de confiance passé avec les acteurs, qui se sont exprimés dans ce cadre de manière extrêmement libres. C'est

³⁰ Cette option présentait l'avantage, aux yeux des partenaires, d'être rassurante dans la mesure où la règle de l'unanimité est conservée pour la prise de décision (alors que la règle de la majorité s'applique dans un syndicat mixte).

³¹ Comme la Société d'Aménagement de Montpellier Méditerranée Métropole (SA3M) ou L'Or Aménagement.

pourquoi nous préférons rendre compte de tendances en distinguant des groupes ou des types de réactions.

Rappelons pour commencer que tous les acteurs ont fait preuve de nuances dans leurs réactions. S'ils pouvaient avoir une préférence pour tel ou tel scénario, cela ne les empêchait pas de reconnaître l'intérêt de tel autre, d'imaginer des hybridations de scénarios, des successions de scénarios dans le temps, des applications localisées de scénarios, etc. Quelques grandes lignes peuvent de clivage peuvent cependant être dressées.

Ainsi, les scénarios 1 et 2 ont donné lieu à des positionnements relativement clairs selon que les interlocuteurs se situaient du côté des EPCI FP (à qui le scénario 1 parlait le plus) ou des syndicats de bassin (préférence pour le scénario 2 toutefois pas jugé le plus probable). Pour des acteurs comme les Conseils départementaux et régionaux et surtout l'Agence de l'eau, le scénario 1 ne va pas non plus vraiment « dans le bon sens », pour des raisons tenant d'abord à la perte de vue de l'échelle du bassin versant. Ce qui est perçu comme des avantages pour les uns (notamment les capacités d'action des EPCI FP) est considéré comme des inconvénients pour d'autres (lourdeur administrative, éloignement du terrain). Pour les acteurs des intercommunalités à fiscalité propre, la question de la pertinence de l'approche par bassin est remise en cause quand les problématiques ne dépassent pas, ou de peu, le périmètre d'un EPCI à fiscalité propre. Le scénario 1 est aussi jugé par eux parfaitement légitime au regard du sens de la loi (régie ou délégation, possibilité donnée à la sécabilité), des priorités de GEMAPI (plus PI que GEMA) et des risques politiques et pénaux encouru : « On doit rendre des comptes, on paie, donc on décide ». Un autre argument consiste à mettre en avant les limites liées au champ d'action réduit des syndicats de bassin, qui ne sont pas d'articuler grand et petit cycles de l'eau, d'intégrer les problématiques littorales, etc. Cet argument est renversé par les représentants des syndicats, qui estiment qu'ils sont vraiment en mesure de « porter la voix » de l'eau et des milieux aquatiques, sans être pris dans un champ de force administratif et politique conduisant souvent à reléguer ces questions derrière d'autres priorités (aménagement, économie, etc.).

Le scénario 3 est le plus décrié. Soit parce qu'il est « le moins souhaitable », l'organisation très éclatée des missions et le choix de la délégation n'étant pas jugée lisibles et efficaces. Soit au contraire parce qu'« on s'est arrêté au milieu du gué » et qu'il aurait fallu trancher dans un sens ou dans un autre (scénario 1 ou 2). L'ensemble des acteurs interrogés s'accordent néanmoins à reconnaître qu'il est assez fidèle à la situation actuelle. Pour les acteurs les plus proches de la « sensibilité » GEMA, c'est celui qui a « malheureusement » le plus de chance de perdurer.

Concernant le scénario 4, l'accueil est relativement positif puisqu'il permet une certaine forme de montée en généralité au regard d'une situation locale jugée insatisfaisante et d'enjeux aujourd'hui gérés de manière assez éclatée. Cependant, il est aussi celui que les acteurs ont eu le plus de mal à s'approprier et dans lequel il est difficile pour eux de se projeter. Cela est en particulier le cas pour les syndicats de bassin. A l'inverse, il a attiré l'attention de la Région, qui a fortement repositionné son action depuis quelques années sur le littoral, et a suscité des questions intéressées de la part des représentants des intercommunalités à fiscalité propre.

L'intérêt d'une telle démarche itérative de collaboration avec les acteurs de terrain est pluriel. Pour le chercheur, ces moments d'échanges sur des futurs possibles constituent une bonne opportunité pour continuer à « faire du terrain », recueillir des données, tester des hypothèses. Le fait de demander aux acteurs de donner leur avis sur des scénarios permet d'opérer un décalage par rapport aux classiques entretiens semi-directifs. Cela conduit d'une certaine manière à affermir leurs positions. L'adhésion manifeste à un scénario, le rejet manifeste d'un autre sera souvent plus évocateur que la réponse toute en nuances à une série de questions plus ou moins précises. Cette mise en discussion constitue pour nous une poursuite de l'enquête et permet de « boucler la boucle ». En effet, cet article a rappelé l'idée selon laquelle toute prospective territoriale devait s'appuyer sur l'analyse aussi fine que possible d'une trajectoire territoriale. L'analyse contextualisée des restructurations induites par la réforme GEMAPI a ainsi servi de support à notre démarche prospective. Mais la réciproque est vraie aussi :

cette démarche aura constitué un support précieux pour analyser les restructurations en cours. Le volet 1 de cet article est d'ailleurs en partie nourri des éléments collectés au cours des discussions autour des scénarios. Ces mises en discussion ont également été appréciées par les acteurs de terrain, qui y ont vu des moments de « respiration » par rapport à leur pratique professionnelle quotidienne, de « stimulation intellectuelle » et de « prise de recul » vis-à-vis de la gestion opérationnelle. Cela leur a permis « [se]poser des questions qu'[ils ou elles] ne se seraient pas forcément posées, ou pas en ces termes ». Le bilan de la démarche apparaît donc largement positif pour l'ensemble des parties prenantes.

Une dernière étape de discussion aurait pu consister à organiser un séminaire d'échanges collectifs impliquant au même moment le plus grand nombre possible d'acteurs de terrains et d'experts. Cependant, un tel évènement ne nous a pas semblé politiquement possible. La mise en œuvre de la GEMAPI a été, nous l'avons rappelé, conflictuelle, et la période présente conserve clairement des traces de cette conflictualité. Devant ce constat, et face aux réserves explicites de certains acteurs, nous avons préféré renoncer.

9 Conclusion générale

Ce texte, à dimension à la fois analytique et prospective, visait à alimenter des réflexions sur les implications concrètes de la réforme GEMAPI, et en particulier sur les restructurations territoriales et institutionnelles qu'elle a contribué à générer. Cette réforme a suscité de nombreux débats entre le moment où elle a été proposée et les premiers temps de sa mise en œuvre. Les discours réformateurs émanant du champ politique et administratif national n'ont pas toujours été bien reçus par les acteurs des collectivités locales. La réforme GEMAPI a d'abord été marquée par des formes de méfiance, en particulier de la part des élus locaux. Le déploiement de la compétence a eu pour effet de redistribuer les cartes territoriales et institutionnelles de la gestion de l'eau, sans que l'on puisse parler de révolution globale ou de changement complet de paradigme. L'analyse de la GEMAPI appelle des constats plus nuancés. Le cas du « Grand Montpellier » illustre parfaitement : suppression de deux syndicats mixtes, montée en puissance tendancielle des EPCI FP, mais maintien des syndicats de bassin versant qui assurent toujours des missions importantes et portent des instruments-clés de la gestion de l'eau. Certaines tendances se dessinent, mais les choses restent ouvertes, que ce soit à court terme (stabilisation progressive de l'appropriation locale de la réforme) ou à moyen terme.

Concernant ce moyen terme, objet de nos réflexions prospectives, différents scénarios ont été envisagés. Si les acteurs de terrain associés à la démarche ont exprimé leur avis sur ces scénarios et leur caractère plus ou moins probable, nous serions bien en mal aujourd'hui de dire lequel prendra le dessus sur les autres, comment tel et tel scénario se succèderont dans le temps, ou se combineront. Là n'est pas de toute façon l'objet de la prospective. L'objet de ce travail était à la fois de produire des connaissances sur la mise en œuvre de la réforme et de contribuer à la réflexivité des acteurs.

Il serait à présent intéressant de réaliser un travail similaire dans d'autres territoires. Le cas montpelliérain présente d'importantes spécificités qui en fait presque un cas « limite » : territoire urbain et littoral, de fleuves côtiers et de lagunes, très sujet aux inondations, avec des relations inter-territoriales traditionnellement conflictuelles et une gestion de l'eau fractionnée (aire urbaine éclatée en multiples intercommunalités, superposition de plusieurs syndicats de gestion de l'eau avant la GEMAPI, petits établissements publics territoriaux de bassin). Ce caractère presque « limite » est intéressant dans la mesure où il informe sur les limites de la réforme, en en amplifiant certains effets ; dans la mesure où il rappelle également que si beaucoup de réformes sont pensées à partir de cas locaux, leurs contours réels ne se dessinent qu'au moment de la mise en œuvre opérationnelle, au contact de contextes géographiques, hydrologiques, socio-économiques, politiques et institutionnels spécifiques, qui contribuent à des appropriations diverses. La mise en œuvre de GEMAPI a-t-elle débouché sur des changements, des permanences, des tensions, des compromis du même ordre que dans la zone de Montpellier ? Comment expliquer les choix qui ont été fait ailleurs ? Quels sont les

effets de ces processus ? Qui sont les principaux gagnants et perdants ? Les scénarios que nous avons élaborés à partir du cas montpelliérain font-ils sens sur d'autres terrains ? Dans quelles directions les appropriations locales de la réforme orientent-elles la gestion locale de l'eau ? Voici le type de questions qu'une comparaison permettrait d'éclairer.

10 Références

- Agence de l'eau Rhône, Méditerranée Corse, IFREMER., la Tour du Valat., 2021, *État des eaux lagunaires de Rhône-Méditerranée et de Corse*, Eau et Connaissance, Lagunes, 143 p.
- Association des Communautés de France (AdCF)., 2018, *Gemapi : où en sont les territoires en matière de gouvernance, financement, méthode de travail ?* Note d'analyse, collection environnement, 9 p.
- Association des Communautés de France (AdCF)., 2020, *Mise en œuvre de la compétence Gemapi. Etat des lieux*, Note d'analyse, collection environnement, 16 p.
- Barone S., Dedieu C., 2015, « GEMAPI : la réforme de l'eau au milieu du gué », *Pouvoirs Locaux*, vol. 3, n°106, p. 9–15.
- Barone S., Sannier B., Razès M., Campardon M., Guérin-Schneider L., Richard-Ferroudji A., 2017, « Qui sont les « élus de l'eau » ? À propos de l'investissement sectoriel des élus locaux », *Développement durable et territoires*, vol. 8, n° 2. doi: 10.4000/developpementdurable.11832.
- Barone S., Barbier R., Destandau F., Garin P. (Eds.), 2018, *Gouvernance de l'eau : un mouvement de réforme perpétuelle ?* Paris, L'Harmattan, collection Sociologies et environnement.
- Barone S., Mayaux P.-L., 2019, *Les politiques de l'eau*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ collections Clefs. Politique.
- Barone S., Michel L., 2022, à paraître, *Risques littoraux et métropole montpelliéraine. De l'impensé métropolitain à la gouvernance interterritoriale ?*, Cahier POPSU, Paris, Autrement.
- Barraqué B., Laigneau P., Formiga-Johnsson R. M., 2018, « The Rise and Fall of the French Agencies de l'Eau: From German-Type Subsidiarität to State Control », *Water Economics and Policy*, 4(3). <https://doi.org/10.1142/S2382624X18500133>
- Béhar D., 2001, « L'intercession territoriale », in Coutard O. (éd.), *Le bricolage organisationnel. Crise des cadres hiérarchiques et innovations dans la gestion des entreprises et des territoires*, Paris, Édition Elsevier, p. 1-7.
- Bennett N. J., Satterfield T., 2018, « Environmental governance: A practical framework to guide design, evaluation, and analysis », *Conservation Letters*, vol. 11, n°6, e12600. doi: 10.1111/conl.12600.
- Brenner N., 1999, « Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union », *Urban Studies*, vol. 36, n°3, p. 431–451. doi: 10.1080/0042098993466.
- Buchou S., 2019, *Quel littoral pour demain ? vers un nouvel aménagement des territoires côtiers adapté au changement climatique*, Paris, Assemblée Nationale, 113 p.
- CEREMA., 2019, *Repères pour une prospective territoriale de l'environnement*, 70 p.
- Damon J., 2005, « La pensée de... - Gaston Berger (1896-1960) », *Informations sociales*, vol. 8, n° 128, p. 95-95. doi: 10.3917/inso.128.0095.
- De Jouvenel B., 1964, *L'art de la conjecture*, Paris, Hachettes, Futuribles.
- De Wit R., Leruste A., Le Fur I., Sy M. M., Bec B., Ouisse V., Derolez V., Rey-Valette H., 2020, « A Multidisciplinary Approach for Restoration Ecology of Shallow Coastal Lagoons, a Case Study in South France », *Frontiers in Ecology and Evolution*, vol. 8. doi: 10.3389/fevo.2020.00108.
- Derolez V., Soudant D., Malet N., Chiantella C., Richard M., Abadie E., Aliaume C., Bec B., 2020, « Two decades of oligotrophication: Evidence for a phytoplankton community shift in the coastal lagoon of Thau (Mediterranean Sea, France) », *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, vol. 241, 106810. doi: 10.1016/j.ecss.2020.106810.
- Entente interdépartementale de Démoustication (EID)., Conservatoire du littoral (CdL)., 2020, *Dynamique côtière du secteur des Aresquiers. Approche paysagère et prospective*, Convention de coopération EID, CDL, programme 2019, rapport d'étude.

Ghiotti S., 2007, *Les territoires de l'eau : gestion et développement en France*, Paris, CNRS éditions, collection Espaces & milieux.

Ghiotti S., Marc P., 2014, « Décentralisation et normalisation du grand cycle de l'eau : la tentation de désengagement de l'État ? » *Sauvons l'eau. Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse* » (online: <https://www.sauvonsleau.fr/jcms/c7830/decentralisation-et-normalisation-du-grand-cycle-de-l-eau---la-tentation-de-desengagement-de-l-etat-#.YY5U8B1CeqA>). >

Ghiotti S., 2019, « Les lagunes et les territoires littoraux d'Occitanie entre inondation, pollution, biodiversité et métropolisation », *Sud-Ouest européen*, n° 47, p. 109–128. doi: 10.4000/soe.5428.

Godet M., Durance P., 2011 (2^e édition), *La prospective stratégique. Pour les entreprises et les territoires*, Paris, Dunod, collection Management Sup. (online: <https://www.cairn.info/la-prospective-strategique--9782100567140.htm>).

Grandclement A., Boulay G., 2015, « Fonction résidentielle et dynamique de la fiscalité locale sur le littoral méditerranéen français », *Espace géographique*, tome. 44, n°1, p. 57-72. doi: 10.3917/eg.441.0057.

Grandgirard A., Barbier R., Tsanga Tabi M., 2009, « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau », *Économie rurale*, 309, p. 22–33. doi: 10.4000/economierurale.278.

Heitz C., Fernandez S., Laumin V., 2018, « Enquêter sur la GEMAPI : quelles origines et quels effets sur les territoires de l'eau ? », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 2, n° 26, p. 6-11. doi: 10.14758/SET-REVUE.2018.26.02.

Hertzog R., 2015, « L'avenir financier du secteur communal : grande réforme ou marasme durable ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n°156, p. 1005-1020. doi: 10.3917/rfap.156.1005.

Houet T., Gourmelon F., 2014, « La géoprospective – Apport de la dimension spatiale aux démarches prospectives », *Cybergeo*. doi: 10.4000/cybergeo.26194.

IPCC., 2019, *IPCC Special Report on the Ocean and Cryosphere in a Changing Climate*, Pörtner H.-O., Roberts D.C., Masson-Delmotte V., Zhai P., Tignor M., Poloczanska E., Mintenbeck K., Alegria A., Nicolai M., Okem A., Petzold J., Rama B., Weyer N.M. (eds.), 702 P.

Le Bouhris J.-P., 2004, *La publicisation des eaux rationalité et politique dans la gestion de l'eau en France (1964-2003)*, Thèse de doctorat, Science politique, Université Panthéon-Sorbonne, Paris, 529 p. (online: <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00352536/document>).

Marc P., Charles C., 2018, « La compétence « GEMAPI » : Les tribulations du législateur en l'absence de définition légale du « grand cycle de l'eau », *Revue Droit de l'Environnement*, n° 264, p. 66–77.

Marc P., Orlandini J.-P., Sauron O., Kovacs Y., 2021, « Le périmètre technique de la compétence Gemapi », *Droit de l'environnement*, n° 298, p. 108–115.

Marc P., Mynard F., 2021b, « Littoralisation de la compétence Gemapi : l'extension du domaine de la lutte aux risques côtiers », *Droit de l'environnement*, n° 306, p. 433–441.

Mermet L., 2005, *Étudier des écologies futures : un chantier ouvert pour les recherches prospectives environnementales*, Bruxelles, Peter Lang, collection EcoPolis, n° 5.

Négrier E., 1998, « Une action publique sans coopération politique : le style languedocien de la politique régionale », *Pôle sud*, n°8, p. 41-53

Négrier E., 2001, « Territoire, leadership et société », *Sciences de la Société*, n° 53, p. 63–87.

Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J., Le Galès P., 2015, *La gouvernance territoriale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Poupeau F.-M., 2017, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*, FONTAINE, Presses universitaires de Grenoble, collection Politique en +. (online: <https://www.cairn.info/analyser-la-gouvernance-multi-niveaux--9782706126826.htm>).

Swyngedouw E., 2004, « Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, n°1, p. 25–48. doi: 10.1080/0955757042000203632.

Tournier G., 1961, « Gaston Berger et la prospective », *Les Études Philosophiques*, vol. 16, n°4, p. 379-388.

Tramblay Y., Mimeau L., Neppel L., Vinet F., Sauquet E., 2019, « Detection and attribution of flood trends in Mediterranean basins », *Hydrol. Earth Syst. Sci.*, vol. 21, n°11, p. 4419–4431.

Tramblay Y., Ribes A., Somot S., Neppel L., Lucas-Picher P., Vinet F., Sauquet E., 2021, « Impacts du changement climatique sur les pluies intenses et les crues en Méditerranée », *LHB*, vol. 107, n°1, p. 1–5. doi: 10.1080/00186368.2021.1912971.

Vanier M., 2005, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », in Antheaume B., and Giraut F. (Eds.), *Le territoire est mort, vive les territoires !*, Paris, IRD Éditions, p. 317–336. doi: 10.4000/books.irdeditions.3410.

Vanier M., Estèbe P., 2010, *Le pouvoir des territoires essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica : Anthropos.

Vidal-Kratochvil C., 2015, *La prospective territoriale dans tous ses états. Rationalités, savoirs et pratiques de la prospective (1957 - 2014)*, Thèse de doctorat, Géographie, Université Jean Moulin Lyon, ENS Lyon, p.