



HAL
open science

La territorialisation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) dans le bassin de l'Adour : entre volonté de générer de la solidarité territoriale autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accentuer les inégalités territoriales ?

Lauren Matias

► **To cite this version:**

Lauren Matias. La territorialisation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) dans le bassin de l'Adour : entre volonté de générer de la solidarité territoriale autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accentuer les inégalités territoriales ?. Géographie. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2024. Français. NNT : 2024PAUU1144 . tel-04973721v2

HAL Id: tel-04973721

<https://theses.hal.science/tel-04973721v2>

Submitted on 3 Mar 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.

THÈSE DE DOCTORAT

ED 481 – Sciences sociales et humanités

Présentée et soutenue le : 28/11/2024

Par : Lauren MATIAS

Thèse pour obtenir de grade de

Docteur de l'université de Pau et des Pays de l'Adour

(Géographie spécialité aménagement)

LA TERRITORIALISATION DE LA COMPÉTENCE RELATIVE À LA GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET LA PRÉVENTION DES INONDATIONS (GEMAPI) DANS LE BASSIN DE L'ADOUR :

*entre volonté de générer de la solidarité territoriale
autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accroître
les inégalités territoriales ?*

Thèse dirigée par : Sylvie CLARIMONT

JURY

Président du jury

- Régis BARRAUD Professeur des universités en géographie / Laboratoire MIMMOC - UR 15072 / Université de Poitiers

Rapporteurs

- Marie-Anne GERMAINE Professeur des universités en géographie / Laboratoire Mosaïques LAVUE UMR 7218 CNRS / Université Paris-Nanterre
- Stéphane GHIOTTI Directeur de recherche au CNRS / Géographie / Montpellier

Examineur

- Yves-François LE LAY Professeur des universités en géographie / UNR 5600 / ENS de Lyon

Encadrants

- Sylvie CLARIMONT Professeur des universités / UMR TREE 6031 / Université de Pau et des Pays de l'Adour
- Isabelle DEGRÉMONT Maître de conférences / UMR TREE 6031 / Université de Pau et des Pays de l'Adour
- Aurélie DARTHOS Directrice générale des services techniques / Institution Adour





La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

AVANT-PROPOS

Ce travail de recherche est le fruit d'une heureuse collaboration entre l'Institution Adour (établissement public territorial de bassin - EPTB), l'université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA) et moi-même à travers un contrat doctoral issu d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE). Les résultats présentés dans ce manuscrit sont l'aboutissement de trois années de travail passées à la fois au sein de l'équipe de l'EPTB et à la fois au sein de l'équipe de recherche de l'UMR TREE (transitions énergétiques et environnementales) de l'UPPA. En effet, l'Institution Adour dispose d'une antenne paloise, appelée « Observatoire de l'eau », directement située dans les locaux de l'UPPA, ce qui a nettement favorisé mon intégration au cœur de ces deux équipes, une simple traversée de couloir me permettait d'échanger avec mes collègues chercheurs du laboratoire ou avec mes collègues de l'Institution Adour. Néanmoins, la majorité de l'équipe de l'EPTB se trouvant au siège à Mont-de-Marsan, je m'y suis souvent rendue, tant pour travailler avec certains de mes collègues que pour partager des moments plus informels, tout aussi enrichissants, avec les différents membres de l'équipe.

Cette opportunité de travail de recherche a éclos à la fin de mon stage de master 2 effectué auprès du service « risques fluviaux » de l'Institution Adour sur la consultation du public dans le cadre du PAPI (programme d'actions contre les inondations) de l'agglomération dacquoise. Ayant toujours été intéressée par la thématique des risques au sens large, ce stage n'a fait que confirmer mon désir de me spécialiser sur ce sujet et plus particulièrement sur les risques d'inondations. Parallèlement, intriguée par le monde de la recherche mais pas suffisamment passionnée pour m'investir dans une thèse purement académique, une thèse CIFRE, à la croisée de la recherche et de l'opérationnel semblait être le meilleur choix pour découvrir ces deux univers. C'est donc lors de mon stage de fin d'étude, à l'issue de plusieurs conversations avec le référent des services risques fluviaux mais aussi avec la direction de l'Institution Adour que l'idée d'un projet de thèse autour de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) a émergé.

L'Institution Adour, en tant qu'EPTB se voit en effet attribuer plusieurs missions en matière de GEMAPI. D'après l'article L.213-12 du Code de l'environnement qui décrit le rôle de ces établissements, l'EPTB doit faciliter « la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau, ainsi que la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité des écosystèmes aquatiques et des zones humides » et doit également assurer « la cohérence des actions des collectivités territoriales et de leurs groupements par un rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil ». Enfin, il peut « porter la maîtrise d'ouvrage, d'études et de travaux, en particulier en cas d'intérêt général ou d'urgence dans les conditions prévues au I de l'article L.211-7 ou à l'article L.211-7-1 du code de l'environnement » (SOCLE Adour-Garonne, 2017). C'est plus particulièrement dans l'optique d'exercer son rôle de coordinateur à l'échelle du bassin-versant que l'Institution Adour a souhaité s'investir dans ce projet de recherche dont l'idée était d'aller à la rencontre des diverses entités gemapiennes du bassin afin de réaliser un bilan de la compétence GEMAPI après quelques années d'exercice. Il s'agissait notamment de mettre en lumière les difficultés auxquelles peuvent être confrontés les acteurs de cette compétence mais aussi d'identifier les leviers dont ils disposent pour l'exercice de celle-ci, permettant potentiellement d'évoquer de nouvelles perspectives d'évolution de la compétence GEMAPI.

Plusieurs arguments ont également motivé l'UPPA et plus précisément mes directrices de thèse Sylvie Clarimont et Isabelle Degrémont à s'investir dans ce projet de recherche. Tout d'abord parce que le

sujet traité s'inscrit pleinement dans l'axe 3 du projet scientifique de l'UMR TREE portant sur les recompositions des territoires et des échelles politiques d'action mais aussi car en tant que géographes, elles portent un intérêt particulier à l'articulation entre différentes échelles de gestion des territoires, ici entre périmètres hydrographiques et territoires politiques. De plus, l'ancrage territorial de l'université, en plein cœur du bassin de l'Adour, n'a fait que renforcer l'intérêt porté au projet de recherche.

Pour finir, il me paraît aussi important de souligner qu'effectuer une recherche dans un cadre semi-opérationnel et semi-académique peut à la fois présenter certains avantages mais aussi certains inconvénients. En effet, dans plusieurs situations, faire partie de l'Institution Adour m'a permis d'accéder à de nombreuses connaissances partagées par les membres de l'équipe et ainsi d'apprendre plus rapidement et de développer aussi certaines compétences notamment en cartographie ou, dans une moindre mesure, en base de données et ce, en grande partie grâce aux agents de l'Observatoire de l'eau. L'Institution Adour, dont les archives ne manquent pas, a également été pour moi une merveilleuse niche d'informations que j'ai pris plaisir à consulter à maintes reprises et qui m'ont considérablement servi dans le cadre de la rédaction de ce manuscrit. Néanmoins, mon intégration au sein de l'EPTB m'a tout de même parfois valu quelques difficultés. Si l'Institution Adour a mis à ma disposition un large répertoire de professionnels dont je n'aurais pas pu disposer dans un cadre purement universitaire, elle m'a aussi transmis, à ses dépens, quelques relations plus difficiles liées à l'histoire du territoire. En effet, comme pour toutes les structures présentes sur un territoire depuis de nombreuses années, des liens entre acteurs se font et se défont en plus ou moins bon terme engendrant parfois un sentiment de méfiance chez certains. Les premiers échanges avec quelques acteurs ont donc parfois été plus laborieux que d'autres, mais à force de dialogues, ils ont quand même accepté de me recevoir et de partager leurs expériences avec moi. Ce parcours n'aurait sûrement pas été le même si mon travail relevait uniquement d'une recherche universitaire, mais cela m'a permis d'apprendre à composer et à savoir s'adapter au vécu et au ressenti de chacun. Le récit ci-après tentera donc de décrire le plus justement et objectivement possible ce que j'ai pu observer sur le terrain.

REMERCIEMENTS

Je m'étais promise que les remerciements seraient le dernier texte que j'écrirai dans le cadre de ce travail de recherche et nous y voilà, enfin ! La fin du doctorat n'a jamais été aussi proche et c'est avec une grande émotion que j'écris ces quelques lignes pour exprimer toute ma reconnaissance aux personnes qui ont rendu ce travail possible et qui m'ont accompagnée tout au long de ces dernières années.

Tout d'abord, je tiens à présenter ma profonde gratitude à mes directrices de thèse, Sylvie Clarimont, Isabelle Degrémont (UPPA) et Aurélie Darthos (Institution Adour) qui m'ont accompagnée et conseillée durant chaque étape du doctorat. Merci pour votre temps, votre suivi, vos relectures assidues, votre bienveillance et surtout merci de m'avoir fait confiance et encouragée à repousser mes limites même si cela n'a pas toujours été facile. Merci à vous, Sylvie et Isabelle, pour m'avoir fait découvrir le monde de la recherche, dont les us et coutumes n'ont plus de secrets pour vous et pour avoir su me guider lorsque cela était nécessaire. Merci à toi, Aurélie, pour le soutien quotidien et sans faille que tu as su m'apporter. Merci pour ton professionnalisme, mais aussi, tout simplement, pour la personne que tu es et que j'ai eu la chance d'apprendre à connaître grâce à ce sujet qui nous a liées pendant 4 ans : la GEMAPI ! La « jeune padawan », comme tu avais l'habitude de m'appeler, est aujourd'hui prête à voler de ses propres ailes !

Mes remerciements vont également aux membres du jury qui ont accepté de consacrer une partie de leur temps à la relecture du manuscrit et à la soutenance de la thèse.

J'adresse aussi ma reconnaissance à l'ensemble des financeurs de ce projet de recherche, l'association nationale de recherche et de la technologie (ANRT), l'agence de l'eau Adour-Garonne et l'Institution Adour, sans qui ce travail n'aurait pas pu prendre forme.

Un grand merci aux membres de mon comité de suivi scientifique mais aussi à ceux de mon comité de suivi technique pour leur temps et leur précieux conseils.

Merci à toutes les personnes qui ont participé aux différentes enquêtes de ce travail de recherche et qui m'ont permis d'obtenir une matière suffisamment importante pour la rédaction de ce manuscrit.

Au-delà du financement, merci à toute l'équipe de l'agence de l'eau Adour-Garonne pour nous avoir chaleureusement accueilli, mes collègues de l'observatoire de l'eau (antenne de l'Institution Adour basée dans les locaux de l'UPPA) et moi-même, chaque été dans leurs locaux durant la fermeture annuelle de l'université. Cette immersion m'aura permis de mieux comprendre le fonctionnement des agences de l'eau et de rédiger quelques pages à ce sujet. Si cette expérience a enrichi mes recherches, sachez, collègues de l'Agence que c'est aussi grâce à votre sympathie et votre bonne humeur communicative que je garde un excellent souvenir de chacun de mes passages dans vos murs.

Je tiens également à exprimer toute ma gratitude à l'ensemble du corps professoral de géographie de l'université de Pau et des Pays de l'Adour pour m'avoir enseignée cette discipline que j'affectionne tant et qui ont participé, d'une certaine manière, à la construction de mon parcours professionnel. Merci à Gaëlle Deletraz (responsable du pôle « soutien scientifique » de l'UMR TREE) pour son aide précieuse sur les différents logiciels et outils de production et de traitement de données d'enquêtes. Merci à Jean-Michel Uhaldeborde (professeur émérite du l'UPPA en sciences économiques) qui a généreusement accepté de me consacrer une bonne partie d'après-midi et de me faire partager certains de ses travaux afin de m'aider à mieux cerner le fonctionnement de la fiscalité publique locale. Merci à l'ensemble du personnel

administratif de l'école doctorale « sciences sociales et humanités » et du laboratoire (UMR TREE) pour leur accompagnement dans toutes les démarches administratives afférentes au doctorat, qui sont souvent une nébuleuse pour certains thésards dont je fais(ais) partie.

J'ai également une pensée pour tous mes camarades doctorants qui ont emprunté le même chemin sinueux que moi. À ceux qui ont déjà terminé, ceux qui sont encore en pleine course et ceux qui ont finalement préféré changer de route. Merci pour ces beaux moments de décompression et ceux où nous avons pu nous laisser aller à partager nos doutes, nos peines et surtout nos joies ! À ceux qui ont particulièrement marqué mon expérience doctorale : Florian, Radina, Claire et Antoine.

Mille mercis à toute l'équipe de l'Institution Adour pour laquelle travail rime avec bonne humeur. À vous tous qui m'avez accueillie à bras ouverts pour la seconde fois ou devrais-je dire maintenant pour la troisième ! Je tenais à réserver une mention spéciale pour les agents de l'observatoire de l'eau avec qui j'ai partagé mon quotidien pendant près de 3 ans et demi. Merci à Philippe et Antoine qui étaient là dès mes premiers pas dans le doctorat. À toi Antoine qui m'a aidée un nombre incalculable de fois pour tout ce qui a trait à l'informatique, aux bases de données et j'en oublie... Un véritable couteau suisse ! Merci à Clément et Camille qui ont ensuite succédé à Philippe et Antoine. À toi Camille, ma collègue et amie, qui m'a toujours soutenue dans toutes les étapes avec une bienveillance infinie, cette expérience aurait été beaucoup moins douce sans toi, c'est une certitude ! Un grand merci à tous les agents du service « risques fluviaux » qui m'ont permis d'être informée de toutes les actualités et avancées du territoire d'étude en matière de prévention des inondations et qui m'ont généreusement fourni un ensemble de documents pour la rédaction de ce manuscrit. À Anouck et Étienne, avec qui tout a commencé, les premiers à m'avoir fait confiance pour mon stage de fin d'études au sein des risques fluviaux et qui ont toujours suivi mon évolution, même de plus loin. Enfin, merci à l'équipe « gestion intégrée » que j'ai rejointe depuis peu et plus particulièrement merci à Marie et Floriane pour leur compréhension et leur patience parce que ce n'est pas toujours évident de démarrer un nouveau poste avec une thèse en arrière-plan. Merci pour votre empathie et votre soutien, désormais mon cerveau est entièrement disponible !

Je remercie sincèrement mes amis qui ont été un très appréciable vent de fraîcheur quand l'air devenait un peu lourd. À Nina et Marion, à mes côtés depuis si longtemps que je ne me rappelle même plus du nombre d'années exact. À mes amis de l'université, Anna, Julie, Julien, Nathan et Thomas que je ne remercierai jamais assez d'être les humains qu'ils sont. À mon duo d'animateurs préférés, Mélanie et Yohan. Aux copains du moulin de Sarlabous, Guillaume, July, Sébastien, Marion, Luc, Anaïs et Dorian. Aux copains bagnérais, Clémentine, Fabien, Solène, Ivan, Audrey, Éléa et Maud. À vous tous : un grand MERCI, vous n'imaginez pas le bonheur que vous m'avez apporté et la force que vous m'avez donnée durant ces 4 dernières années de doctorat.

Pour terminer, je souhaite remercier infiniment ma famille pour tout le soutien et la patience dont ils ont fait preuve, bien au-delà de tout ce que j'aurais pu imaginer. Ils ont été, sont et seront toujours mon refuge. Enfin, merci à ma belle famille et surtout merci à toi Romain, toi qui ne m'as jamais lâchée pendant tout ce temps, toi qui vas au bout de tes projets, peu importe les obstacles et qui m'a toujours encouragée à faire de même. Si j'en suis là aujourd'hui, c'est aussi, en grande partie grâce à toi et je ne te remercierai jamais assez pour ça. À nous et à tout ce que nous vivons encore !

À vous tous, MERCI !

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

- ACI : ateliers et chantiers d'insertion
- ACM : analyse des correspondances multiples
- ACP : analyse en composantes principales
- AFB : agence financière de bassin
- AZI : atlas des zones inondables
- CAH : classification par ascendance hiérarchique
- CATER : cellule d'animation technique à l'entretien des rivières
- CECA : Communauté européenne du charbon et de l'acier
- CEE : Communauté économique européenne
- CFE : cotisation foncière des entreprises
- CGAAER : conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
- CGC : clause générale de compétence
- CGCT : code général des collectivités territoriales
- CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable
- CIF : coefficient d'intégration fiscale
- CLECT : commission locale d'évaluation des charges transférées
- DATAR : délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité économique
- DCTP : dotation de compensation de la taxe professionnelle
- DDT/M : direction départementale des territoires / et de la mer
- DEB : direction de l'eau et de la biodiversité
- DGCL : direction générale des collectivités locales
- DGF : dotation globale de fonctionnement
- DPF : domaine public fluvial
- DREAL : direction régionale de l'environnement, l'aménagement et du logement
- EAIP : enveloppe approchée d'inondations potentielles
- EDD : étude de dangers
- EF : effort fiscal
- EISH : événement important pour la sécurité hydraulique

- EPAGE : établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- EPCI-FP : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre
- EPRI : évaluation préliminaire des risques d'inondation
- EPTB : établissement public territorial de bassin
- ETP : équivalent temps plein
- FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural
- FEDER : fonds européen de développement régional
- FESI : Fonds structurels et d'investissement européens
- FPRNM : Fonds de prévention des risques naturels majeurs
- FPU : fiscalité professionnelle unique
- GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
- MAPTAM : modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (en référence à la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014)
- MATB : mission d'appui technique de bassin
- NOTRe : loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (en référence à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015)
- OCDE : organisation de coopération et de développement économiques
- PAPI : programme d'actions de prévention contre les inondations
- PCB : préfet coordonnateur de bassin
- PF : potentiel fiscal
- PFI : potentiel financier
- PGRI : plans de gestion des risques d'inondation
- PPP : principe pollueur-payeur
- PPRI : plan de prévention des risques d'inondations
- PPRN : plan de prévention des risques naturels
- RNAOE : risque de non atteinte des objectifs environnementaux
- RTM : restauration des terrains en montagne
- SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
- SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

- SDCI : schéma départemental de coopération intercommunale
- SLGRI : stratégie locale de gestion des risques inondation
- SNGRI : stratégie nationale de gestion des risques d'inondation
- STB : secrétariat technique de bassin
- TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties
- TFPNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties
- TH : taxe d'habitation
- UE : Union européenne
- VTA : visite technique approfondie
- ZIP : zones d'inondations potentielles

RÉSUMÉ

Depuis 2018, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) sont en charge de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI), créée par les lois MAPTAM (2014) et NOTRe (2015). Cette affectation de compétence à l'échelle intercommunale se matérialise, d'une part, par une volonté globale du législateur de rationaliser et de clarifier l'action publique locale, d'autre part, par le souhait de mener une politique nationale cohérente en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations afin de répondre aux objectifs des Directives européennes afférentes (2000 et 2007). Cependant, la mise en œuvre de cette compétence modifie non seulement l'organisation territoriale préexistante, mais affecte également la gouvernance locale de l'eau. Une analyse approfondie, à une échelle locale, devient nécessaire si l'on veut comprendre les enjeux de cette nouvelle territorialisation de la gestion des cours d'eau et ses conséquences.

Pour ce faire, la thèse se penche sur le cas du bassin-versant de l'Adour, fleuve qui prend naissance dans les Hautes-Pyrénées, traverse ensuite les départements du Gers, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques et se jette dans l'Océan Atlantique au large de Bayonne. La recherche, inscrite dans le cadre d'une thèse CIFRE cofinancée par l'ANRT, l'Institution Adour et l'Agence de l'eau Adour-Garonne, a été réalisée en partenariat entre l'Institution Adour (établissement public territorial de bassin) et l'université de Pau et des Pays de l'Adour. Elle visait à étudier ces bouleversements territoriaux. Il s'agissait, plus précisément, d'identifier les leviers et les verrous à la prise en main effective de la GEMAPI, dans tout le bassin de l'Adour, en tenant compte des enjeux de gouvernance ainsi que des enjeux techniques et financiers, surtout pour des intercommunalités aux moyens modestes. Il était alors question de répondre à la problématique suivante : **la solidarité territoriale que prétendait favoriser la réglementation nationale est-elle prise en compte par les acteurs décisionnels et effective ou observe-t-on, au contraire, une accentuation des inégalités territoriales au sein d'un même bassin-versant ?**

Afin de répondre à cette problématique, la méthodologie de recherche reposait sur un recueil de données qualitatives primaires qui n'existaient pas jusqu'à présent et qui ont été construites à partir d'enquêtes, d'entretiens semi-directifs et d'un focus group menés auprès d'acteurs en lien avec l'exercice gemapien (agents et / ou élus d'EPCI-FP, de syndicats de rivières, de l'EPTB, de l'agence de l'eau Adour-Garonne ou encore agents des services départementaux de l'État, etc.). La collecte de données secondaires déjà existantes n'a pas non plus été négligée (études, rapports, documents opérationnels, presse).

À partir des résultats de recherche, nous constatons que la solidarité territoriale autour de la GEMAPI s'avère difficile à mettre en œuvre dans la pratique et que la mise en œuvre des missions gemapiennes accentue souvent les inégalités territoriales entre les intercommunalités les plus exposées au risque d'inondations et celles moins exposées ou encore entre celles disposant de moyens techniques et financiers moindres en comparaison à d'autres disposant de moyens supérieurs. Pourtant, la mise en place de mesures de solidarité territoriales permettrait de réduire les inégalités territoriales. Le travail de recherche consistait donc également à engager, auprès des acteurs en charge de la compétence GEMAPI, des réflexions quant à ces deux notions qui constituent le cœur de la thèse.

ABSTRACT

Since 2018, “public establishments for inter-municipal cooperation with their own taxation” (EPCI-FP) have been responsible for the management of aquatic environments and flood prevention (GEMAPI), a competence created by the MAPTAM (2014) and NOTRe (2015) laws. However, the implementation of this responsibility not only alters the pre-existing territorial organization but also affects local water governance. An in-depth analysis, on a local scale, becomes necessary to understand the issues of this new territorial management of waterways and its consequences.

To this end, the thesis focuses on the case of the Adour river basin, a river that originates in the Hautes-Pyrénées, flows through Gers, Landes, and Pyrénées-Atlantiques, and empties into the Atlantic Ocean in Bayonne. More specifically, the goal was to identify the levers and obstacles to the effective implementation of GEMAPI across the entire Adour basin, taking into account governance, technical, and financial issues, especially for inter-municipalities with modest resources. The research aimed to address the following question: Is the territorial solidarity promoted by national regulation recognized and effective according to decision-makers, or, on the contrary, do we observe an exacerbation of territorial inequalities within the same river basin?

To answer this question, the research methodology relied on the collection of primary qualitative data, was constructed through surveys, semi-structured interviews, and a focus group conducted with actors involved in GEMAPI (technical staff and/or elected officials from EPCI-FP, river unions, the public establishment “Institution Adour”, the Adour-Garonne water state agency, as well as agents from state local departments, etc.). Based on the research findings, we observe that territorial solidarity around GEMAPI is challenging to implement in practice and that the execution of GEMAPI missions often accentuates territorial inequalities between inter-municipalities most exposed to flood risk and those less exposed, or between those with fewer technical and financial resources compared to others with greater means. Nevertheless, the establishment of territorial solidarity measures could help reduce these territorial inequalities. The research work also involved engaging GEMAPI stakeholders in reflections on these two concepts, which are central to the thesis.

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| AVANT-PROPOS..... | 3 |
| REMERCIEMENTS..... | 5 |
| LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS | 7 |
| RÉSUMÉ | 11 |
| ABSTRACT..... | 13 |
| INTRODUCTION | 21 |
| PARTIE 1 : LA COMPÉTENCE GEMAPI : GENÈSE ET BOULEVERSEMENTS TERRITORIAUX | 37 |
| Chapitre 1 : Vers une réorganisation territoriale des échelles de gestion des milieux aquatiques et des risques d'inondation | 39 |
| 1.1 – Le bassin-versant : une échelle de gestion des cours d'eau privilégiée pendant 150 ans | 39 |
| 1.1.1 – La genèse des agences de l'eau et des comités de bassin..... | 41 |
| 1.1.2 – Le fonctionnements des Agences et des comités de bassin..... | 45 |
| 1.2 – Le bassin de l'Adour : un territoire aménagé..... | 53 |
| 1.2.1 – Le bassin de l'Adour : un régime hydrologique hétérogène | 53 |
| 1.2.2 – L'Histoire de l'aménagement du bassin de l'Adour : avec ou contre l'eau | 56 |
| 1.2.3 – Le bassin de l'Adour : un espace à dominante rurale..... | 59 |
| 1.2.4 – L'eau, un rôle majeur dans le développement économique du bassin de l'Adour | 61 |
| 1.3 – Enjeux et acteurs de la gestion du grand cycle de l'eau dans le bassin de l'Adour | 70 |
| 1.3.1 – Les enjeux actuels du bassin de l'Adour en matière de gestion du grand cycle de l'eau | 70 |
| 1.3.2 – L'apparition progressive d'une multiplicité d'acteurs autour de la gestion des cours d'eau | 75 |
| Chapitre 2 : Au-delà d'une réorganisation territoriale, une évolution des acteurs en charge de la gestion des cours d'eau..... | 83 |
| 2.1 – La compétence GEMAPI : remise en question du bassin-versant comme échelle de gestion pertinente pour les milieux aquatiques et les risques d'inondation ?..... | 85 |
| 2.1.1 – Une définition très généraliste de la compétence GEMAPI | 86 |
| 2.1.2 – Entre situation post-catastrophe, pressions européennes et poursuite de la décentralisation : l'urgence de repenser les politiques de gestion des cours d'eau | 89 |
| 2.1.3 – Une construction de la compétence GEMAPI complexe et chronophage | 92 |
| a) L'apparition officielle de la compétence GEMAPI à travers la loi MAPTAM | 92 |
| b) Le report d'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI par la loi NOTRe..... | 95 |
| c) Les lois Biodiversité, GEMAPI et 3DS ou l'élargissement des possibilités de gestion des missions gemapiennes..... | 96 |
| 2.1.4 – Le diagnostic territorial du bassin de l'Adour : un outil pour appréhender les inégalités territoriales entre les entités gemapiennes | 97 |
| a) Une exposition inégale au risque d'inondation..... | 99 |
| b) Une répartition inégale des enjeux de gestion des milieux aquatiques | 103 |
| c) L'identification des territoires ruraux et urbains pour appréhender les inégalités territoriales | 105 |

| | |
|--|------------|
| d) Des inégalités fiscales repérées entre les EPCI-FP du bassin de l'Adour..... | 108 |
| e) Une charge de compétences différenciée d'un EPCI-FP à l'autre | 112 |
| 2.2 – La prise en main de la compétence GEMAPI dans un contexte de refonte des intercommunalités : quels acteurs ? | 114 |
| 2.2.1 – Le bassin de l'Adour : vers un exercice de la compétence GEMAPI presque exclusivement réalisé par les EPCI-FP et les syndicats de rivières | 119 |
| 2.2.2 – L'Institution Adour : du rôle d'aménageur hydraulique à celui de coordinateur du grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin de l'Adour..... | 125 |
| Chapitre 3 : La solidarité et les inégalités territoriales pour appréhender les effets de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour..... | 135 |
| 3.1 – Les inégalités territoriales : un sujet souvent abordé en sciences humaines et sociales | 135 |
| 3.1.1 – Les inégalités territoriales et la justice spatiale : entre analyse quantitative et qualitative | 137 |
| a) De la justice à la justice spatiale..... | 138 |
| b) La dimension quantifiable des inégalités territoriales au cœur de la recherche | 142 |
| 3.1.2 – Égalité, équité et solidarité : des solutions aux inégalités territoriales ?..... | 146 |
| 3.2 – La solidarité territoriale comme solution privilégiée pour réduire les inégalités territoriales | 147 |
| 3.2.1 – L'intégration progressive de la notion de solidarité dans les politiques publiques | 149 |
| 3.2.2 – L'intérêt d'une approche multiscale pour appréhender la solidarité territoriale | 152 |
| 3.3 – Méthode pour analyser la mise en œuvre d'une solidarité technique et financière | 155 |
| 3.3.1 – Une démarche quantitative pour analyser la solidarité et les inégalités territoriales | 156 |
| 3.3.2 – Une typologie des EPCI-FP pour préparer l'enquête qualitative..... | 161 |
| 3.3.3 – Le déroulement des enquêtes de terrain et l'analyse des résultats | 169 |
| | |
| PARTIE 2 : REPRÉSENTATIONS ET MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE : UNE APPRÉHENSION DIFFÉRENCIÉE | 175 |
| | |
| Chapitre 4 : L'avant et l'après GEMAPI, entre évolutions internes et difficile coordination des échelles administratives et hydrographiques..... | 177 |
| 4.1 – L'organisation interne des intercommunalités bousculée par l'affectation de la compétence GEMAPI | 178 |
| 4.1.1 – Des recrutements de personnels pour les syndicats de rivières entièrement gemapien | 181 |
| 4.1.2 – Une augmentation des dépenses pour les EPCI-FP aux enjeux gemapiens importants..... | 184 |
| 4.2 – Une gouvernance locale de l'eau à l'épreuve de la nouvelle combinaison des échelles hydrographiques et administratives | 188 |
| 4.2.1 – Le choix des élus siégeant dans les comités syndicaux : les garants d'une communication efficace entre échelle hydrographique et politico-administrative..... | 190 |
| 4.2.2 – Une gouvernance actuelle fragilisée par le désinvestissement des élus et les difficultés de mise en coordination des acteurs..... | 194 |
| a) La gestion de la compétence par les syndicats de rivières : entre désinvestissement des élus communautaires et logique hydrographique | 195 |
| b) La difficile coordination des actions et des acteurs d'un territoire à l'autre | 196 |
| 4.2.3 – Des responsabilités clairement identifiées..... | 198 |
| 4.3 – Un renforcement de l'évolution des pratiques de gestion des cours d'eau depuis l'arrivée de la compétence GEMAPI..... | 200 |
| 4.3.1 – Le glissement de pratiques interventionnistes vers des pratiques plus environnementales..... | 202 |
| 4.3.2 – Des pratiques environnementales qui ne font pas consensus | 206 |
| 4.4 – Les missions de gestion des cours d'eau : le passage de financements d'origines diverses à l'instauration d'une fiscalité dédiée par le biais de la taxe GEMAPI..... | 208 |
| 4.4.1 – Une diminution des aides et subventions versées par les échelles territoriales supra intercommunales depuis la territorialisation de la GEMAPI | 208 |
| 4.4.2 – Les possibilités de financement de la compétence GEMAPI par les EPCI-FP | 212 |

| | |
|--|------------|
| Chapitre 5 : Une perception ambivalente des effets territoriaux de la GEMAPI : solidarité et inégalités mises en tension | 217 |
| 5.1 – Une improbable solidarité financière : la création d'une taxe fondamentalement inégalitaire affectée à la compétence GEMAPI | 217 |
| 5.1.1 - La taxe GEMAPI dans le bassin de l'Adour : instauration et évolution entre 2017 et 2023 | 218 |
| 5.1.2 - Les leviers et les verrous de la taxe GEMAPI identifiés lors des enquêtes de terrain | 221 |
| a) <i>L'effet contreproductif du paiement de la taxe par les administrés : la déresponsabilisation des propriétaires riverains</i> | 221 |
| b) La taxe GEMAPI : un renforcement de la solidarité amont/aval au sein des entités gemapiennes | 222 |
| c) Un mode de financement fondamentalement inégalitaire, parfois insuffisant et difficile à assumer politiquement auprès des populations locales | 223 |
| 5.1.3 - La taxe GEMAPI comme changement de paradigme : de la protection d'enjeux privés à la notion d'intérêt général | 225 |
| 5.1.4 - La fixation du produit de la taxe influencée par des facteurs extérieurs aux ambitions politiques | 226 |
| a) Un manque d'ambitions politiques et de vision prospective derrière la levée de l'impôt | 226 |
| b) Des ambitions gemapiennes définies par les moyens des territoires | 226 |
| c) Un produit de taxe GEMAPI voté en fonction d'ambitions techniques plus que politiques | 227 |
| 5.1.5 - La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales : vers un alourdissement du poids de la GEMAPI sur les propriétaires fonciers et les entreprises | 228 |
| 5.1.6 - Des recettes de taxe GEMAPI souvent bien trop limitées au regard des enjeux gemapiens | 231 |
| 5.1.7 - L'insuffisance de la taxe GEMAPI à l'échelle nationale | 233 |
| 5.2 – La solidarité territoriale : entre améliorations perçues et blocages identifiés | 235 |
| 5.2.1 – Les attributions de compensation des communes : une solidarité de l'échelle communale vers l'échelle intercommunale, génératrice d'inégalités annexes | 235 |
| 5.2.2 - Une amélioration globale de la solidarité territoriale perçue par les acteurs enquêtés depuis l'affectation de la compétence GEMAPI | 237 |
| 5.2.3 – Les liens territoriaux et la mutualisation financière comme fondements de la solidarité territoriale aux yeux des acteurs enquêtés | 240 |
| 5.2.4 – Les freins à la mise en œuvre d'une véritable solidarité territoriale | 242 |
| a) Une attitude politique marquée par une forme « d'égoïsme territorial » | 243 |
| b) Une réticence des élus locaux à participer aux financements d'actions réalisées à l'extérieur de leur périmètre administratif | 244 |
| c) Une solidarité territoriale plus complexe pour les actions relevant de la prévention des inondations | 244 |
| d) Des relations humaines qui nuisent à la mise en œuvre de la solidarité territoriale | 246 |
| e) Un sentiment de solidarité à sens unique, de l'amont vers l'aval ou du rural vers l'urbain | 246 |
| f) Une marchandisation de la solidarité territoriale | 247 |
| g) Entre désintérêt politique et absence de sentiment d'appartenance à un bassin-versant : une communication inter entités gemapiennes difficile | 248 |
| h) Des frontières départementales limitantes | 249 |
| i) Une insuffisance des dispositifs de solidarité verticale et un désengagement national | 251 |
| 5.3.1 – La mutualisation financière au sein des syndicats exerçant principalement des missions de gestion de milieux aquatiques | 254 |
| a) Un tiraillement entre volonté d'améliorer la solidarité financière et « approche clientéliste » des élus locaux | 254 |
| b) Une mutualisation financière conditionnée par les limites départementales | 256 |
| 5.3.2 – La mutualisation financière au sein des syndicats exerçant l'ensemble des missions relatives à la compétence GEMAPI | 258 |
| a) Une mutualisation financière complète, évidente ou subie | 258 |
| b) Une mutualisation financière dans l'impasse pour les dépenses d'investissement et les dépenses associées à la protection contre les inondations | 261 |
| 5.4 - Des dispositifs de solidarité territoriale supra gemapiens trop limités | 264 |

| | |
|---|------------|
| 5.4.1 – Le manque d'accompagnement technique de l'État dans la structuration et l'exercice de la compétence GEMAPI..... | 264 |
| 5.4.2 – L'absence de soutien financier de l'État aux entités gemapiennes pour l'exercice d'anciennes missions étatiques..... | 265 |
| 5.4.3 – Les fonds européens : des dispositifs financiers imparfaits | 267 |
| 5.4.4 – Les fonds nationaux : entre conditions d'éligibilité trop limitantes du fonds Barnier et méfiance locale envers le dispositif fonds vert | 268 |
| 5.4.5 – Agences de l'eau sous pression : entre ambitions croissantes et ressources financières en déclin | 269 |
| 5.4.6 – La disparité des aides régionales et départementales | 270 |
| 5.4.7 – Le transfert des digues domaniales aux entités gemapiennes ou le clou du spectacle du désengagement de l'État | 272 |
| Chapitre 6 : La prévention des inondations dans la GEMAPI : entre durcissement de la réglementation et difficile mise en place d'une solidarité..... | 277 |
| 6.1 – L'instabilité de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations : une éternelle construction-déconstruction du cadre réglementaire | 278 |
| 6.1.1 – Des premières démarches administratives relatives aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations au décret digues de 2007 : les prémices du cadre réglementaire actuel..... | 279 |
| a) Les principaux objectifs du décret digues de 2007 | 280 |
| b) La clarification du rôle des acteurs dans le cadre du décret digues de 2007..... | 281 |
| c) Les obligations relatives aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations en 2007.... | 282 |
| d) L'application du décret digues de 2007 dans le bassin de l'Adour | 284 |
| e) Les limites du décret digues de 2007 | 288 |
| 6.1.2 – Le renforcement de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations à travers le décret digues de 2015 | 289 |
| a) La modification des classes d'ouvrages et l'intégration des aménagements hydrauliques dans la réglementation | 290 |
| b) L'apparition des notions de « niveau de protection » et de « zone protégée » | 290 |
| c) Entre maintien, abaissement, augmentation du niveau de protection ou neutralisation de l'ouvrage : des choix cornéliens pour les entités gemapiennes | 293 |
| d) L'évolution des procédures de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations en 2015 | 294 |
| e) L'arrêté ministériel de 2017 relatif aux EDD | 294 |
| 6.1.3 – Les décrets digues de 2019 : entre volonté d'assouplir le décret de 2015 et complexification de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations | 295 |
| a) Les modifications relatives aux systèmes d'endiguement | 295 |
| b) Les nouveautés relatives aux aménagements hydrauliques..... | 296 |
| 6.2 - La réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations : les effets pervers d'exigences trop ambitieuses | 298 |
| 6.2.1 - Une appréciation plutôt négative de la réglementation associée aux ouvrages hydrauliques de protection par les acteurs interrogés..... | 300 |
| 6.2.2 – Le paradoxe d'une réglementation nationale à la fois exigeante et imprécise : quelles conséquences pour les territoires locaux ?..... | 303 |
| a) Le classement des ouvrages hydrauliques de protection à l'origine de fortes carences et d'une multitude de questions sans réponses | 303 |
| b) La neutralisation des digues : le déchaînement des passions des territoires locaux..... | 313 |
| 6.3 – La rigidité et l'imprécision du cadre réglementaire à l'origine de l'inconfort des services instructeurs de l'État | 321 |
| 6.3.1 – La perception de la réglementation par les services de l'État : entre pertinence du cadre réglementaire et inadaptation aux particularités locales | 322 |
| 6.3.2 – La création de solutions à l'échelle locale comme réponse à l'inadaptation du cadre réglementaire national | 325 |

| | |
|--|-----|
| 6.3.3 - L'identification et l'explication des potentielles discordances d'instruction entre les services départementaux de l'État | 327 |
| 6.4 – Les territoires ruraux : les oubliés de la solidarité territoriale en matière de prévention des inondations ... | 329 |
| 6.4.1 – Une réglementation nationale inadaptée aux territoires ruraux à l'origine d'un sentiment de solidarité à sens unique | 330 |
| 6.4.2 – Un territoire rural dans l'incapacité financière de classer ses digues malgré une forte volonté politique de régularisation d'ouvrage : le cas de la communauté de communes Terres de Chalosse | 332 |
| 6.4.3 – Le panel des situations des territoires dans l'incapacité de régulariser leurs ouvrages de protection contre les inondations | 337 |
| 6.4.4 – L'utopie d'une solidarité territoriale à travers les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI) | 342 |

PARTIE 3 : LA COMPÉTENCE GEMAPI DANS LE BASSIN DE L'ADOUR : PERSPECTIVES D'AVENIR 349

Chapitre 7 : Entre trop grande proximité ou trop fort éloignement : le questionnement de la juste distance des EPTB..... 351

| | |
|---|-----|
| 7.1 – L'échelle de solidarité territoriale idéale pour un exercice efficace de la compétence GEMAPI : les prémices d'une réflexion | 352 |
| 7.1.1 - Le sous-bassin-versant : leviers et verrous de la mise en œuvre d'une solidarité territoriale à cette échelle | 355 |
| 7.1.2 - Les échelles de solidarité supra entités gemapiennes : entre pertinence et réticence | 358 |
| 7.2 – Le bassin de l'Adour : une échelle de solidarité pertinente sous conditions | 361 |
| 7.2.1 – La volonté des instances nationales de légitimer le rôle de l'EPTB | 361 |
| 7.2.2 – Les intercommunalités et syndicats mixtes du bassin de l'Adour : un rapport à l'EPTB complexe | 364 |
| a) La reconnaissance du rôle de coordinateur de l'Institution Adour versus les difficultés d'adhésion de l'ensemble des intercommunalités du bassin | 367 |
| b) Les avis des représentants d'intercommunalités et de syndicats mixtes sur l'EPTB : sentiments d'évitement et de rivalité..... | 372 |
| c) Le poids des facteurs relationnels et des rapports de proximité sur la place de l'EPTB en matière de GEMAPI | 375 |
| 7.3 - Les attentes des acteurs vis-à-vis de l'EPTB : entre retrait, accompagnement ou action | 377 |
| 7.3.1 – Les perspectives d'avenir relatives à l'adhésion de l'ensemble des intercommunalités du bassin à l'EPTB | 379 |
| 7.3.2 – Le souhait d'améliorer la coordination et les relations inter territoriales à l'échelle du bassin de l'Adour | 382 |
| 7.3.3 - Des attentes liées au développement de nouvelles missions par l'EPTB | 384 |
| 7.3.4 – La nécessité d'engager plus de dialogue entre les entités gemapiennes du bassin et l'EPTB..... | 386 |

Chapitre 8 : Quel bilan, quelles perspectives vis-à-vis de l'exercice gemapien ?..... 393

| | |
|---|-----|
| 8.1 – Une perception de la compétence GEMAPI mitigée | 394 |
| 8.1.1 – Comment appréhender la diversité des perceptions des acteurs interrogés concernant la compétence GEMAPI ? | 394 |
| 8.1.1 – Des perceptions influencées par les échelles de compétence des structures | 396 |
| 8.1.2 – L'exercice de la compétence GEMAPI par les acteurs interrogés, à l'origine de nombreuses difficultés | 401 |
| 8.1.3 – Des sujets plus abordés par certains acteurs en fonction de leur structure de rattachement | 403 |
| 8.2 – Les pistes d'amélioration intra et inter structures..... | 407 |
| 8.2.1 – La discrétion des représentants des services de l'État au sujet des perspectives d'amélioration internes aux entités gemapienne | 410 |
| 8.2.2 – Révision des ambitions des plans pluriannuels de gestion et mutualisation de moyens : les perspectives proposées par les représentants des échelles hydrographiques | 415 |



| | |
|--|------------|
| 8.2.3 – Un foisonnement d'idées de la part des représentants d'entités gemapiennes en matière d'amélioration de l'exercice de leurs missions | 417 |
| 8.3 – Les perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI..... | 421 |
| 8.3.1 – L'amélioration du cadre gemapien : le juste milieu entre clarification, assouplissement et stabilité réglementaire | 423 |
| 8.3.2 – Vers un financement des missions gemapiennes plus solidaire..... | 428 |
| 8.3.3 – Garantir la coordination des échelles d'exercice de la compétence GEMAPI | 431 |
| CONCLUSION | 437 |
| BIBLIOGRAPHIE..... | 449 |
| Littérature scientifique : | 449 |
| Textes de loi : | 459 |
| Sitographie..... | 467 |
| Presse..... | 467 |
| ANNEXES | 469 |
| LISTE DES FIGURES | 497 |
| LISTE DES TABLEAUX..... | 501 |

INTRODUCTION

Les années 2010 inaugurent un nouvel âge de la décentralisation, différent des précédents en ce sens qu'il mêle réorganisation de compétences et questionnement d'une architecture territoriale française, en bonne part héritée de la Révolution. Cette décennie se caractérise par un processus continu de recomposition territoriale en lien avec une révision de la décentralisation dans de nombreux domaines dont celui de la gestion de l'eau. Devenu incontournable, le territoire – sous-entendu « local » et structuré en collectivités territoriales ou en intercommunalités – se substitue progressivement à l'État dans la formulation ou du moins dans la mise en œuvre des politiques publiques : il constitue « *le lieu de définition des problèmes publics* » (Duran et Thoenig, 1996, p.582). Cette montée des territoires est justifiée par une recherche d'efficacité supposée accrue par la proximité et elle se traduit par une « territorialisation » des politiques publiques. Le terme de « territorialisation » fait généralement référence au processus de transfert de pouvoir vers un niveau inférieur (par le biais d'opérations de déconcentration ou de décentralisation) pour « être "au plus près" des usagers, réactif vis-à-vis des demandes des habitants » (Offner, 2006, p.31). Envisagée de la sorte, la territorialisation est « pragmatique », elle vise à améliorer les performances de l'action publique et « ne considère plus le territoire comme un problème mais comme une solution » (Offner 2006, p.31). La notion de territorialisation sera ici étudiée à travers le processus d'affectation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI) qui consiste non pas en un transfert de pouvoir du niveau national vers le niveau local, mais à la désignation d'un échelon territorial précis pour l'exercice de cette compétence. La territorialisation acquiert ainsi un second sens et consiste à attribuer plus de pouvoirs et de responsabilités aux territoires locaux à partir d'une volonté politique nationale, sans nécessairement se matérialiser par un transfert de compétence de l'État vers ses collectivités ou intercommunalités. L'objectif de ce travail de recherche vise à étudier le processus de territorialisation de la compétence GEMAPI et ses effets pour les territoires ; pour cela, ces derniers seront au cœur de l'analyse et l'approche privilégiée dans ces travaux sera donc territoriale.

Les territoires : objet de la géographie

Objets d'étude emblématiques de la géographie, les territoires sont progressivement devenus « incontournables pour toute réflexion qui porte sur l'espace, ses usages et ses dynamiques » (Giraut, 2008, p.57). Dans la sphère scientifique, on constate parfois une surutilisation du terme qui fait du territoire un « mot-valise » comprenant des « acceptions qui vont du plus extensif au plus restrictif » (*Ibid.*, p.57). Il s'agira donc à partir des diverses recherches bibliographiques effectuées sur la notion de territoire de proposer une définition du terme claire et adaptée, dans le cadre de ce travail.

Tout d'abord, il ne faut pas confondre espace et territoire. Selon Claude Raffestin, l'espace constitue une des composantes du territoire ; il le décrit même comme la « matière-première » du territoire (1980, p.200). D'après l'auteur, l'espace serait une étendue physique, matérielle, sans réelles délimitations et le territoire serait le résultat des activités humaines sur l'espace. En s'appropriant un espace, l'homme

le « territorialise ». L'espace est donc antérieur au territoire, « *il est la réalité matérielle préexistant à toute connaissance et à toute pratique dont il sera l'objet dès qu'un acteur manifestera une visée intentionnelle à son endroit. [...] L'espace est la "prison originelle", le territoire est la prison que les hommes se donnent.* » (Ibid.p.202). Le territoire est donc une portion d'espace délimitée par l'activité humaine. Ces limites que Claude Raffestin nomme « *mailles* » constituent une composante du « *système territorial* » (1980, p.206). Bien que ce dernier se décline, d'après l'auteur, en trois composantes : le « *maillage* », les « *nœuds* » et les « *réseaux* », ce travail de recherche se focalisera principalement sur les « *mailles* ». Le maillage fait référence aux limites territoriales et peut comporter différents niveaux qui pourraient correspondre, quant à eux, aux divers échelons territoriaux tels que les échelons administratifs de la région, du département, des intercommunalités ou encore des communes. Les nœuds contenus à l'intérieur de ces « *mailles* » sont plutôt associés à des lieux de rassemblement, de pouvoir, des « *centres* » et les réseaux se matérialisent par les liens qui connectent ces différents nœuds.

Néanmoins, la notion de système territorial date des années 1980 et quelques précisions ont été apportées au cours du temps, notamment grâce à une approche différente, celle de la géographie culturelle qui place la relation Homme-espace au centre du système territorial. En 2006, Alexandre Moine présente le système territorial comme l'association de « *trois sous-systèmes en interrelation, qui évoluent dans le temps, dans le cadre d'une boucle ininterrompue fondée sur des principes de construction-déconstruction.* » (p. 120). Selon lui, le territoire repose dans un premier temps sur « *l'espace géographique* », autrement dit celui qui est approprié et aménagé par l'Homme, lui conférant ainsi une organisation spatiale et des limites précises (territoire administratif). Le territoire s'appuie, dans un deuxième temps, sur « *le système des représentations de l'espace géographique* » ou plus précisément sur la façon dont les individus perçoivent, se représentent l'espace géographique en fonction de leur propre sensibilité, de « *l'ensemble de filtres (individuel, idéologique, sociétal)* » qui les influencent. Enfin, le territoire se construit également grâce au « *système des acteurs qui agissent consciemment ou inconsciemment sur l'espace géographique* », c'est-à-dire grâce aux interrelations qui existent entre les différents acteurs de l'espace géographique que l'auteur décline en cinq catégories principales : l'« *Etat* », les « *collectivités territoriales* », la « *société civile et ses multiples groupes* », les « *intercommunalités* » et les « *entreprises* » (Ibid., p.119). Pour résumer, le système territorial ferait référence à l'espace géographique approprié par les hommes, puis représenté par des limites administratives, mais aussi à l'espace géographique que les hommes se représentent et aux interrelations entre les différents acteurs qui régissent le territoire.

Par ailleurs, le territoire revêt une forte dimension politique puisqu'il correspond à une portion d'espace dans lequel s'exerce une souveraineté, bornée par des frontières. Cette notion de pouvoir avait déjà été évoquée dans les travaux de Claude Raffestin. Les chercheurs ayant travaillé sur le concept de territoire s'accordent à dire que ce dernier ne se réduit pas simplement à une question d'appropriation de l'espace par l'Homme. Les acteurs du territoire en question ont tous des particularités, des pouvoirs spécifiques et ce sont aussi ces jeux de pouvoirs qui participent à l'évolution du territoire, qui le construisent, le déconstruisent et le reconstruisent. Contrairement à une approche géographique plus classique selon laquelle le territoire serait plutôt défini par ses caractéristiques « *physiques* », les

géographies culturelle et politique permettent une meilleure prise en compte de l'Homme dans la construction du territoire avec toutes les caractéristiques idéelles et immatérielles qui l'accompagnent.

Cette approche, centrée sur les relations Homme-espace donnera d'ailleurs naissance à la notion de territorialité, déjà définie par Claude Raffestin, en 1980, comme reflétant « *la multi dimensionnalité du vécu territorial par les membres d'une collectivité, par les sociétés en général.* » (p.216). Si la notion de territorialité est plutôt étudiée par des « *groupe[s] de recherches [qui] tente[nt] de saisir les modalités d'appropriation de l'espace par des habitants ou usagers* », la notion de territorialisation est quant à elle souvent utilisée par des groupes de recherche qui se « *focalise[nt] plutôt sur les actions de découpage et de contrôle de l'espace par des pouvoirs, sur les modalités de saisie de sous-ensembles spatiaux par des politiques publiques, sur les modes de relations entre acteurs publics et privés au sein d'un espace local* » (Melé, 2009). À travers ses travaux de recherche, Patrice Melé tente de réconcilier ces deux approches qu'il considère complémentaires dans le cadre de l'action publique locale. En effet, la notion de territorialité a souvent été traitée sans lien avec la territorialisation. Elle correspond au processus d'identification de l'espace vécu d'un individu ou d'un groupe d'individus. Le concept d'espace vécu a été largement développé par Armand Frémont dans son ouvrage intitulé « *La région, espace vécu* » et fait référence à l'espace des pratiques quotidiennes et l'espace des relations sociales (1976, p.24). D'après Julien Aldhuy, qui s'appuie sur le concept d'espace vécu de Frémont, la notion de territorialité n'aboutit pas forcément à l'identification d'un territoire, elle permet une meilleure prise en compte du caractère multidimensionnel des relations Homme-espace (2009, p.6). Chaque Homme peut ainsi avoir une vision personnelle de son territoire, à savoir s'identifier et développer un sentiment d'appartenance à un territoire sans que celui-ci soit défini par des limites ou des règles précises et communes à tous.

Si la notion d'identification à un territoire par l'Homme sera brièvement évoquée dans le cadre de cette thèse, celle-ci s'intéressera plutôt aux jeux d'acteurs et de pouvoirs intra- et inter-territoriaux ainsi qu'à l'articulation des diverses échelles territoriales de la gestion des cours d'eau. En effet, en matière de gestion des cours d'eau, les échelles territoriales impliquées sont diverses, emmenant Stéphane Ghiotti à ne plus tenir compte « *DU territoire de l'eau* », mais bien « *DES territoires de l'eau* » (2006, p.1). Cette tendance a d'ailleurs été accentuée lors des dernières réformes territoriales des années 2014 et 2015 qui ont officiellement inscrit la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations dans un cadre légal et réglementaire, en tentant pour la première fois de mettre en place une articulation entre échelle administrative et échelle hydrographique. Ce travail de recherche se focalisera donc plus particulièrement sur le territoire en tant que construit politique, doté d'une épaisseur temporelle variable, c'est-à-dire en tant qu'entité, nommée (dont le nom fait d'ailleurs parfois référence à un cours d'eau), strictement délimitée (même si ces limites sont susceptibles d'évolutions dans le temps) et dotée de compétences ou du moins de missions tout comme de moyens pour les mettre en œuvre. Il s'agira alors d'analyser l'articulation de diverses échelles territoriales en termes de gestion des cours d'eau, de l'échelle nationale aux échelles administratives en passant par l'échelle hydrographique. Plus précisément, l'échelle administrative des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) ainsi que l'échelle hydrographique correspondant aux bassins-versants ou aux sous-bassins-versants (syndicats)

seront au cœur de l'analyse puisqu'elles constituent les échelles privilégiées par le législateur pour la territorialisation de la compétence GEMAPI.

Les bouleversements territoriaux liés à l'affectation de la compétence GEMAPI

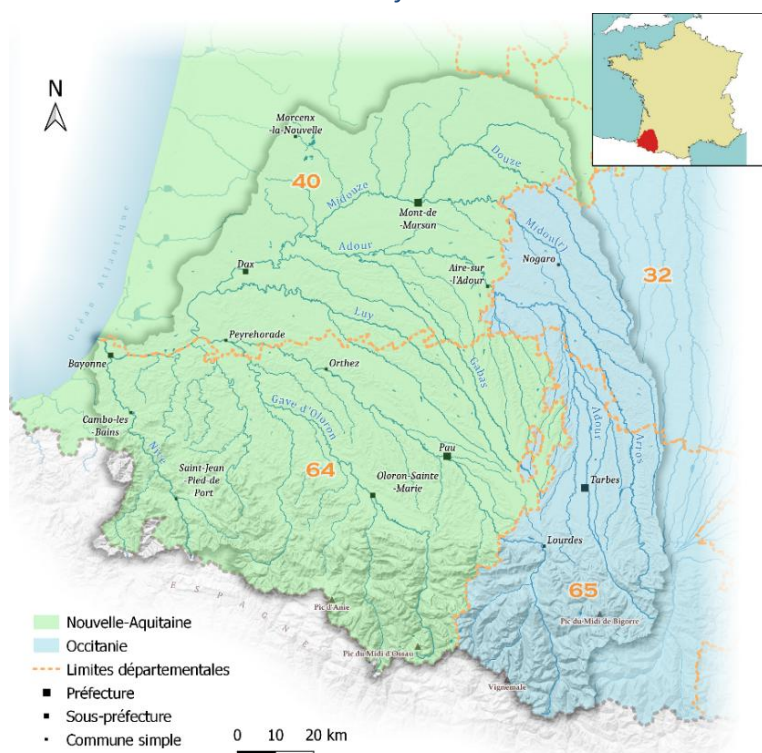
Effectivement, depuis le 1^{er} janvier 2018, l'État a affecté une nouvelle compétence, exclusive et obligatoire, aux EPCI-FP intitulée GEMAPI : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations. Ce transfert devrait également permettre à la France d'être en conformité avec les directives européennes qu'il s'agisse de la Directive cadre européenne sur l'eau de 2000 visant à améliorer la protection et la gestion des eaux ou de celle de 2007 sur l'évaluation et la gestion des risques d'inondation. Il permet en outre à l'État de poursuivre les démarches de territorialisation de la politique de l'eau qu'il avait entamées depuis les années 1960. Les EPCI-FP, telles les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines ou les métropoles deviennent l'unique autorité publique chargée de la mise en œuvre de la GEMAPI selon les lois MAPTAM (Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, 2014) et NOTRe (Loi relative à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République, 2015).

L'objectif premier de la GEMAPI, tel que décrit dans le projet de loi de 2013, est : « *de mettre un terme à l'émiettement des responsabilités en matière de gestion des cours d'eau et de lutte contre les inondations et permettre ainsi l'émergence dans notre pays d'une politique cohérente de prévention du risque inondation.* » (Amendement n° 621 introduit par le Gouvernement). En effet, avant la création de la compétence GEMAPI, la gestion des milieux aquatiques tout comme la prévention des inondations pouvaient être prises en charge par des collectivités différentes sur la base de leur clause de compétence générale (article L. 2121-29 du Code général des collectivités territoriales). L'unique condition pour ces dernières était la présence d'un intérêt général qui justifiait d'obtenir une autorisation administrative de la part des services de l'État. Cette façon de procéder a engendré la présence d'une multiplicité d'acteurs autour de ces thématiques, ce qui se traduit, une fois encore, « *par un chevauchement des compétences nuisant à la lisibilité si ce n'est à l'efficacité de l'action publique.* » (Clarimont, 2009, p.39). Les lois MAPTAM et NOTRe ont alors permis de définir officiellement des gestionnaires pour l'application de ce nouveau bloc de compétences, en vue de clarifier l'action publique autour de la gestion des cours d'eau. De même, elles montrent la volonté politique nationale d'intégrer, plutôt que de gérer à part, la prévention des risques d'inondation dans le cadre plus général de la gestion intercommunale de l'aménagement du territoire par les EPCI-FP.

La prise d'effet d'une telle compétence bouleverse donc l'organisation territoriale qui était en place et laisse apparaître de nouveaux enjeux (IGA - Inspection Générale de l'Administration et CGEDD- Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2019 ; Sénat, 2023), tout particulièrement dans la place que peut occuper l'échelle du bassin-versant dans la gouvernance des nouveaux échelons administratifs compétents.

Une analyse approfondie, à une échelle locale, devient nécessaire si l'on veut comprendre les enjeux de cette nouvelle territorialisation de la gestion des cours d'eau et ses conséquences. Pour ce faire,

Figure 1. Localisation du bassin de l'Adour et découpage administratif du bassin



nous proposons de nous pencher sur le bassin-versant de l'Adour, fleuve qui prend naissance dans les Hautes-Pyrénées, traverse ensuite les départements du Gers, des Landes et des Pyrénées-Atlantiques et se jette dans l'Océan Atlantique au large de Bayonne (figure 1).

Il s'agira donc d'analyser la mise en place de la compétence GEMAPI dans un bassin-versant administrativement complexe - à cheval sur quatre départements et deux régions (Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) -, et géographiquement pluriel comprenant des espaces très divers (littoral, plaine, coteaux, montagne), inégalement occupés et vulnérables au risque

d'inondation. Ce territoire a peu retenu l'attention des chercheurs contrairement à de grands fleuves comme la Garonne, la Seine ou le Rhône qui ont fait l'objet de nombreuses études sur l'hydrologie, les usages de l'eau, la gestion de l'inondation et la perception du risque (Comby *et al.*, 2019). Il existe donc un réel déficit de connaissances sur le bassin de l'Adour et sur sa gestion précise. De plus, par son régime pluvio-nival, le bassin-versant de l'Adour doit faire face à des inondations variées. Ce terrain permet alors une expérimentation complète de la GEMAPI que ce soit dans la gestion des cours d'eau en eux-mêmes ou dans celle des risques. Enfin, son territoire allie des zones rurales et des zones urbaines comprenant des agglomérations de taille petite et moyenne aux moyens financiers plus modestes, alors que les réglementations relatives à la gestion des ouvrages de protection contre les inondations qui cadrent, en partie, l'exercice gemapien, ont plutôt été dimensionnées sur le modèle de très grandes agglomérations. Les enjeux de la territorialisation de la GEMAPI sont alors triples : enjeux de gouvernance à l'échelle de l'ensemble du bassin-versant, enjeux techniques de mise en œuvre de la compétence, mais aussi enjeux financiers pour des intercommunalités aux moyens modestes.

Territorialiser la GEMAPI : entre cohérence hydrographique et cohérence administrative

Alors que, depuis la loi sur l'eau de 1964, le bassin-versant représente l'unité spatiale de gestion des cours d'eau (Ghiotti, 2006), le découpage de la compétence GEMAPI vient lui, se calquer sur le découpage administratif des EPCI-FP, ce qui rebat les cartes de l'organisation territoriale en la matière : chacun d'eux est désormais l'unique décisionnaire de sa politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Les EPCI-FP sont donc libres de choisir leur mode de gestion (gestion directe,

déléguée ou transférée). Dans le cas d'une gestion directe, l'EPCI-FP conserve la totalité des missions et des décisions liées à l'exercice de la compétence, il est le seul acteur de la GEMAPI sur son territoire. Néanmoins, dans le but de mettre des connaissances techniques et hydrologiques à disposition des collectivités en charge de la GEMAPI, l'État a autorisé le transfert ou la délégation de tout ou partie de la compétence à certains opérateurs tels que les établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), les établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou encore les syndicats mixtes, ce qui complique nettement la lisibilité de la répartition des missions gemapiennes sur l'ensemble des territoires. Ainsi, la mise en place de ces missions engendre-t-elle une liaison plus difficile entre cohérence géographique hydrologique et cohérence administrative. L'organisation territoriale initiale en est bousculée : les relations entre échelons administratifs au sein d'un même bassin-versant sont à réinventer et laissent un problème ouvert de gouvernance, terme entendu au sens de nouveau mode de gestion des affaires publiques, plus horizontal et multi-acteurs.

Dans le bassin-versant de l'Adour, l'EPTB « Institution Adour », qui intervient en faveur de la gestion du grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin versant, est fortement interpellé par les enjeux liés à la mise en œuvre de la GEMAPI. En effet, cet EPTB, créé, en 1978, par les quatre Départements du bassin de l'Adour, sous la forme d'une institution interdépartementale, avait une mission essentiellement d'aménagement hydraulique, orientée vers la protection contre les inondations et les érosions, ainsi que la gestion quantitative de la ressource en eau. Au gré de l'évolution du contexte législatif et réglementaire, ainsi que des attentes des acteurs du bassin et des partenaires institutionnels, l'Institution Adour a évolué pour être reconnu EPTB à l'échelle du bassin versant de l'Adour (arrêté préfectoral du 11 avril 2007), puis s'est transformé en syndicat mixte ouvert à la carte afin de rendre possible l'intégration de nouveaux membres (EPCI-FP, syndicats mixtes de sous-bassins versants, Région, etc.). Ses missions se sont donc élargies à une grande partie des domaines du grand cycle de l'eau et ses modifications statutaires les plus récentes visent à développer les assises de sa gouvernance et son rôle de coordination en tant que garant de la cohérence de l'activité de maîtrise d'ouvrage en matière de GEMAPI.

Territorialiser la GEMAPI : quelle compétence en matière de gestion des risques ?

Outre l'enjeu de gouvernance, la mise en place de la GEMAPI renvoie également à l'enjeu de territorialisation de la gestion des risques d'inondation. En effet, la politique publique de prévention des risques naturels française présentait jusqu'à présent la particularité d'être quasi entièrement entre les mains de l'État (Bouisset et Degremont, 2014). Le transfert de la gestion des risques d'inondation vers le niveau local pose la question de la prise en main d'une compétence complexe à la croisée du génie hydraulique, du politique, du social et du culturel. Les intercommunalités, désignées maintenant comme autorités gemapiennes, n'avaient en effet que peu intégré la gestion des milieux aquatiques ou la prévention des inondations à la définition de leur intérêt communautaire. Beaucoup d'entre elles doivent ainsi désormais acquérir davantage de connaissances dans ce domaine complexe qui ne saurait se réduire à la seule dimension hydraulique. Dans le bassin de l'Adour, les Départements avaient, via l'Institution Adour, mis en place un outil de gestion des aménagements hydrauliques, des digues essentiellement, visant

à la protection contre les inondations. L'Institution Adour a donc réalisé et géré des ouvrages au moyen de financements départementaux et développé une certaine compétence technique, administrative et financière en la matière. Depuis l'affectation de la compétence GEMAPI, elle continue à intervenir, mais à la demande des EPCI-FP intéressés ou par délégation partielle de compétence. La poursuite de son intervention en matière de gestion des digues de protection est donc devenue très diverse à l'échelle du bassin de l'Adour, car dépendante de la volonté des EPCI-FP et des syndicats mixtes de sous-bassins-versants qu'ils ont constitués.

Parallèlement, si l'État souhaite améliorer la prévention des inondations en impliquant les échelons administratifs locaux, cela suppose également une meilleure gestion des ouvrages hydrauliques de protection longtemps négligée. Selon un constat effectué par le CEPRI (centre européen de prévention du risque d'inondation), à l'échelle nationale, « *le parc de digues est important et encore imparfaitement connu* » (2017, p.3). D'après la base de données de l'État (SIOUH - système d'information sur les ouvrages hydrauliques), environ 9 000 kilomètres de digues ont été recensés en France métropolitaine. Ces digues protègent les populations, mais aussi des zones d'activités économiques et leurs infrastructures. Aujourd'hui, malgré trois décrets sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, certains ouvrages demeurent dépourvus de propriétaire défini (Matias, 2019). Autrement dit, l'entretien rigoureux de ces ouvrages n'est pas garanti, ce qui peut poser des problèmes de sécurité publique, comme dans le cas des ruptures de digues camarguaises en 1993 (Guerrin, 2012). Or, depuis 2018, les EPCI-FP qui représentent l'autorité gemapienne sont automatiquement identifiés comme responsables des ouvrages édifiés sur leur territoire. La faible connaissance des propriétaires de digues est révélatrice de la non moins faible connaissance de leur état, mais aussi de la façon dont on peut les expertiser. Il est donc évident qu'en tant que nouveaux responsables des ouvrages, les EPCI-FP doivent maîtriser ces compétences techniques tout en faisant face à une urgence financière pour les entretenir.

Territorialiser la GEMAPI : tensions entre maîtrise des dépenses et taxation du contribuable

Les EPCI-FP ne disposent pas tous des mêmes moyens financiers pour l'application de la compétence GEMAPI et seront amenés à faire des choix, tout particulièrement dans leurs systèmes de protection contre les inondations. Si un financement dédié a bien été prévu par le législateur - possibilité est donnée aux EPCI-FP de lever une nouvelle taxe GEMAPI -, les coûts estimés relatifs à la gestion et surtout à la mise aux normes pour le maintien du niveau de protection actuel des ouvrages de protection contre les inondations semblent insurmontables à certains EPCI-FP. En effet, si l'intercommunalité à fiscalité propre décide de lever cette nouvelle taxe, dans ce cas, il doit en fixer le produit annuel attendu, lequel doit être inférieur au plafond fixé par la loi de 40 € par habitant du territoire. Le montant appelé véritablement auprès de chaque contribuable est ensuite issu du calcul effectué par l'administration fiscale qui est en charge de la répartition du montant du produit appelé entre les différents impôts perçus par l'EPCI-FP (taxes foncières, taxe d'habitation, contribution foncière des entreprises). De fait, le produit potentiel pouvant être appelé par l'EPCI-FP est directement dépendant de sa population. Les intercommunalités « urbaines » disposent donc d'un potentiel plus important que les intercommunalités « rurales ». Or, dans le bassin de

l'Adour, des linéaires importants d'ouvrages de protection contre les inondations sont implantés dans des EPCI-FP ruraux dont la capacité budgétaire (taxe GEMAPI comprise) risque de ne pas permettre la gestion des digues implantées sur leur territoire.

Vers une gouvernance locale solidaire de la GEMAPI ?

Il n'en reste pas moins qu'il n'existe pas d'analyse fine de la mise en place de cette nouvelle compétence à l'échelle de tout un bassin-versant et du traitement de ses enjeux par le niveau local, ce que nous nous sommes proposée de faire. Si une abondante littérature grise rédigée par l'État (Ministère de la transition écologique et solidaire *et al.*, 2019) ou par le centre européen de prévention du risque d'inondation (CEPRI, 2017) présente les objectifs et attendus de la GEMAPI à un niveau global, peu d'analyses ont été produites sur ses conséquences au niveau local qui prennent en compte les enjeux territoriaux (Papay et De Menthière, 2018). Les textes scientifiques sur le sujet présentent ainsi plutôt le contexte d'apparition de cette compétence et les caractéristiques de cette nouvelle réglementation (Heitz, Fernandez & Laumin, 2018 ; Normand, 2018), les nouvelles missions des bureaux d'études ou encore les différents outils d'aide à la décision demandés par les autorités gemapiennes (Kung *et al.*, 2018 ; Tacnet, 2018). Plus récemment, Sylvain Barone et Stéphane Ghiotti ont réalisé une étude de cas sur la région du Grand-Montpellier permettant d'analyser l'organisation gemapienne dans ce territoire et de dresser des perspectives d'avenir pour celui-ci (2022). En revanche, la littérature technique est plus riche et les écrits évoquant les attendus ou les limites relatives à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI ne manquent pas (Landot *et al.*, 2019 ; Mynard et Marc, 2021 ; Nedey, 2021 ; Pronost, 2021). L'office international de l'eau (OiEau) a même mis en place une lettre GEMAPI, publiée entre 3 et 4 fois par an, dont l'objectif est de recenser l'ensemble de la littérature technique, administrative et nationale traitant de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. À l'échelle nationale, seuls deux rapports évaluent les premières conséquences générales de la mise en œuvre de la GEMAPI et pointent des enjeux majeurs à résoudre dans les années à venir¹. Il s'agira donc d'analyser le processus contrasté de mise en œuvre territoriale de la compétence GEMAPI et de saisir la diversité de réponses apportées par les entités gemapiennes aux problèmes de gestion de l'eau et du risque d'inondation sur l'ensemble du bassin de l'Adour.

Pour cela, il convient de s'interroger sur les modalités de mise en place de la compétence GEMAPI, les leviers et les verrous dans sa prise en charge par le niveau local, et sur ses effets en matière de gestion de l'eau et de prévention du risque d'inondation. La GEMAPI inaugure-t-elle une nouvelle forme de « *gestion territorialisée du risque* » (Reghezza-Zitt, 2015, p.5) ? À la faveur de l'affectation de la compétence GEMAPI, assiste-t-on à une recomposition des jeux d'acteurs autour de la gestion de l'eau et de prévention

¹ Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation des conséquences de la prise de compétence Gemapi par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, daté de 2018 mais publié en 2019 et rédigé par l'IGA (inspection générale de l'administration) et le CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable)

Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement », publié par le Sénat en 2023.

du risque d'inondation ? Voit-on émerger des formes nouvelles et positives de gouvernance de l'eau susceptibles de « faire modèle » ? Comment les parties prenantes perçoivent-elles le changement inhérent à cette territorialisation de compétences et ses effets concrets, observables localement ?

La notion de gouvernance se retrouve ainsi, elle aussi, au centre de ces travaux de recherche qui interrogent l'évolution de la gouvernance de l'eau à travers l'analyse des anciennes et des nouvelles modalités de gouvernance. Ce terme « *nous semble présenter l'intérêt de mettre l'accent sur les changements récents de l'action publique et sur sa complexité croissante du fait de l'incorporation d'acteurs nouveaux, aussi bien publics que privés, signant le passage d'une forme hiérarchique et descendante de « gouvernement » des territoires à un mode nouveau de gestion des affaires publiques, plus horizontal, caractérisé par le recul de l'État, la fragmentation et l'importante croissance du secteur privé* » (Clarimont, 2015, p. 191). Cette notion fait référence à de profonds changements de l'exercice du pouvoir, incluant désormais des logiques de participation citoyenne plus importantes. En matière de gestion des cours d'eau, les représentants locaux, élus par les citoyens, sont désormais les principaux acteurs des politiques de gestion des cours d'eau menées dans leurs territoires. Dans une perspective gestionnaire, la gouvernance associe ainsi plusieurs principes de la démocratie (Moreau Defarges, 2008, p.18-19). En effet, elle fixe des règles de participation et doit garantir une égalité des acteurs et leur participation. Ce sont précisément ces modalités de gouvernance qui seront analysées dans le cadre de cette thèse. La « *recherche du consensus par la discussion* » (Clarimont, 2015, p. 191) doit, théoriquement, guider les choix de gouvernance. Dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI, il s'agira donc d'étudier les choix de gouvernance retenus par les acteurs locaux en charge des missions gemapiennes.

Effectivement, si l'État a affecté cette compétence aux EPCI-FP sans se soucier des enjeux présents sur leurs territoires ni de leurs capacités techniques et financières pour prendre en charge l'exercice des missions gemapiennes, susceptibles de creuser les inégalités territoriales entre les intercommunalités, il a laissé le soin aux EPCI-FP de structurer l'organisation de cette compétence. Néanmoins, il n'est pas garanti que les décisions locales permettent réellement de corriger les inégalités territoriales dans la mesure où ces choix peuvent parfois être influencés par l'historique des territoires, ou encore par des pressions locales d'ordre politique ou citoyenne. La notion d'inégalités a été très étudiée en sciences sociales, notamment par les sociologues qui la décrivent comme une distribution inégale des ressources de la société entre ses membres, entraînant ainsi un sentiment d'injustice (Bihr et Pfefferkorn, 2008, p.8). Sur la base de cette définition, les inégalités territoriales se réfèrent, en géographie, à une distribution inégale des ressources entre territoires et ont notamment été étudiées par une branche de la géographie : la géographie sociale. Selon Bernard Bret, ces inégalités revêtent quatre formes différentes : les « *inégalités face aux ressources de la nature* » qui sont liées à des disparités naturelles (ex : la ressource en eau peut être plus importante dans certains territoires que dans d'autres) ; les « *inégalités devant la loi* » relatives à des règles différentes entre entités territoriales engendrant des inégalités entre citoyens d'entités distinctes ; les « *inégalités de richesse* » associées aux ressources financières et économiques des territoires et les « *inégalités devant le vote* » directement liées aux modalités de gouvernance pouvant accorder plus de pouvoir à certains territoires (1996, p.10-19). Les inégalités territoriales peuvent être difficiles à atténuer puisqu'elles peuvent

être d'origines diverses et s'accumulent souvent. Claire Dupuy explique même que les inégalités territoriales peuvent, paradoxalement, être traitées par les politiques publiques et parfois produites par les politiques publiques (2020, p.288). Dans le cas de la territorialisation de la compétence GEMAPI, si certaines inégalités territoriales peuvent effectivement être accentuées par la politique nationale, cette dernière encourage aussi l'action publique locale à organiser une gestion de la compétence cohérente et solidaire entre les territoires compétents.

En effet, à travers les différents textes de lois qui constituent la compétence GEMAPI, le législateur prône un exercice des missions gemapiennes réalisé à une échelle hydrographique cohérente afin de garantir la coordination des actions menées et la solidarité territoriale de bassin, considérée comme essentielle par la sphère scientifique en matière de gestion des cours d'eau et de la ressource en eau de manière plus générale. Tout d'abord, les « *bassins versants peuvent être délimités par trois dimensions : celle des crêtes d'où les eaux ruissellent jusqu'aux vallées ; celle de la direction longitudinale de l'amont vers l'aval ; celle de la division entre eaux superficielles (les cours d'eau) et eaux profondes (la nappe)* » (Bafail, 2024, p.2). Afin que la gestion de l'eau soit efficiente, elle doit répondre à deux impératifs : « *d'une part, la cohésion de l'action publique par le biais de la coordination des institutions publiques et des dispositifs variés de gestion collective de l'eau ; d'autre part, la solidarité entre l'amont et l'aval, en d'autres termes entre les différents acteurs, usagers et consommateurs pour le respect des dimensions à la fois quantitatives et qualitatives de la ressource.* » (Bafail, 2024, p.2). Cette solidarité territoriale, considérée comme nécessaire dans le cadre de la gestion de l'eau par les scientifiques, mais aussi intégrée dans les politiques publiques, notamment depuis la loi sur l'eau de 1964, constitue ainsi le cœur de nos travaux de recherche. En ce qui concerne l'exercice de la compétence GEMAPI, la notion de solidarité territoriale acquiert une dimension bien plus large que la seule solidarité amont-aval évoquée par François Bafail. Par exemple, d'un point de vue hydrographique, elle intègre également une forme de solidarité latérale entre les territoires situés sur les crêtes d'un bassin-versant, souvent moins exposés aux risques d'inondations mais pouvant être responsables de l'accélération du ruissellement, et les territoires situés plus proches des vallées, plus exposés aux risques d'inondations. C'est la raison pour laquelle, nous préférons parler de solidarité territoriale de bassin.

Parallèlement, de façon plus globale, la solidarité territoriale, souvent abordée, mais très peu définie dans la littérature scientifique, semble se référer à un ensemble de mesures permettant d'harmoniser et de réduire les disparités naturelles, économiques et sociales entre les territoires afin de limiter les risques de conflits entre ces derniers (Inocente, 2015, p.18). Ainsi, la notion de solidarité territoriale est non seulement importante en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, mais elle pourrait aussi permettre de réduire les éventuelles inégalités territoriales accentuées par le choix politique d'affecter la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, disposant de moyens financiers et techniques différents. Toutefois, bien que le législateur accorde une importance particulière à la cohérence hydrographique et par extension à la solidarité territoriale de bassin, notamment en encourageant les EPCI-FP à organiser un exercice des missions gemapiennes à une échelle hydrographique cohérente, la mise en place de formes de solidarité dépend fortement des volontés politiques locales.

Cette situation pose donc avec acuité le problème des inégalités entre EPCI-FP et, par voie de conséquence, entre citoyens d'EPCI-FP distincts et interroge les capacités des acteurs locaux à développer des formes de solidarité susceptibles de limiter ces inégalités territoriales. Ce questionnement expose également le lien étroit qui existe entre inégalités et solidarité territoriales. Ces deux notions seront ainsi confrontées tout au long de cette thèse et constituent le fondement de notre problématique de recherche : **la solidarité territoriale que prétendait favoriser la réglementation nationale est-elle prise en compte par les acteurs décisionnels et effective ou observe-t-on, au contraire, une accentuation des inégalités territoriales au sein d'un même bassin-versant ?** À partir de cette problématique, plusieurs hypothèses de recherche ont été formulées.

La première hypothèse considère que l'exercice de la compétence GEMAPI s'avère plus difficile à mettre en œuvre pour les territoires ruraux que pour les territoires urbains du bassin de l'Adour. Tout d'abord, car les moyens de base dont disposent ces territoires sont différents, tant d'un point de vue technique, politique que financier, les trois étant intimement liés. Qu'il s'agisse de la taxe GEMAPI ou de l'ensemble des autres impôts locaux, ceux-ci constituent les principales ressources financières des EPCI-FP (premiers financeurs des missions gemapiennes) et reposent tous sur la population et les activités économiques du territoire. Cependant, ces dernières étant déjà inégalement réparties entre les territoires ruraux qui disposent généralement de faibles densités de population et de moindres activités économiques et les territoires urbains, pour lesquels celles-ci sont plus importantes, la territorialisation de la compétence GEMAPI pourrait accentuer ces inégalités. Les territoires pour lesquels les ressources financières sont plus modestes peuvent aussi disposer de moyens techniques et humains insuffisants pour mettre en œuvre la compétence. La fin de l'ingénierie publique de l'État qui visait « *à compenser le déficit de compétence et d'expertise particulièrement criant dans les communes rurales* » (Barone et al., 2016, p. 50) a non seulement rompu le lien entre services de l'État et collectivités, mais a eu des conséquences notables pour les plus fragiles d'entre elles dans l'incapacité de construire leur propre service d'ingénierie (Landel, 2007 ; Piveteau, 2011). Dans le domaine de l'eau, l'État prêtait notamment son concours aux collectivités en leur offrant un « *accompagnement technique, juridique et financier [...] dans la conception, la réalisation et le suivi de leurs projets d'alimentation en eau potable et d'assainissement* » (Dedieu, 2021, p. 590), il pouvait également intervenir de façon plus large dans des projets d'aménagement concernant de près ou de loin les milieux aquatiques. Désormais, les mesures de décentralisation et de territorialisation prises par l'État conduisent à un retrait progressif de l'accompagnement de ce dernier, laissant ainsi les territoires développer – quand ils le peuvent - leur propre ingénierie territoriale.

Or, le développement de l'ingénierie territoriale, dépendant souvent des moyens financiers à disposition pour engager du personnel compétent ou financer des études, peut aussi être un facteur d'accentuation des inégalités en matière de gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Ainsi, le déficit d'appui technique, permettant d'éclairer les décisions politiques, et le manque de moyens financiers pourraient compliquer les choix relatifs à l'exercice de la compétence GEMAPI, voire paralyser l'action publique pour certains territoires se retrouvant dans l'incapacité d'agir. Cette hypothèse concerne notamment la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations pour lesquels la réglementation est devenue très exigeante concomitamment à l'affectation de la compétence. Cet empilement d'inégalités territoriales couplé au durcissement de la réglementation relative aux ouvrages de protection contre les inondations pourrait donc conduire à un sentiment d'abandon en termes

de politiques de lutte contre les inondations de la part des territoires ruraux, disposant de moyens techniques et financiers plus faibles en comparaison aux territoires urbains, avantagés par des moyens plus importants.

Ensuite, la deuxième hypothèse présume que la solidarité territoriale est plus aisée à mettre en pratique sur le volet associé à la gestion des milieux aquatiques (GEMA) de la compétence que sur le volet en lien avec la prévention des inondations (PI). La gestion des cours d'eau et plus précisément les actions d'entretien classique telles que l'enlèvement d'embâcles, l'entretien de la végétation rivulaire ou encore la protection des berges constituaient généralement des actions déjà exercées par le niveau local, souvent grâce à l'intervention de syndicats intercommunaux. Pour ces actions relevant de la gestion des milieux aquatiques, il existait déjà des processus de mutualisation financière entre les communes membres d'un même syndicat. Cette mutualisation présente ainsi une forme de solidarité territoriale préexistante en matière de GEMA. La prévention des inondations ayant, quant à elle, été exercée de façon bien plus hétérogène par le niveau local, les mesures de mutualisation et plus largement de solidarité territoriale semblent à inventer. L'historique de gestion des missions relevant aujourd'hui de la compétence GEMAPI pourrait donc favoriser l'appréhension de la solidarité territoriale pour les actions de gestion des milieux aquatiques et s'avérer plus complexe pour les actions de prévention des inondations, moins fréquemment exercées par le niveau local par le passé. Par ailleurs, un cours d'eau ne s'arrêtant pas aux limites administratives, plusieurs EPCI-FP sont concernés par la gestion commune d'un cours d'eau, ce qui pourrait également faciliter la mise en place de mesures de solidarité territoriale entre EPCI-FP appartenant à un même bassin ou sous-bassin-versant. En revanche, tous les EPCI-FP ne sont pas concernés de la même manière par le risque d'inondation et pourraient, de ce fait, se montrer plus réticents à l'instauration de mesures de solidarité territoriale concernant le volet de prévention des inondations de la compétence, qui plus est, s'avère souvent être le plus coûteux. Or, les politiques de gestion du risque d'inondation des uns et des autres peuvent avoir un impact sur l'exposition au risque des territoires voisins, d'où l'intérêt de mettre en œuvre une solidarité territoriale pour l'ensemble de la compétence GEMAPI.

Enfin, la dernière hypothèse concerne la notion de solidarité territoriale. Nous considérons que celle-ci reste difficilement appréhendée par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI. En effet, le bouleversement de l'organisation territoriale en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations pourrait avoir accaparé l'attention des acteurs locaux sur l'urgence à structurer leur territoire en vue de recevoir la compétence GEMAPI. La phase de réorganisation territoriale et de compréhension d'une telle compétence peut se révéler très chronophage ce qui peut, de prime abord, occulter l'importance d'une solidarité territoriale en lien avec la GEMAPI. Ainsi, les acteurs en charge de la compétence, occupés par l'organisation territoriale gemapienne et le déchiffrement de la compétence pourraient avoir du mal à se projeter sur des mesures de solidarité territoriale en lien avec les actions gemapiennes. Bien que certains d'entre eux puissent constater certaines inégalités territoriales en comparant l'exercice de la compétence sur leur territoire et sur celui de leur voisin, ils pourraient plus facilement dénoncer le manque de soutien de l'État qu'imaginer des mesures de solidarité territoriale qui leur permettraient de réduire ces inégalités. Avec l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, l'État

qui pouvait, historiquement, être amené à intervenir, notamment sur des questions de prévention des inondations, se retrouve aujourd'hui presque totalement déchargé de toutes responsabilités en matière de prévention des inondations (Landot *et al.*, 2019). Cette situation est mal perçue par les acteurs locaux en charge de la compétence, critiquée par rapport au désengagement de l'État et à son manque de solidarité territoriale envers le niveau local. Les acteurs des entités gemapiennes perçoivent ainsi plus facilement la nécessité d'une solidarité verticale (de l'État vers ses collectivités ou intercommunalités) que les possibilités d'une solidarité horizontale (entre collectivités ou intercommunalités). Cette solidarité horizontale pourrait même parfois être mal perçue par les acteurs qui seraient susceptibles de penser que l'État les charge non seulement d'une nouvelle compétence, mais les encourage parallèlement à participer aux actions menées sur d'autres territoires selon un principe de solidarité qu'il n'applique pas lui-même.

Afin de vérifier l'ensemble de ces hypothèses, une méthodologie de recherche appuyée sur la collecte de données quantitatives et qualitatives a été suivie.

Une méthode qualitative pour appréhender la diversité des acteurs

L'enjeu méthodologique de la thèse était de comprendre les positions et les représentations de chaque porteur de l'entité gemapienne dans le bassin de l'Adour afin d'évaluer les intérêts communs, les blocages et les possibilités de consensus. Travailler à partir d'une approche fondée sur les principes de territorialisation et de gouvernance a permis de restituer la diversité des acteurs impliqués, à différentes échelles, ainsi que la pluralité des ressorts, matériels et immatériels, qui interviennent dans la construction de l'action publique GEMAPI. Méthodologiquement, la thèse a travaillé à comprendre cette diversité et cette pluralité. Elle repose donc sur un recueil de données qualitatives primaires qui n'existait pas jusqu'à présent et qui ont été construites à partir d'enquêtes par questionnaires et par entretiens semi-directifs même si la collecte de données secondaires déjà existantes n'a pas été négligée (études, rapports, documents opérationnels, presse).

Plus particulièrement, le travail de recherche a consisté à dresser un état des lieux de la situation en étudiant le découpage territorial de la compétence GEMAPI à l'échelle de tout le bassin-versant de l'Adour selon les missions qui ont été transférées ou déléguées à d'autres opérateurs. Une fois ces derniers identifiés, il s'est agi de comprendre les choix de chacun et de les comparer, ce qui a permis de faire un point sur les éventuelles inégalités territoriales induites par la complexité des acteurs en présence. Il convenait également d'analyser l'appropriation de la compétence par les nouveaux gestionnaires à travers les actions qui ont été menées sur les différents territoires dans l'objectif d'obtenir une analyse fine des enjeux et d'étudier les formes de solidarité territoriale existantes ou projetées. Plus globalement, ont également été inventoriées les représentations des différents acteurs sur les changements opérés par ce transfert en les interrogeant sur leur perception de l'avant et de l'après GEMAPI, sur les effets – notamment en termes d'inégalités et de solidarité territoriales - de la compétence GEMAPI. Il s'agissait donc, dans le cadre de cette thèse, de réfléchir, à la croisée de plusieurs temporalités - passé, présent et futur proche -, sur la gestion des cours d'eau et des inondations. Ce travail de recherche représentait ainsi l'occasion de

faire un bilan des bouleversements territoriaux engendrés par la prise d'effet de la compétence GEMAPI, d'identifier les leviers, mais aussi les obstacles à sa mise en place, dans la durée.

Pour cela, une importante phase de collecte de données auprès de toutes les entités gemapiennes du territoire a, dans un premier temps, été effectuée par le biais d'un questionnaire afin de réaliser une typologie des différentes modalités de gestion, de structuration et de gouvernance actuelle. Les 40 EPCI-FP présents actuellement sur le bassin de l'Adour ainsi que les 11 syndicats de sous-bassin qui interviennent actuellement en matière de GEMAPI ont été sollicités.

L'analyse de cette première étape de résultats a constitué une base solide pour l'élaboration de grilles d'entretien qui ont permis de recueillir les discours de différents acteurs des territoires ayant un lien avec la compétence (référents des services administratifs et techniques concernés, ingénieurs et techniciens des collectivités, opérateurs délégués, représentants politiques en charge de ces dossiers, etc.). Des entretiens semi-directifs ont été menés afin d'interroger ces acteurs sur leurs représentations et leurs pratiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ou encore sur les évolutions qu'ils ont perçues sur leur territoire et le bassin-versant à la suite de la mise en place de la compétence GEMAPI. Enfin, un *focus group* rassemblant des agents des services départementaux de l'État (4 directions départementales des territoires / et de la mer – DDT/M) a été réalisé en vue de pouvoir comparer les représentations des agents en charge de faire appliquer la réglementation nationale avec celles de ceux qui sont confrontés à ces règles au quotidien. Grâce à ces différentes étapes de recherche, il s'agissait de faire surgir des propositions locales sur les différentes possibilités techniques, financières et de gouvernance qui s'offrent à ces territoires afin de mettre en œuvre une solidarité territoriale de bassin.

En vue de répondre à la problématique posée et de vérifier les hypothèses en présentant les résultats des recherches, nous avons fait le choix de scinder le manuscrit en trois parties. La première vise à exposer le basculement de la gestion des cours d'eau de l'échelle hydrographique vers l'échelle politico-administrative à travers l'évolution des politiques publiques de l'eau depuis les années 1960. Ce contexte servira de base pour analyser l'articulation actuelle entre ces deux échelles de gestion. Cette première partie permettra également de présenter le contexte d'apparition officielle de la compétence GEMAPI et de comparer factuellement l'organisation territoriale des acteurs en charge de la gestion des cours d'eau avant et après l'instauration concrète de la compétence dans le bassin de l'Adour. Ce dernier sera alors décrit afin de cerner les enjeux relatifs à la compétence GEMAPI propres à ce terrain d'étude. Enfin, au regard d'un diagnostic territorial présentant les inégalités territoriales susceptibles d'exister dans le bassin de l'Adour en matière de GEMAPI, il s'agira de justifier l'intérêt de cette recherche fondée sur les notions de solidarité et d'inégalités territoriales. Ces deux notions centrales dans le cadre de cette thèse seront ainsi explicitées en tenant compte de diverses sources bibliographiques. La deuxième partie dressera, quant à elle, le portrait des changements apportés par la territorialisation de la compétence GEMAPI à partir des différents résultats des enquêtes menées. Il s'agira de développer les évolutions constatées par les enquêtés dans le bassin de l'Adour, tant concernant les modes de gestion, la gouvernance, les financements, que le cadre réglementaire. Ces changements seront évidemment analysés en tenant compte des notions de solidarité et d'inégalités territoriales qui guident toute la démarche de

recherche. Enfin, la dernière partie abordera les perspectives d'avenir de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour, mais aussi à l'échelle nationale. Il conviendra d'évoquer la place de l'EPTB en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et de proposer des pistes d'amélioration pour un exercice solidaire de la compétence GEMAPI.

*PARTIE 1 : LA COMPÉTENCE GEMAPI : GENÈSE ET
BOULEVERSEMENTS TERRITORIAUX*

Chapitre 1 : Vers une réorganisation territoriale des échelles de gestion des milieux aquatiques et des risques d'inondation

Comprendre une organisation territoriale, c'est arriver à décrire physiquement un territoire dans sa matérialité, mais c'est aussi parvenir à distinguer les sous-ensembles qui le composent, appréhender les formes d'appropriation dont ils font l'objet que ces appropriations soient sociales (de l'ordre de l'individu) ou politiques, saisir les liens qui unissent les individus au territoire, au cours du temps. Pour cette raison, l'histoire et la géographie sont souvent étroitement liées et si Ortelius s'attache à décrire la géographie comme « *l'œil de l'histoire* », l'histoire pourrait aussi être la mémoire de la géographie (Ortelius, 1570). Ce premier chapitre alliera donc non seulement l'histoire et la géographie, mais aussi les sciences politiques afin de comprendre l'origine des territoires de la gestion de l'eau et d'expliquer leur évolution dans le temps. Grâce à une approche géographique s'appuyant sur une forte pluridisciplinarité, il s'agira de dresser un portrait actuel de l'organisation territoriale en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Afin de mieux comprendre cette organisation, une première partie retracera l'histoire des politiques publiques de l'eau depuis les années 1960, de la définition du bassin-versant comme une échelle de gestion pertinente pour les cours d'eau vers une réorganisation des acteurs intervenant sur cette thématique depuis les réformes territoriales des années 2010. Enfin, une seconde partie présentera les caractéristiques générales du terrain d'étude, le bassin de l'Adour, reliées aux organisations territoriales en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations.

1.1 – Le bassin-versant : une échelle de gestion des cours d'eau privilégiée pendant 150 ans

En géographie, les premiers auteurs à avoir évoqué la notion de bassins, appelés alors « *bassins fluviaux* » remontent au XVII^e siècle (Coulon, 1644 ; François, 1652). En citant Louis Coulon et Jean François, Numa Broc explique qu'au moment où la géographie se limitait encore à la cartographie et que le monde physique donnait une impression de chaos, les auteurs précités reconnaissaient déjà que « *Pour se diriger à la surface de la terre, les seuls guides semblent être les cours d'eau [et que] les bassins fluviaux permettaient d'établir une division « naturelle » du globe, plus stable que les changeantes frontières politiques* » (1971, pp. 224-225). Malgré ce constat, la dimension physique des formations naturelles du globe terrestre, considérées comme trop désordonnées pour cette époque classique où règne dans les esprits un besoin d'ordre, demeure peu voire pas étudiée par les géographes du XVII^e siècle (Broc, 1971, p.224). Ce n'est qu'un siècle plus tard que les premières théories de géographie physique verront le jour avec les travaux de Philippe Buache (1752), réputé être le premier géographe à s'être intéressé au « *relief terrestre par sa théorie des montagnes formant une ossature continue du globe à travers terres et mers, et délimitant les bassins fluviaux et maritimes.* » (Lagarde, 1987, p.26). Néanmoins, les théories novatrices de Buache seront remises en question dès 1780 par des auteurs travaillant également sur le relief, avec toutefois des spécialités différentes.

Parmi eux, nous retrouverons Déodat Gratet de Dolomieu (1781), plutôt spécialisé sur la volcanologie, Horace Bénédicte de Saussure (1783) connu pour ses travaux sur les Alpes, ou encore Louis Ramond de Carbonnières (1789), naturaliste, souvent considéré comme le premier auteur scientifique sur les Pyrénées. Ces derniers, bien que n'étant pas toujours d'accord dans leurs explications théoriques, ont marqué l'histoire de la géographie physique et ont participé à la construction progressive de la notion de bassin-versant. Cette dernière « *fut forgée de façon quasi définitive au cours du dix-neuvième siècle, avec*

le développement de l'hydrologie de surface. » (Thibault, 1997, p.2). L'objectif initial des études d'hydrologie de surface était de parvenir à expliquer les débits et les volumes d'eau relevés sur les différents cours d'eau, donnant ainsi naissance à un ensemble de formules de calcul permettant d'établir une corrélation entre pluviométrie et débits à un endroit donné (*Ibid.* p.2). Dans le cadre de l'élaboration de ces calculs, il convenait d'abord de définir la surface d'influence à l'origine des débits et des volumes d'eau plus ou moins importants. Cette surface a été appelée bassin-versant.

Au départ dénué de toute dimension politique, le bassin-versant se calque donc sur le découpage naturel d'un espace donné. En effet, ces bassins ont été définis par ce que l'on appelle des « *lignes de partage des eaux* » qui ne sont autre que des lignes de crêtes (Centre d'Information sur l'eau (CIEAU), 2019). Lorsque la pluie tombe, les eaux de ruissellement se séparent pour suivre les pentes situées de part et d'autre des lignes de crête. C'est pour cette raison qu'elles sont qualifiées de « frontières naturelles ». Le bassin-versant, délimité par ces frontières, « *correspond à l'ensemble de la surface qui reçoit les eaux qui circulent vers un même cours d'eau ou vers une même nappe d'eau souterraine* » (Centre d'Information sur l'eau (CIEAU), 2019). Un bassin-versant est donc toujours composé d'un cours d'eau principal et de tous ses points de collecte d'eau tels que les affluents, les glaciers, les eaux souterraines et plus généralement la totalité de la surface interceptant les précipitations. Chacun de ses affluents donne naissance à une nouvelle échelle spatiale, plus précise, celle du sous-bassin-versant.

À cette définition du bassin-versant peuvent également s'ajouter plusieurs déclinaisons du terme. En effet, alors que parler de « *bassin-versant* », de « *bassin d'alimentation* » ou encore de « *bassin hydrographique* » fait référence à une seule et même définition, il existe des distinctions à faire entre les termes de « *bassin-versant* » et de « *bassin fluvial* » (Vieillard-Coffre, 2001, p.142) ou encore entre « *bassin topographique* » et « *bassin hydrogéologique* » (Laborde, 2009, p.5). L'encadré 1 permet de mettre en évidence les subtilités qui différencient ou associent ces termes. La notion de bassin hydrogéologique a le mérite d'intégrer la question des eaux souterraines, occultées par la notion de bassin topographique qui fait uniquement référence à l'écoulement des eaux de surface.

Encadré 1. Subtilités de définition liées aux bassins

UNE DISTINCTION RELATIVE À LA DIMENSION DU BASSIN :

« Un **bassin fluvial** est un bassin versant dont la surface est drainée par un fleuve et l'ensemble de ses affluents. Il couvre donc une très vaste étendue »

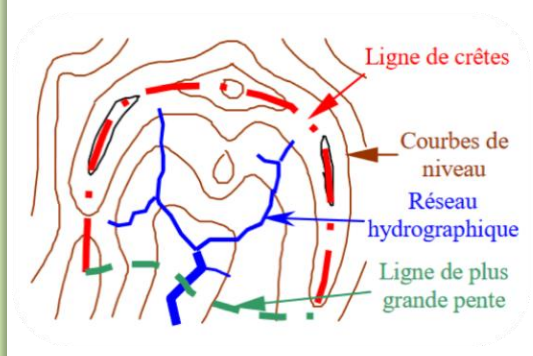
Le « **bassin versant** peut également ne désigner qu'une partie d'un bassin fluvial, par exemple le bassin versant d'un affluent. »

(Vieillard-Coffre 2001)

UNE DISTINCTION RELATIVE AUX CARACTÉRISTIQUES PHYSIQUES :

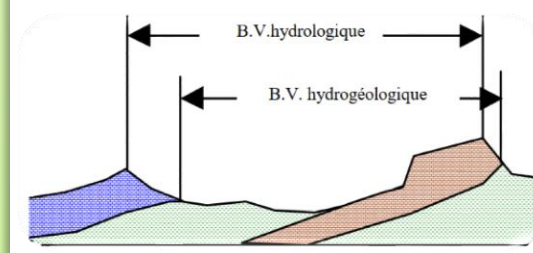
Le bassin-versant topographique :

« Si le sous-sol est imperméable, le cheminement de l'eau ne sera déterminé que par la topographie. Le bassin versant sera alors limité par des lignes de crêtes »



Le bassin-versant hydrogéologique :

« Dans le cas d'une région au sous-sol perméable, il se peut qu'une partie des eaux tombées à l'intérieur du bassin topographique s'infiltre puis sorte souterrainement du bassin (ou qu'à l'inverse des eaux entrent souterrainement dans le bassin). Dans ce cas, nous serons amenés à ajouter aux considérations topographiques des considérations d'ordre géologique pour déterminer les limites du bassin versant. Cette distinction entre bassin topographique et hydrogéologique se justifie surtout pour les petits bassins. En effet, lorsque la taille du bassin augmente, les apports et les pertes souterraines ont plus de chance de se compenser. »



(Laborde 2009)

1.1.1 – La genèse des agences de l'eau et des comités de bassin

Si la notion de bassin-versant est donc clairement définie à partir du XIX^e siècle, il faudra attendre le milieu du XX^e siècle pour voir apparaître cette notion dans les politiques publiques. En effet, ce n'est qu'à partir des années 1960 que les politiques de l'eau, en France, s'orienteront progressivement vers l'échelle du bassin-versant et feront de ce dernier le territoire de gestion officiel des cours d'eau avec la loi sur l'eau de 1964. À cette époque, trouver une échelle territoriale efficace pour la gestion des cours d'eau devenait

urgent. Le premier argument était que l'eau constituait (et reste encore aujourd'hui) une ressource essentielle à la survie de nombreuses espèces vivantes et qu'elle a, de fait, toujours eu un rôle central dans « *l'organisation et l'appropriation de l'espace* » (Ghiotti, 2006, p.2). De plus, les multiples usages de la ressource ont conduit à un accroissement des conflits d'usages, particulièrement entre les années 1870 et 1960 avec l'essor du secteur industriel, de l'irrigation et la montée en puissance d'une logique productive (Haghe, 1998 ; Ghiotti, 2006). La mise en cohérence des politiques publiques sur l'eau très sectorielles a eu pour but de tenter de résoudre ces conflits, notamment par l'institutionnalisation du bassin-versant.

Enfin, le dernier argument de l'État français visant à trouver une échelle adaptée à la gestion de l'eau était de « *créer une véritable politique de l'eau, dotée d'instruments propres, non seulement réglementaires, mais aussi financiers et administratifs [pour contrer] l'augmentation de la pollution issue de la croissance urbaine et industrielle.* » (Feuillette, 2004, p.2). C'est donc face à ces arguments et au regard des différentes recherches scientifiques sur le système fluvial et sur l'hydrologie des bassins-versants de l'époque (Horton, 1945 ; Pinchemel, 1950 ; Baulig, 1957 ; Roche, 1963) que ces territoires aux limites définies comme « naturelles » sont apparus comme les plus adaptés afin d'améliorer la gestion de la ressource en eau.

Concomitamment avec la nécessité de trouver une échelle d'intervention efficiente pour gérer la ressource en eau, la loi sur l'eau de 1964 a été pensée dans un contexte de montée en puissance des préoccupations environnementales. Elle visait principalement à « *lutter contre la pollution pour satisfaire ou concilier les exigences de : l'alimentation en eau potable et la santé publique ; l'agriculture, l'industrie, les transports et toute autre activité humaine d'intérêt général ; la vie biologique du milieu récepteur...* » (Landot et al., 2019, p.22). La France s'est alors inspirée des modèles de gestion allemands, celui de la Ruhr, existant depuis les années 1920, pour construire sa politique de l'eau.

Dans la *Ruhrgebiet*, la gestion de l'eau s'est développée différemment par rapport au reste du pays. Alors que l'eau est gérée à l'échelle municipale ou étatique dans l'ensemble du pays, dans la région de la Ruhr, les questions liées à l'eau sont traitées par des *Genossenschaften*, au sens littéral du terme « *coopératives* » (Barraqué et Laigneau, 2017, p.114). Ces dernières sont nées « *d'un constat d'impuissance de la part des collectivités locales à faire face à une industrialisation et à une urbanisation ravageuses et incontrôlables* » (Joly, 2002, p.327). L'idée était alors de créer une organisation capable d'assurer à la population locale un meilleur cadre de vie en garantissant notamment de bonnes conditions sanitaires passant par « *la préservation des grands équilibres environnementaux* » (Joly, 2002, p.325) Cette organisation prit au départ la forme d'un syndicat en 1920, « *Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk* » (SVR), autrement dit, le syndicat d'aménagement de la région minière de la Ruhr, aujourd'hui devenu la « *Regionalverband Ruhr* », une association composée de onze villes indépendantes (*Kreisfreien Städte*) correspondant à onze *Genossenschaften* et à quatre arrondissements ruraux (*Landkreise*) (figure 4 et **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Figure 2. Localisation de la "Ruhrgebiet"



Figure 3. Découpage interne de la "Regionalverband Ruhr"



Source : Site officiel de la Regionalverband Ruhr

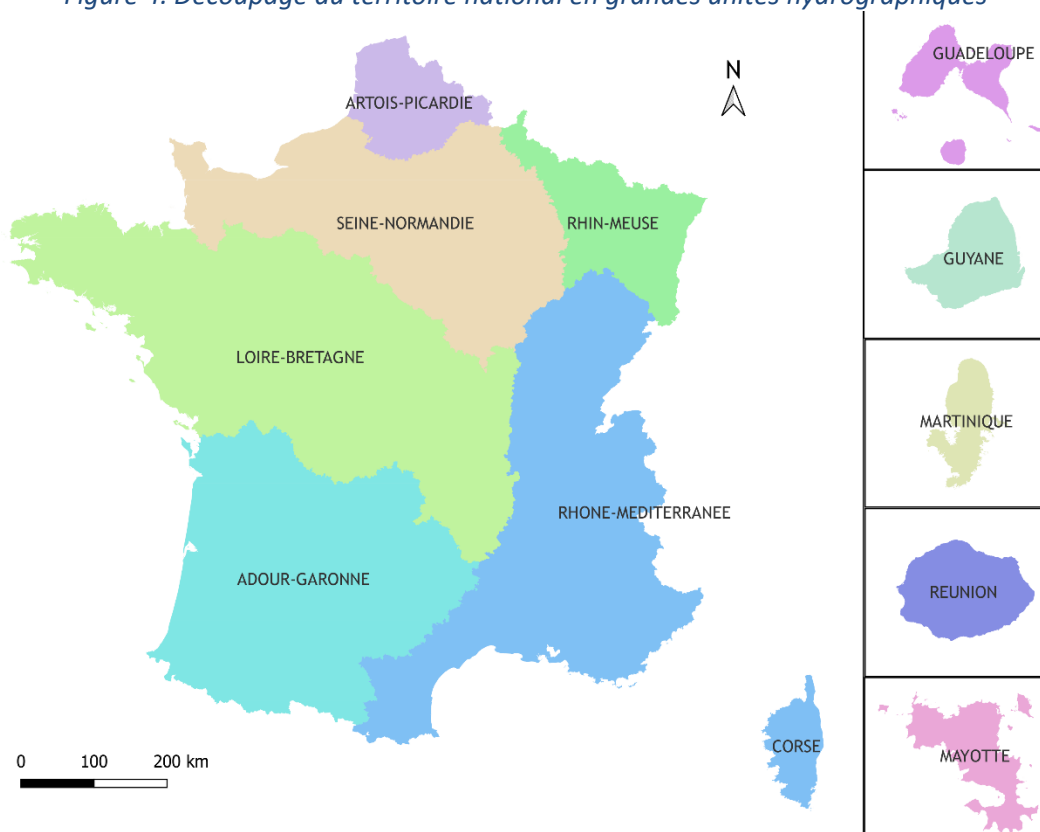
Parmi les actions menées par ces *Genossenschaften* en matière de gestion de l'eau, on retrouve la construction et la gestion de stations d'épuration, de collecteurs d'égout ou encore l'aménagement de barrages réservoirs permettant de garantir les quantités d'eau propre nécessaires aux besoins de la population locale (Barraqué et Laigneau, 2017, p. 327). Le fonctionnement de ces *Genossenschaften* que Bernard Barraqué et Patrick Laigneau appellent « *syndicats coopératifs de bassin* » (*Ibid.*, p.327), repose sur le principe de subsidiarité. En d'autres termes, il s'agit d'un principe selon lequel toute action qui peut être réalisée de manière efficace par le niveau de collectivité le plus proche du terrain doit être conduite par ce niveau sans intervention d'une autorité supérieure, celle-ci restant éventuellement un point d'appui si nécessaire (Zaccaria, 2000, p. 257). Ce principe s'inscrit pleinement dans le processus de territorialisation des politiques publiques françaises en matière de gestion de l'eau.

À ce principe de subsidiarité s'ajoute un mode de gouvernance particulier puisque les décisions relatives aux actions sont discutées au sein de comités d'usagers rassemblant des élus des villes, des représentants d'arrondissements ruraux, des industriels, des ONG environnementales, etc. (Barraqué et Laigneau, 2017, p.115). C'est précisément ce mode de fonctionnement qui a séduit Yvan Chéret², à l'origine de la loi sur l'eau de 1964. Il voyait, à travers ce modèle, la possibilité de mettre en place une mutualisation financière pour la création et l'entretien d'ouvrages de régulation des volumes d'eau et de dépollution des eaux usées (*Ibid.*, p.115). Les trois grandes idées qui ont guidé l'élaboration de la loi sur l'eau de 1964, en France, sont : la nécessité de légitimer le bassin-versant comme l'unité de gestion de l'eau la plus pertinente, le concept de mutualisation financière autour d'une ressource dont toute la population dépend ainsi que la restauration de la qualité de l'eau, très dégradée par un développement industriel peu ou mal contrôlé. Ces trois principes ont alors permis l'identification de six grandes unités hydrographiques ne correspondant que très partiellement à des ensembles homogènes (figure 4), la création de comités de

² Yvan Chéret : spécialiste mondialement connu des problèmes de l'eau, il a été nommé rapporteur général de la Commission de l'eau créée en 1959 au Commissariat général du Plan. Il a créé ensuite un Secrétariat permanent pour l'étude des problèmes de l'eau.

bassin et d'agences financières de bassin pour chacune d'entre elles. Cependant, obtenir ce résultat ne fut pas simple, c'est à force de débats et de compromis entre les grands corps de l'État qu'une telle organisation a pu voir le jour (Barraqué, 2007, p. 77-78). Les débats portaient autant sur le choix des découpages territoriaux à retenir que sur le fonctionnement des nouvelles instances à créer au sein de chacun de ces nouveaux territoires de gestion.

Figure 4. Découpage du territoire national en grandes unités hydrographiques



Source : SANDRE, 2024

Réalisation : Lauren MATIAS

Si les discussions concernant le découpage du territoire en grandes unités hydrographiques n'ont pas été faciles, l'organisation administrative du territoire français de l'époque en est en partie responsable (Barraqué, 2007, p. 77). En effet, il était tout à fait novateur que le gouvernement envisage une échelle de gestion qui ne soit pas calquée sur une échelle administrative déjà existante et tout était alors à inventer. Pour Sylvie Vieillard-Coffre, « si la notion de bassin versant a pour elle de pouvoir se parer de plusieurs atouts écologiques et s'imposer par son apparente simplicité naturelle, il en va autrement pour l'organisation concrète de la gestion de l'eau, qui reste une affaire beaucoup plus complexe » (2001, p.142) et c'est d'ailleurs ce que tentera également de démontrer Bernard Barraqué à travers la complexité des enjeux qui gravitent autour de la gestion de l'eau (1995 et 2007). Effectivement, si l'on s'intéresse plus en détail à la définition des grands bassins hydrographiques français, on se rend compte rapidement qu'elle ne correspond pas à un découpage naturel du territoire en fonction des lignes de partage des eaux comme l'évoque la définition du bassin-versant.

En réalité, nombre de critères politiques, économiques ou encore démographiques ont été pris en compte dans les choix relatifs à ce découpage. Dans un premier temps, il était question de donner la gestion aux trois grands corps d'ingénieurs : les Mines, les Ponts-et-Chaussées et le Génie rural des eaux et forêts,

soit deux bassins hydrographiques pour chacun de ces corps alors que le découpage naturel se prêtait plutôt à la création de cinq bassins (Barraqué, 2007, p.77-78). Dans un deuxième temps, sachant qu'il devait y avoir une agence financière de bassin pour chaque unité hydrographique afin d'instaurer une forme de mutualisation financière via un système de redevances, il était important que les unités définies ne soient pas trop petites afin de prévenir de potentiels problèmes économiques. Éviter la création de bassins hydrographiques trop petits revenait à éviter également que « *les industriels, confrontés à des paiements de redevances très variables selon les endroits et les problèmes rencontrés, ne dénoncent tout le système comme contraire à la règle d'égalité devant la concurrence.* » (*Ibid.*, p.77). Enfin, l'enjeu lié à la « bonne » taille du bassin dépendait également de la démographie du bassin en question. L'idée étant que si l'unité hydrographique était trop restreinte en termes de nombre d'habitants, les investissements à réaliser et les redevances versées par la population seraient trop élevées par rapport à celles de la population d'une autre unité, dotée d'une population plus importante (*Ibid.*, p.78). Par exemple, la région Nord-Pas-de-Calais et la Lorraine disposent d'un découpage par unités hydrographiques plus fin en raison de leur forte densité industrielle, démographique et de leur richesse relative au moment du découpage, d'où la petitesse des bassins Artois-Picardie et Rhin-Meuse (Vieillard-Coffre, 2001, p.144). Une fois la carte des grands bassins hydrographiques dessinée, il restait à déterminer les modalités de gouvernance qui s'appliqueraient à ces unités et là encore, les échanges n'ont pas été avarés de débats.

1.1.2 – Le fonctionnement des Agences et des comités de bassin

Ainsi, tout en dressant le portrait des comités et des agences financières de bassin, devenues agences de l'eau depuis la loi sur l'eau de 1992, il s'agira aussi de présenter les volontés de départ rattachées à ces instances et les parti-pris qui ont été retenus. Tout d'abord, le comité de bassin correspond à une « *assemblée consultative qui regroupe les différents acteurs, publics ou privés, agissant dans le domaine de l'eau* » (Gavoille *et al.*, 2020, p. 11). Sa composition précise est aujourd'hui définie par l'article L.213-8 du code de l'environnement dont la dernière modification date de 2022 et comprend 40 % de représentants des collectivités³, 20 % de représentants des « *usagers non économiques de l'eau, des milieux aquatiques, des milieux marins et de la biodiversité* »⁴, 20 % de représentants des « *usagers économiques de l'eau [...] ainsi que des organisations professionnelles* », enfin 20 % de « *représentants de l'État ou de ses établissements publics concernés* ». Les membres de ces comités sont désignés pour une durée de six ans (renouvelable). Ces derniers constituent des instances de concertation qui permettent aux différentes parties prenantes de la gestion de l'eau de confronter leurs points de vue et de dégager une stratégie commune concernant la politique de l'eau (*Ibid.*, p. 11). Quant aux agences de l'eau, ce sont des établissements publics administratifs (EPA) qui ont été créées par la DATAR (délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale) à l'issue de nombreuses discussions entre parlementaires et grands corps d'ingénieurs. Elles sont inspirées de modèles étrangers comme celui de la Ruhr, des Pays-Bas ou encore de l'Angleterre (Barraqué, 2007, p. 73). Elles se distinguent en revanche des confédérations hydrographiques espagnoles, mises en place progressivement à partir de 1926, et dotées de missions plus

³ Correspond au premier collège « *composé d'un député et d'un sénateur ainsi que, pour chacun d'eux, un suppléant ayant la même qualité de député ou de sénateur, de représentants des conseils départementaux et régionaux et, majoritairement, de représentants des communes ou de groupements de collectivités territoriales compétents dans le domaine de l'eau* » (Article L.213-8 du code de l'environnement).

⁴ Correspond au deuxième collège et pouvant faire référence à « *des associations agréées de protection de l'environnement et de défense des consommateurs et des instances représentatives de la pêche ainsi que de personnalités qualifiées* » (Article L.213-8 du code de l'environnement).

larges dont la conception, la construction et l'exploitation des ouvrages hydrauliques (Clarimont, 2009). Dépourvues de la maîtrise d'ouvrage dont bénéficient les organismes de bassin, en Espagne, nos agences de l'eau sont chargées de mettre en œuvre la politique fixée par les comités de bassin et perçoivent des redevances basées sur ce que certains nomment « *le principe de pollueur-payeur* », leur permettant de financer des actions s'inscrivant dans la stratégie commune de gestion de l'eau (Brun, 2009, p.4). Ce système était, pour l'époque, très novateur puisque le principe de « *pollueur-payeur* » (PPP) ne sera popularisé par l'OCDE (organisation de coopération et de développement économiques) qu'en 1970. Néanmoins, ce principe n'est pas toujours perçu de la même manière.

En effet, beaucoup définissent le financement des agences de l'eau par le principe de « *pollueur-payeur* » qui se traduit par une redevance versée par les utilisateurs de la ressource en eau susceptibles d'altérer celle-ci tant sur l'aspect quantitatif que qualitatif. Elle peut être payée par des collectivités, des particuliers ou des professionnels de l'industrie, de l'agriculture ou de manière plus générale par tous les secteurs d'activités pouvant avoir un impact sur la ressource. Cette redevance est ensuite reversée sous forme d'aides ou de subventions aux collectivités locales, aux agriculteurs, aux industriels, *etc.* pour les accompagner financièrement à la conduite d'actions en faveur de l'amélioration ou du moins de la préservation de la ressource en eau (Brun, 2009 ; Morandi *et al.*, 2016 ; Gavaille *et al.*, 2020). D'autres auteurs expliquent, eux, que même si le principe de « *pollueur-payeur* » a bel et bien été évoqué lors de l'élaboration de la loi sur l'eau de 1964, les agences financières de bassin ont plutôt été pensées comme des mutuelles, autrement dit des institutions « *pour durer, car elle[s] gère[nt] les installations qui concrétisent la solidarité* » (Barraqué, 1995, p.442). Selon Bernard Barraqué, en choisissant d'appliquer le principe de pollueur-payeur, l'institution est ensuite « *vouée à disparaître dès que l'élévation du taux de la redevance a conduit chaque pollueur à supprimer sa pollution par les moyens qu'il veut* ». (*Ibid.*, p.442). Ainsi, pour ces auteurs, le principe de pollueur-payeur n'a servi que de « *slogan moral* » et la preuve en est que les agences de l'eau existent toujours (Meublât *et al.* 1987 ; Barraqué 1995). Dans tous les cas, ce qu'il faut retenir c'est que la volonté de départ était surtout que tous les utilisateurs de l'eau participent au financement d'actions en faveur de la ressource par le biais de redevances.

Ce sont d'ailleurs les propos soutenus par Hubert Lévy-Lambert et Ivan Chéret qui ont codirigé, de 1962 à 1966, la Commission de l'eau au Plan et qui ont donc participé à l'élaboration de la loi sur l'eau de 1964 (Barraqué et Laigneau, 2017, p. 116). Par leurs expériences et leurs observations des modèles de certains pays étrangers, ils ont souhaité importer certains éléments. Il était notamment important pour eux que les agences financières de bassin soient dotées de la maîtrise d'ouvrage, tout comme l'étaient les *Genossenschaften* en Allemagne ou les confédérations hydrographiques, en Espagne. Pourtant ce souhait ne sera jamais exaucé, car cette politique de l'eau comportait déjà beaucoup de nouveautés et certains élus n'étaient pas prêts à confier de telles responsabilités à ces agences, sans compter que les ingénieurs territoriaux de l'État faisaient pression pour garder la maîtrise d'ouvrage (Barraqué et Laigneau, 2017 ; Clarimont, 2009). Effectivement, bien que les agences et les comités de bassin aient pu voir le jour, leur construction a été difficile.

Dès leur création, les agences tout comme les comités ont dû faire face à certaines réticences de la part des élus locaux et nationaux, ou encore des industriels. La première concernait la représentativité au sein des instances de bassin. En sachant que c'était au sein des comités de bassin qu'allaient être prises les décisions relatives au versement des redevances, chaque type d'utilisateur craignait d'être sous-représenté par rapport aux autres et d'être confronté à des redevances plus élevées. Cette inquiétude a ensuite été balayée par la décision de mettre tout le monde sur le même pied d'égalité. Comme il n'était pas possible

de quantifier les rejets polluants de chacun des acteurs et d'établir une représentativité en fonction de ce critère, la composition initiale des comités de bassin s'est déclinée de la manière suivante : un tiers pour les services de l'État, un tiers pour les usagers (industriels, agriculteurs et autres activités économiques) et un tiers pour les élus locaux (Barraqué, 1995, p.443). Cette composition, a depuis de nombreuses fois, évolué pour devenir ce qu'elle est aujourd'hui dans l'article L.213-8 du code de l'environnement.

Les élus locaux qui étaient, au départ, contre le fait de devoir payer des redevances et d'être considérés comme des pollueurs ont, au fur et à mesure, construit une relation de confiance avec la nouvelle structure, tout particulièrement depuis que la place de l'État dans les instances de bassin a été réduite à moins d'un quart des voix. Enfin, un autre élément de réticence en lien avec la création des comités et des agences de bassin était celui de leur mode de financement via les redevances. Si les Français étaient habitués à percevoir l'eau comme un produit de consommation depuis le développement des services privés liés à l'eau potable et que cela a pu faciliter l'acceptation de payer des redevances, la mise en application officielle de ces dernières ne s'est pourtant faite qu'en 1970 (Barraqué, 2007, p.73). Cela peut s'expliquer par la complexité juridique qui a longtemps caractérisé le système de redevances. Tantôt présentées comme paiements pour services rendus, tantôt associées à un impôt, les redevances ont souffert de difficultés de définition. Si elles avaient été des paiements pour services rendus, les agences de l'eau auraient dû se voir attribuer la maîtrise d'ouvrage afin de pouvoir aller au bout de la logique, par exemple en construisant des aménagements hydrauliques capables de répondre aux besoins des usagers qui paieraient pour ce service. Or, il n'était pas question pour les élus de confier la maîtrise d'ouvrage aux agences. Enfin, si elles avaient véritablement été des impôts, le budget des agences aurait dû être soumis au contrôle annuel du Parlement. Cette option était totalement incohérente avec la volonté de permettre aux comités de bassin de déterminer le montant des redevances. De plus, il ne faut pas oublier que « *la soumission au principe de l'annualité budgétaire aurait été dangereuse pour la pérennité d'un système devant financer des infrastructures lourdes et des travaux souvent de longue durée* » (Barraqué et Laigneau, 2017, p.117). C'est donc pour ces raisons que l'État préféra conserver ces redevances dans une catégories à part, en ne les associant ni à un impôt, ni à un paiement pour services rendus.

La construction des bases de ce modèle a donc été longue et il n'est toujours pas garanti que l'on soit arrivé au bout de son évolution. Bien qu'encore existant, il a subi plusieurs modifications notables au fil du temps. Il a d'abord connu des transformations dans les années 1980, lors de l'arrivée de François Mitterrand à la Présidence de la République. C'est à ce moment-là que le gouvernement a souhaité intégrer une représentation des Conseils régionaux au sein des comités de bassin. Il considérait que « *que les comités de bassin étaient dominés par des conservateurs (élus de petites villes, industriels...)*. Pour les rééquilibrer politiquement, le gouvernement Mauroy⁵ voulut profiter du nouveau statut des Conseils régionaux (désormais élus au suffrage universel) pour faire en sorte que ceux-ci soient représentés dans les comités de bassin » (*Ibid.*, p.118). Cette idée a alors fait resurgir les débats liés à la qualification de redevances puisqu'à l'occasion de l'élaboration de la loi qui devait permettre cette intégration, le Conseil constitutionnel proposait également de requalifier les redevances en impositions, les soumettant ainsi à un contrôle parlementaire annuel. Cette dernière volonté n'a cependant pas abouti, mais les discussions relatives au caractère de ces redevances ont été relancées régulièrement depuis (*Ibid.*, p.118). Tous ces débats et hésitations auraient pu fragiliser le système.

⁵ Gouvernement Mauroy : 15^e et 16^e gouvernement de la V^e République, dirigé par Pierre Mauroy, désigné premier ministre par le Président Mitterrand de 1981 à 1983.

Pourtant dans les années 1990, la gestion par les unités hydrographiques et, de manière plus générale, la politique de l'eau se verront renforcées par les politiques européennes et nationales. Ce sont les directives européennes de 1991, l'une sur les eaux usées urbaines et l'autre sur les nitrates agricoles qui encourageront l'État à retravailler sa politique de l'eau en édifiant une nouvelle loi sur l'eau en 1992. Cette dernière abordera pour la première fois la dimension de « *patrimoine commun de la nation* » pour qualifier l'eau et créera de nouveaux outils de planification : les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) à l'échelle de chaque grande unité hydrographique et les SAGE (schémas d'aménagement et de gestion des eaux) cohérents avec les orientations du SDAGE à l'échelle de chaque sous-bassin (Barraqué et Laigneau, 2017, p.118). Ces outils ne feront que conforter la position des agences de l'eau qui se retrouveront chargées de l'élaboration des SDAGE (au sein de secrétariats techniques de bassins – STB, aux côtés de l'État et d'autres établissements publics) et plus largement, de la logique de gestion par bassin-versant impulsée depuis les années 1960. Parallèlement à ces premières dispositions, la loi sur l'eau de 1992 précise également « *la répartition des compétences entre l'État et chaque type de collectivité territoriale (communes, départements, régions).* » (Landot et al., 2019, p.25). Ainsi, après avoir défini des périmètres de gestion de l'eau à l'occasion de la loi sur l'eau de 1964, l'État a continué le processus de territorialisation des politiques de l'eau qu'il avait entamé en clarifiant les compétences de chaque niveau de collectivité et plus précisément, a accordé à ces dernières le droit d'entreprendre des études et des travaux présentant un caractère d'intérêt général ou d'urgence. Cette nouvelle loi modifiera aussi considérablement les principes de gestion de l'eau en remplaçant officiellement la notion de ressource en eau au profit de celle de « *milieux aquatiques* », notion qui existait déjà depuis quelques années dans la littérature scientifique (Aguesse et Marazanof, 1965 ; Lamotte et Lescure, 1977 ; Kiener, 1985). De fait, parler de gestion des milieux aquatiques ce n'est plus uniquement se référer à la simple gestion des cours d'eau, c'est aussi prendre en compte les différents usages de l'eau, la préservation des écosystèmes aquatiques, des zones humides, de la biodiversité, mais aussi les risques d'inondation. Il s'agit donc là d'une notion nettement plus large que celle de ressource en eau. Le terme de milieux aquatiques, englobant l'ensemble des paramètres qui gravitent autour des cours d'eau est aussi rattaché à la gestion intégrée⁶.

Cette notion de gestion des milieux aquatiques se verra de fait, elle aussi, de plus en plus territorialisée. Elle consolidera à son tour le choix et l'échelle hydrographique sans parler de l'appui de l'Union européenne à poursuivre dans cette même direction. En effet, parmi les grands principes défendus par la Directive-cadre européenne sur l'eau de 2000, on retrouve, entre autres, l'idée d'une gestion par bassin-versant. Au-delà de cette philosophie de territorialisation de la gestion des milieux aquatiques, cette nouvelle directive intervient consécutivement au constat fait dans les années 1990 de l'insuffisance des mesures et des actions menées en faveur de la préservation des milieux aquatiques et plus particulièrement des aspects écologiques (Landot et al., 2019, p.25). Cette directive fixe alors des « *objectifs par cycle de 6 ans pour la préservation et la restauration de l'état des eaux superficielles (eaux douces – cours d'eau, plans d'eau, eaux souterraines – et eaux côtières) et pour les eaux souterraines.* » (Ibid. p.25). Cet ensemble

⁶ « *La gestion intégrée au sein d'un bassin versant implique, d'une part une concertation et une organisation de l'ensemble des acteurs ainsi qu'une coordination des actes d'aménagement et de gestion (politiques sectorielles, programmation, ...), d'autre part de favoriser une synergie entre le bon fonctionnement des écosystèmes aquatiques et la satisfaction des usages. La gestion intégrée vise à optimiser les actions pour atteindre une gestion équilibrée de la ressource en eau* » (agence régionale de la biodiversité Nouvelle-Aquitaine)

d'objectifs vise à « *atteindre, pour chacun des "districts hydrographiques"⁷ établis par les États membres, y compris ceux qui sont internationaux, un bon état écologique d'ici à 15 ans : en fait se rapprocher d'un "état de référence" qui n'est pas nécessairement l'état naturel d'avant l'humanisation de l'Europe, mais qui doit traduire un respect certain de l'écosystème.* » (Barraqué, 2001, p.72). Ce qu'il faut retenir ici, c'est que cette Directive cadre européenne servira de base pour les nouvelles réglementations nationales en matière de gestion des milieux aquatiques et sera d'ailleurs retranscrite dans le droit français par une loi de transposition en 2004.

Malgré les efforts de l'État pour améliorer sa politique de l'eau, la France ne progresse pas assez vite par rapport aux attentes européennes et est condamnée par la Cour européenne le 8 mars 2001 pour « *manquement à ses obligations en matière de qualité de l'eau en application de la directive de 1975 sur la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production alimentaire* » (Vie publique, 2019). L'État français sera de nouveau condamné le 18 avril 2001 par le tribunal administratif de Rennes :

« à la demande de la Lyonnaise des eaux pour manque de vigilance à l'égard des pratiques agricoles fortement polluantes [...] Le commissaire du gouvernement, François Coët estime que "l'État français n'a pas su veiller sur les intérêts supérieurs de la nation, au nombre desquels se trouvent la protection de l'environnement et la santé". Il accuse l'État, de "son laxisme" et de "son incontestable absence de diligence" en matière de contrôle des exploitations agricoles, principales responsables de la pollution des eaux en Bretagne » (Vie publique, 2019).

Ces événements bousculeront alors le gouvernement qui entamera rapidement une réforme de sa politique de l'eau, en juin 2001, à travers un nouveau projet de loi, présenté par la ministre en charge de l'environnement, Dominique Voynet, en Conseil des ministres. Celui-ci portera principalement sur la clarification du financement de la gestion de l'eau et sur la redéfinition du rôle de certains acteurs (Vie publique, 2019). Le sujet des redevances sera encore une fois remis sur le devant de la scène et cette fois-ci, l'État parviendra à transformer les redevances en impôts. Celles-ci ont été reversées dans le budget général de l'État, habilité désormais à en garder la part qu'il souhaite et autorisant le Parlement à voter lui-même les redevances des agences de l'eau. Selon Bernard Barraqué et Philippe Laigneau, nous assistons, à ce moment-là, à un recul du gouvernement dans la logique de subsidiarité défendue au départ par les initiateurs de la loi sur l'eau de 1964 (2017, p.118), voire même à une contradiction de l'État entre sa volonté de territorialisation des politiques publiques et ses décisions et actions concrètes. Alors qu'il aurait pu décider de conserver le système de redevances pour garder une forme de pouvoir à l'échelle locale, il a préféré reprendre la main sur le financement des agences de l'eau en transformant les redevances en impôts sur lesquels il reste maître des décisions.

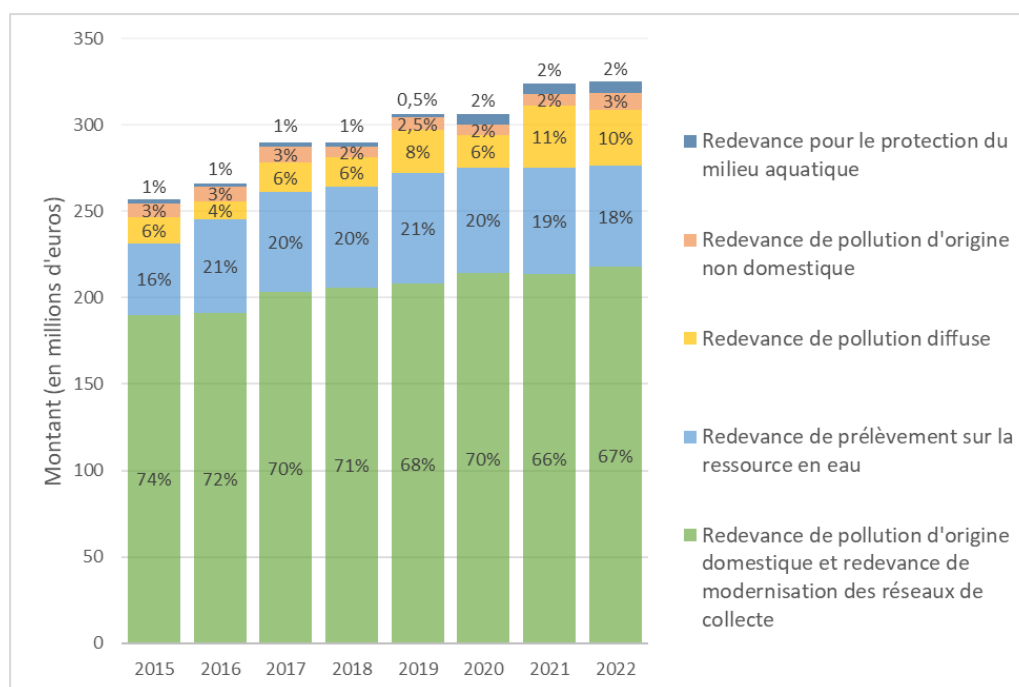
Malgré des oppositions, la transformation des redevances en impôts sera tout de même actée à travers la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 et était censée apporter plus de transparence quant aux financements des agences de l'eau, souvent critiqués pour leur opacité. Néanmoins, le passage de deux types de redevances, l'une pour « *pollution* » et l'autre pour « *prélèvement-consommation* » à huit types de redevances ne semble pas vraiment conduire à plus de transparence ou du moins à une meilleure compréhension du financement de ces agences (Barraqué et Laigneau, 2017, p.119). Les redevances actuelles correspondent alors aux catégories suivantes, définie par l'article L.213-10 du code de l'environnement :

⁷ Selon la Directive cadre européenne, il s'agit de « *toute zone terrestre et maritime, [...] composée d'un ou plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et eaux côtières associées, identifiée comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques* » (EauFrance)

- les redevances pour pollution de l'eau d'origine non domestique
- les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique
- les redevances pour modernisation des réseaux de collecte
- les redevances pour pollutions diffuses
- les redevances pour prélèvement sur la ressource en eau
- les redevances pour stockage d'eau en période d'été
- les redevances pour obstacle sur les cours d'eau⁸
- les redevances pour protection du milieu aquatique

Ce sont les représentants des usagers de la ressource qui, au sein des comités de bassin, votent tous les 5 ans la répartition des redevances à payer entre les usagers (Barraqué, 2007, p. 79). Pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, la totalité du montant perçu a augmenté entre 2015 et 2022 de 68 millions d'euros (figure 5). Néanmoins, la diversification des interventions des agences de l'eau ainsi que les besoins croissants pour faire face aux enjeux de demain, notamment concernant les impacts du changement climatique font apparaître cette augmentation des redevances comme toujours insuffisante (Sénat, 2023, Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement », pp. 107-119). La répartition des redevances reste quant à elle sensiblement identique d'année en année.

Figure 5. Évolution du montant total des redevances perçues par l'agence de l'eau Adour Garonne de 2015 à 2022 (en millions d'euros)



Source : agence de l'eau Adour-Garonne (notes d'informations aux maires de 2015 à 2022)

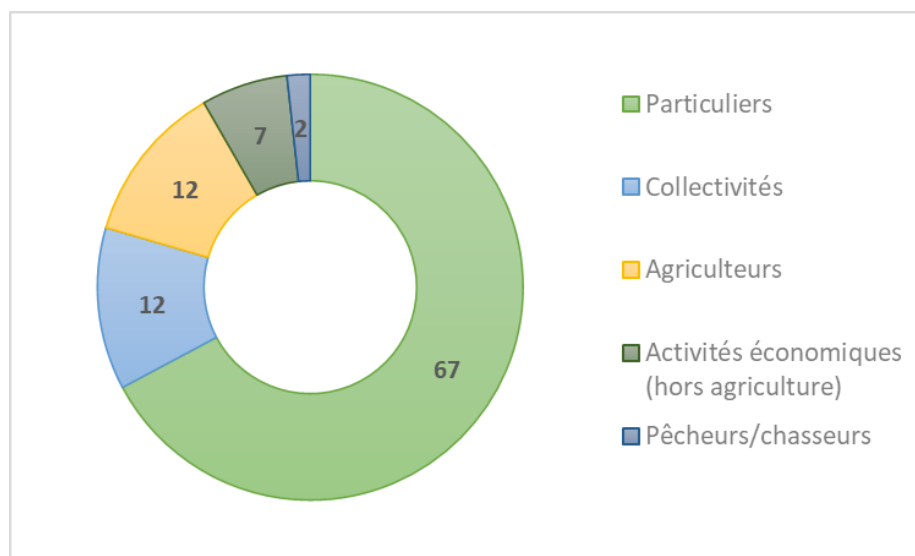
Réalisation : Lauren MATIAS

Par ailleurs, si cette augmentation des redevances se révèle toujours insuffisante face aux investissements à venir, elle est aussi fortement contestée par les usagers qui les paient, notamment par la profession agricole dont les efforts d'investissements en lien avec les problèmes environnementaux actuels

⁸ Supprimées depuis 2019 par la loi de finances du 28 décembre 2018

ne cessent de croître. Les agriculteurs doivent supporter des coûts liés à l'énergie, à l'eau ou encore aux assurances, de plus en plus élevés, ce qui a conduit à la campagne « On marche sur la tête » en 2023, impulsée par les syndicats agricoles, la FNSEA (fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) et les jeunes agriculteurs. Ce mouvement symbolise le refus de la profession agricole à faire face à l'augmentation de certaines dépenses dont les redevances pour l'eau en font partie. Toutefois, si l'on s'intéresse de plus près à la répartition des redevances en fonction des types d'acteurs, la plus grande partie de ces dernières (67 %) repose pourtant sur la contribution des ménages, pour l'instant relativement silencieux peut-être du fait de la relative invisibilisation de celle-ci (figure 6). Le secteur agricole et les collectivités arrivent en deuxième position, en participant chacun à hauteur de 12 %. Cette répartition est ainsi évoquée comme inéquitable dans le rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement », rédigé par le Sénat en 2023 (p. 113). Ce rapport décrit la question du financement comme « *cruciale* », voire « *problématique* ». Sont en cause « *l'augmentation rapide et forte des besoins de financement du petit cycle qui fait face à un "mur d'investissement" pour entretenir son patrimoine* », « *l'insuffisance des besoins actuels pour faire face aux besoins de demain* » et enfin « *la répartition de la charge de ce financement* », présentée comme un modèle non pérenne et non équitable (Sénat, 2023, p.113).

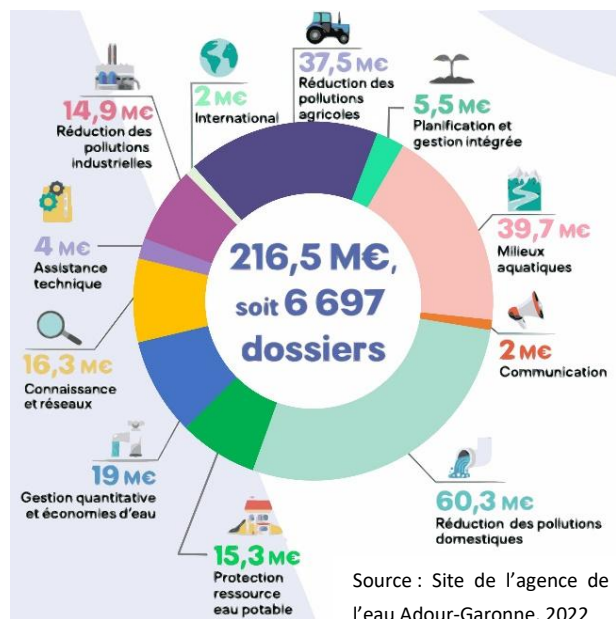
Figure 6. Répartition des redevances perçues par l'agence de l'eau Adour-Garonne par type d'acteur en 2020 (en pourcentage)



Source : agence de l'eau Adour-Garonne (notes d'informations aux maires de 2015 à 2022)

Réalisation : Lauren MATIAS

Figure 7. Répartition des aides de l'agence de l'eau Adour-Garonne par type d'action menée en 2022



Au sein des comités de bassin sont également votés les programmes de travaux qui permettent de définir les budgets prévisionnels des agences. Ces programmes de travaux seront ensuite financés jusqu'à 45 % par les agences de l'eau (Barraqué, 2007, p. 78). À titre d'exemple, pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, 216,5 millions d'euros ont été attribués, en 2022, pour le territoire (figure 7). Les dossiers les plus subventionnés étaient ceux relatifs à la réduction des pollutions domestiques (à hauteur de 60,3 millions d'euros), aux milieux aquatiques (39,7 millions d'euros) et à la réduction des pollutions agricoles (37,5 millions d'euros).

En conclusion, les agences de l'eau sont le fruit d'une idée audacieuse, celle de créer une échelle territoriale adaptée, pertinente pour la gestion de l'eau, pour la première fois en lien direct

avec la thématique gérée et ne correspondant pas nécessairement à une entité administrative déjà existante et, qui plus est, basée sur un principe de mutualisation et de gouvernance participative. Ce que l'on considère ici comme une forme de gouvernance participative c'est le fonctionnement des comités et bassin ou encore des conseils d'administration des agences de l'eau en ce sens qu'ils permettent une « *co-construction* » des règles » (Baron et Belarbi, 2010, p. 384). Il s'agit d'instances dans lesquelles « *les acteurs locaux peuvent, dans un contexte donné, participer dans une démarche collective à la co-construction des règles qui définissent les modalités [...] de gestion de l'eau* » selon la définition de la notion de « *gouvernance participative* » donnée par Catherine Baron et Wafae Belarbi (2010, p. 384). Ces instances n'ont cessé d'être transformées au fil de temps, mais n'ont, pour autant, jamais réellement faibli. Par ailleurs, de la même manière que certains chercheurs français se sont intéressés aux modalités de gestion de l'eau étrangères (Clarimont 2009 ; Barraqué 1995 ; Wateau 2002 ; Baron 2006 ; Ghiotti, Riachi 2013) de nombreux auteurs étrangers ont écrit sur l'originalité du modèle français lui conférant ainsi davantage de notoriété (Bower et Kneese, 1968 ; Nagaraj, 1999 ; Foster, 2005 ; Pflieger, 2006 ; Wu et Ching, 2013). Néanmoins, bien que ce modèle ait permis à la France de s'équiper de multiples installations et constructions hydrauliques (station d'épuration, barrages, réservoirs, digues, etc.) il présente certaines limites. La principale limite reste que les agences de l'eau ne bénéficiant pas de la maîtrise d'ouvrage, sont « *dépendantes, pour leurs interventions, du bon vouloir des assujettis à la redevance de faire les investissements auxquels leurs représentants se sont engagés* » (Barraqué, 2007, p. 78), ce qui les empêche de mener une politique cohérente et homogène sur l'ensemble de l'unité hydrographique. Mais ce qui peut être considéré comme une limite peut aussi devenir un levier dans certains cas, puisqu'en l'occurrence, cette « *faille* » encouragera quelques élus locaux à s'impliquer plus fortement dans la gestion de l'eau et à créer de nouvelles structures territoriales, toujours plus proches du terrain pour répondre aux problématiques locales.

Ce sera alors la naissance de ce que nous appellerons officiellement à partir de 2003, les établissements publics territoriaux de bassins (EPTB). Avant de bénéficier d'une existence légale par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003, ces établissements prenaient souvent la forme d'ententes ou d'institutions

interdépartementales, comme c'est le cas de l'Institution Adour créée en 1978 par les quatre conseils généraux du Gers, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées (cf. Annexe 1 : arrêté préfectoral de création de l'Institution Adour). Ainsi, à l'inverse des agences de l'eau dont l'invention est issue d'une volonté de l'État, certains EPTB, comme l'Institution Adour, sont eux, nés d'une initiative locale, souvent dans l'optique de répondre à un besoin de terrain, mais surtout en vue de pallier l'absence de maîtrise d'ouvrage des agences de l'eau. Le périmètre d'intervention de l'Institution Adour étant le bassin de l'Adour, il conviendra d'abord de s'intéresser aux caractéristiques de ce bassin afin de mieux comprendre les arguments qui ont motivé les élus à fonder une institution interdépartementale avant de revenir sur l'historique de création de l'EPTB. La sous-partie suivante présentera donc les caractéristiques physiques, socio-économiques, ainsi que les enjeux du bassin de l'Adour en matière de gestion des cours d'eau. Elle dressera également un portrait des acteurs intervenant dans le champ de la gestion des cours d'eau au gré de l'évolution des politiques publiques.

1.2 – Le bassin de l'Adour : un territoire aménagé

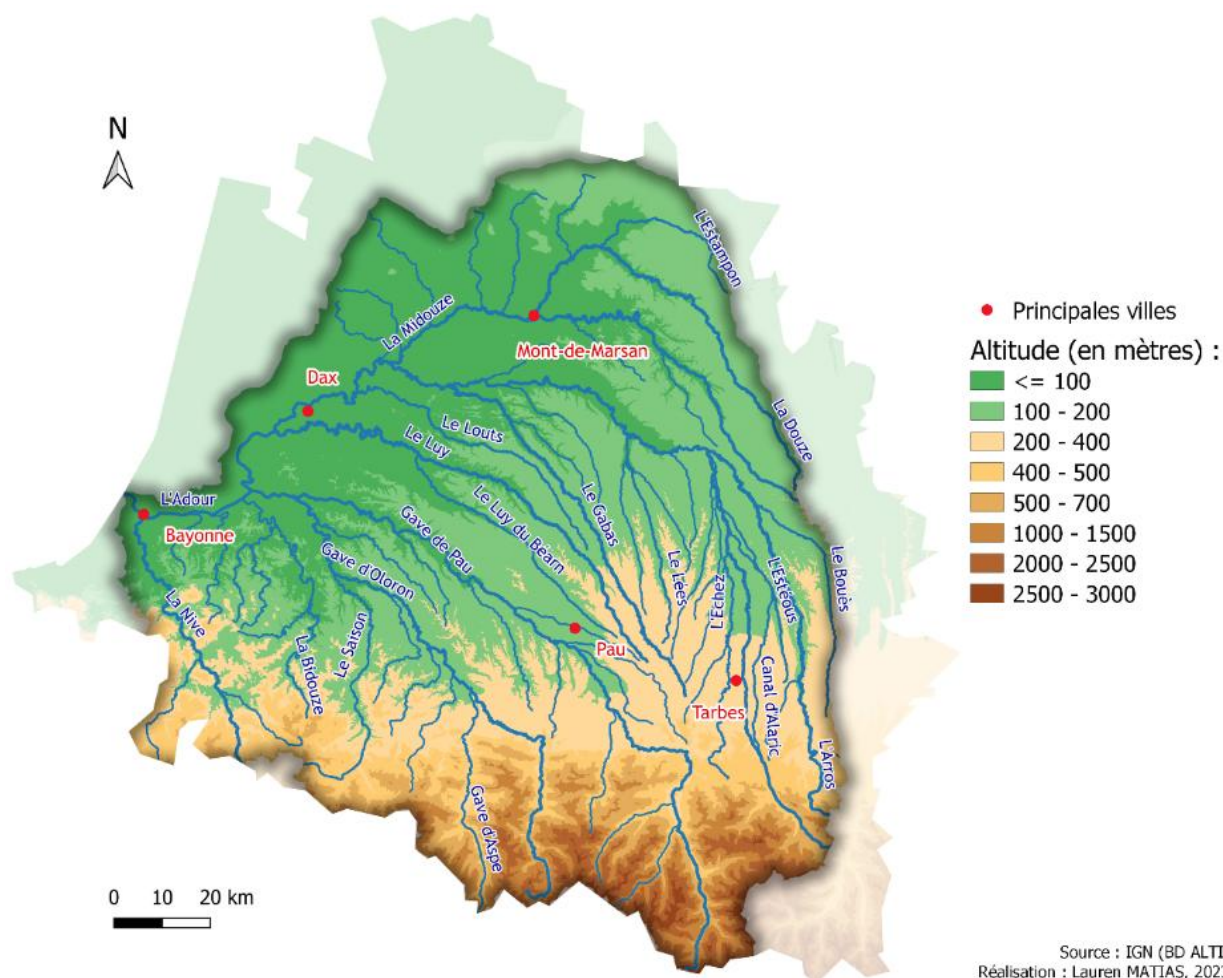
En géographie, le terrain détient une importance capitale. Il désigne à la fois « *un objet (le terrain entendu selon son acception géologique) et la pratique pour l'étudier (faire du terrain).* » (Calberac, 2010, p. 22). Autrement dit, la discipline s'intéresse autant aux caractéristiques physiques, matérielles d'un espace donné qu'à la multitude d'informations immatérielles qui lui sont associées (l'histoire du territoire, sa culture, ses coutumes, ses représentations sociales, etc.). La compréhension et l'analyse de ces données non palpables nécessitent toujours pour le géographe une pratique du terrain approfondie consistant à « *quitte[r] les livres et les ordinateurs pour se confronter sans médiation à son objet d'étude.* » (Dunlop, 2019, p. 28). Néanmoins, avoir des connaissances de base sur le terrain d'étude issues de documents techniques, de cartes, de données chiffrées ou encore de témoignages écrits est essentiel à la réalisation d'enquêtes de terrain pertinentes. Cette partie s'attèlera alors à présenter et décrire le bassin de l'Adour à partir de diverses sources d'informations sans réelle pratique préalable du terrain.

1.2.1 – Le bassin de l'Adour : un régime hydrologique hétérogène

Tout d'abord, le fleuve Adour qui draine le bassin du même nom détient une longueur d'environ 308 kilomètres et traverse quatre départements, il démarre sa course dans les Hautes-Pyrénées, puis traverse le Gers et les Landes avant de terminer son parcours dans l'Océan Atlantique au niveau des Pyrénées-Atlantiques. Il prend naissance grâce à plusieurs sources situées sur des sommets pyrénéens, dont le pic du Midi de Bigorre, de l'Arbizon, et du Montaigu qui forment « *les Adours du Tourmalet, de Payolle et de Lesponne dont toutes les eaux se rejoignent à Beaudéan* » (Sanchez, 2018, p. 1) pour ne former plus qu'un unique Adour.

D'une superficie d'environ 17 000 km², le bassin de l'Adour présente une altimétrie qui varie considérablement de manière décroissante du sud vers le nord (figure 8). En effet, la zone sud, occupée par la chaîne des Pyrénées, présente des altitudes pouvant aller jusqu'à plus de 3000 mètres alors que le nord du bassin est plutôt caractérisé par des zones de plaines et de coteaux (pour la partie nord-est) de moins de 200 mètres d'altitude.

Figure 8. Altimétrie du bassin de l'Adour



Ainsi, comme l'écrivait Jean Fischer, qui a consacré ses recherches au régime de l'Adour et de ses affluents : « Quoique ce bassin ne soit pas comparable à ceux de nos grands fleuves, on y trouve côte à côte tous les genres de cours d'eau et de régimes : rivières de plaines et bas plateaux, rivières de moyennes et hautes montagnes » (1930, p. 75) avec les différentes vitesses de crues que cela sous-entend, lentes ou rapides. La classification des cours d'eau du bassin de l'Adour élaborée par Fischer peut être résumée par le Tableau 1 ci-après. Il divise le bassin de l'Adour en deux parties, le Nord et le Sud, avec ce qu'il appelle respectivement, les « rivières de bas-plateaux et de plaines » d'un côté et les « rivières pyrénéennes » de l'autre (Tableau 1). Selon lui, les variations saisonnières du débit ne sont pas les mêmes entre les rivières du Nord et celles du Sud, comme le confirme également la figure 8. Les rivières des bas plateaux et des plaines ont un régime pluvial, autrement dit, elles connaissent des périodes de pénuries en été et enregistrent leurs plus hautes eaux en hiver. À l'inverse, les rivières de montagne atteignent leur débit maximal au printemps, en raison de la fonte des neiges et des averses que l'on retrouve à cette période dans ces zones et connaissent leurs plus basses eaux en été et en hiver. Ces rivières du Sud ont donc, pour certaines, un régime uniquement nival et d'autres nivo-pluvial ou pluvio-nival. L'Adour, présent au Sud comme au Nord du territoire répond également à ces différents régimes (Fischer, 1930, p. 76).

Tableau 1. Classification des cours d'eau du bassin de l'Adour en fonction de leur caractéristiques géologiques et morphologiques

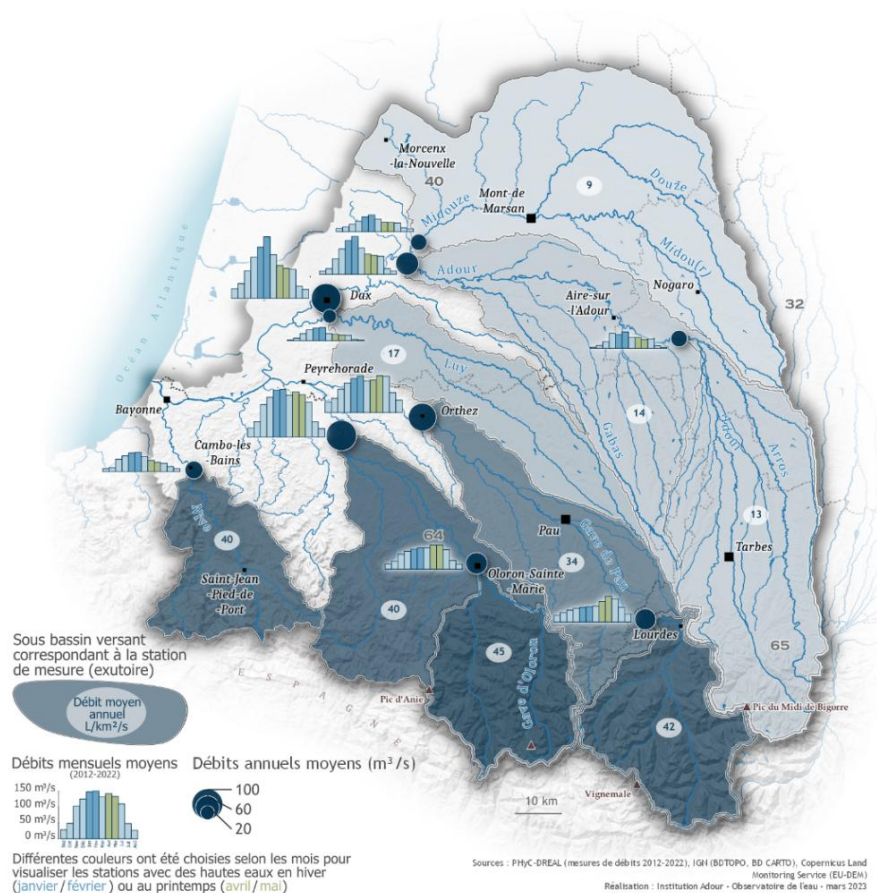
| Type de cours d'eau | Cours d'eau correspondants | Caractéristiques géologiques | Caractéristiques morphologiques |
|--|---|--|--|
| Rivières de plaines et bas plateaux | Adour moyen, Midouze, rivières chalossaises et Luy de Béarn | Sol perméable : molasses, faluns du Miocène, alluvions quaternaires et sables | Relief plat avec une altitude moyenne comprise entre 100 et 300 mètres |
| Rivières de moyennes et hautes montagnes | Nive, Gaves, Adour supérieur | Alternance de bande dures et tendres souvent imperméables : schistes et calcaires primaires, roches cristallines, calcaires gris du crétacé inférieur (perméables), flysch, dépôts glaciaires. | Influence nivale importante (de 1000 à 3298 mètres) |

Source : Fischer, 1930

Pour décrire le régime des cours d'eau, Fischer tient compte de trois facteurs : les conditions morphologiques et géologiques, les conditions d'alimentation (pluviométrie, fonte des neiges, etc.) ainsi que les conditions d'écoulement (profil des talwegs). Néanmoins, dans son article, il n'aborde pas les aménagements ou les usages de l'Homme qui peuvent parfois modifier les équilibres des cours d'eau, qu'il s'agisse de leur morphologie ou de leurs conditions d'écoulement pouvant, par exemple, avoir un impact sur leur débit. En revanche, il décrit l'apport de chaque affluent de l'Adour et montre que ceux-ci participent à l'augmentation globale du débit du fleuve, le faisant ainsi devenir « *une rivière puissante, comparable à l'Isère et presque à la Saône* » (Fischer, 1930, pp. 84-85) dans sa partie aval après la confluence des Gaves réunis. Effectivement, au début de sa course, le débit annuel moyen mesuré à Asté est encore inférieur à 10 mètres cubes, puis, à Aire-sur-l'Adour, après avoir reçu l'Arros et les Léés, le débit du fleuve atteint 38 mètres cubes et 44 mètres cubes à Saint-Sever après sa confluence avec le Bahus. À Dax, après que le Gabas, la Midouze et le Louts l'ont rejoint, l'Adour détient un débit annuel moyen d'environ 80 mètres cubes. Il reçoit ensuite les Luys qui portent son débit à 95 mètres cubes, puis les Gaves qui constituent de loin l'apport le plus important des affluents du bassin puisqu'après cette liaison, le débit de l'Adour s'élève à 287 mètres cubes, soit presque le triple de ce qu'il représentait avant la réception des Gaves. Enfin, c'est après la connexion avec la Bidouze et la Nive que l'Adour atteindra un débit annuel moyen d'environ 350 mètres cubes (*Ibid.*, p. 84)

Si l'ensemble de ces données est issu des relevés réalisés dans le cadre des travaux de recherche de Jean Fischer en 1930, on constate, grâce aux stations hydrométriques actuellement implantées à divers endroits dans le bassin de l'Adour que les débits annuels moyens sont sensiblement les mêmes aujourd'hui (figure 9). Les seules données qu'on ne peut pas réellement comparer sont celles de la partie aval de l'Adour, car aucune station hydrométrique n'est installée dans cette zone en raison de l'influence des marées qui complique la prise de mesure et surtout l'interprétation des résultats.

Figure 9. Variations de débits d'après les mesures des stations hydrométriques du bassin de l'Adour



Chacun des affluents de l'Adour contribue au débit du fleuve à sa manière, en fonction de ses particularités. Néanmoins, afin de dresser un portrait global du bassin de l'Adour, la sous-partie suivante tentera d'exposer son histoire, le développement socio-économique du territoire et présentera également les enjeux actuels qui peuvent graviter autour de la gestion des cours d'eau.

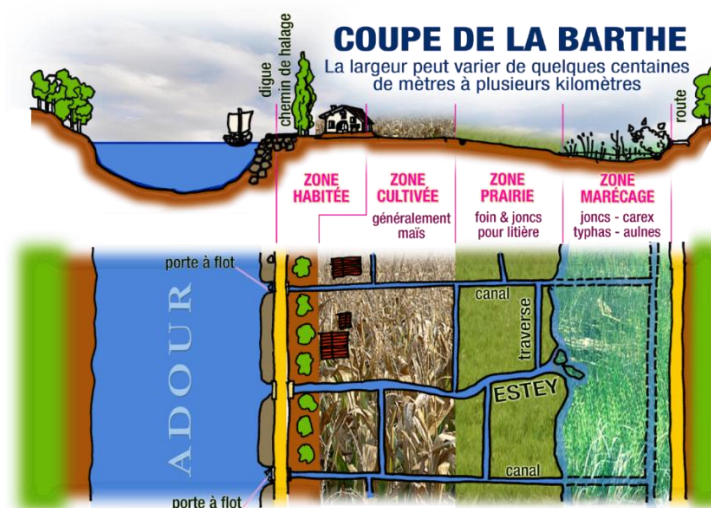
1.2.2 – L'Histoire de l'aménagement du bassin de l'Adour : avec ou contre l'eau

Tout au long de sa course des Pyrénées au gouf de Capbreton, l'Adour traverse ainsi une diversité de paysages allant de la montagne, aux côteaux, aux plaines, jusqu'aux paysages littoraux de l'embouchure. Cette diversité offre au bassin de l'Adour une certaine richesse paysagère, mais présente aussi des particularités propres à chaque territoire compris dans le bassin. Ces particularités sont à la fois issues des composantes naturelles des territoires et sont également souvent issues de l'histoire de l'occupation du sol par l'Homme et de la façon dont celui-ci s'est approprié le territoire pour l'aménager. La forêt landaise constitue, par exemple, une particularité du territoire landais. Alors que la partie historiquement marécageuse de ce dernier était considérée au Moyen-Âge comme une terre hostile, dès le début du XIX^e siècle, des réflexions quant à la viabilisation du territoire ont été engagées (Pottier, 2012, p. 72). Encouragés par l'idéologie nationale de rentabilité territoriale et de prospérité économique, des notables et des ingénieurs se sont mobilisés pour mettre en place des stratégies d'aménagement du territoire. Si les plantations de pins dans les Landes ont débuté dès 1815 et se sont déroulées en plusieurs étapes, ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle que l'objectif de viabilisation du territoire est atteint grâce à l'élaboration d'un processus de drainage et de nouvelles plantations de pins (Pottier, 2012, p. 72). Les terres marécageuses

ont ainsi peu à peu laissé place à l'installation de forêts de pins sur des sols sableux. Toutefois, la nature reprenant parfois ses droits, la forêt landaise a été inondée à plusieurs reprises, relaisant apparaître parfois le territoire marécageux d'autrefois (Sud-Ouest, Landes, 2013). Les inondations représentent un enjeu important pour cette partie du territoire sur laquelle ces événements peuvent durer plusieurs jours et empêcher l'accès aux pins, une ressource économique locale.

Parmi les particularités du bassin de l'Adour on retrouve également les barthes. Ces dernières sont principalement présentes dans les Landes au bord de l'Adour, mais il en existe également quelques-unes qui bordent le fleuve ou la rivière de la Nive dans les Pyrénées-Atlantiques. Elles correspondent « *aux plaines inondables de l'Adour et ont fait l'objet d'aménagements pour permettre le développement de l'agriculture.* » (Matias, 2019, p. 63). En effet, jusqu'au XVIII^e siècle, elles appartenaient au « *domaine des marécages, des aulnaies, des futaies de chênes, des prés tourbeux* » (Papy, 1938, p. 532) ou encore des « *pelouses* » et des « *prairies* » (Richard, 1937, pp. 111-113) et étaient déjà considérées comme des atouts pour l'activité agricole en raison de l'enrichissement de la terre par l'apport de limons issus du fleuve en période de crue. C'est d'ailleurs pour défendre cette richesse que les paysans se sont battus contre tous les projets d'assèchement de ces zones (Richard, 1937, p. 128-131). Mais si les crues de l'Adour permettaient l'enrichissement des terres, elles les rendaient aussi impraticables pendant plusieurs mois consécutifs. Ainsi, sans aller jusqu'à un assèchement total, le drainage et la protection des terres contre les crues est rapidement devenu un objectif pour les populations locales. Ces dernières ont alors mis en place des systèmes de drainage qui « *consistent en un réseau de rigoles qui aboutissent à un canal collecteur ayant à peu près la même direction que l'Adour et finissant par le rejoindre. Une légère pente est maintenue pour assurer le déversement des eaux dans le fleuve* » (Richard, 1937, p. 131). La figure 10 illustre bien la logique développée.

Figure 10. Schéma décrivant la composition des barthes



Source : Centre culturel du Pays d'Orthe

Parallèlement, des digues de protection contre les inondations ont été édifiées afin de protéger les cultures et les rares habitations qui se trouvaient dans les barthes. Cependant, les apports des limons provenant du fleuve restaient essentiels pour l'enrichissement des sols et c'est la raison pour laquelle un système de portes à flot ou de clapets fut mis en place. Comme le montre le schéma, les portes à flot sont intégrées aux digues, elles s'ouvrent lorsque l'Adour est en crue, que la pression de l'eau est suffisamment forte pour déclencher l'écartement des portes et ainsi laisser l'eau remplir la barthe pour y déposer les

limons. Lorsque le niveau de l'Adour redescend, l'eau contenue dans la barthe exerce alors une pression plus forte permettant l'ouverture des portes vers le fleuve et le vidage progressif de la barthe. C'est donc la combinaison des ressources naturelles du territoire et les aménagements humains qui ont permis le développement de ces zones. Néanmoins, celles-ci restent elles aussi soumises à des inondations récurrentes, d'où l'intérêt d'y limiter les aménagements.

Figure 11. Les embouchures de l'Adour d'après les cartes de Cassini (feuilles n°138 et 139)



Pour finir, le territoire de l'embouchure maritime détient une histoire particulière qu'il paraissait également nécessaire d'aborder afin de mieux appréhender les aménagements les plus importants qui ont eu lieu dans le bassin de l'Adour et qui conditionnent aujourd'hui le cheminement du fleuve. En effet, la bouche du fleuve a été déplacée à deux reprises, une première fois par les forces de la nature, puis une seconde fois par la main de l'Homme (Saint-Jours, 1921, p. 45). La première grande mobilité de l'embouchure daterait d'avant la fin du XV^e siècle, alors que la course de l'Adour prenait initialement fin sur la commune de Capbreton, au lieu-dit « La Pointe » (ou « La Punte » en Gascon, représentée par le numéro 1 sur les cartes de Cassini, figure 11), elle sera déviée progressivement sous l'effet naturel du mouvement du fleuve, combiné à la survenue de phénomènes météorologiques (tempêtes, crues liées à de fortes précipitations, etc.) qui transformeront l'ancienne embouchure de l'Adour en banc de sable.

Ces phénomènes naturels concédèrent au fleuve la puissance nécessaire pour creuser une nouvelle trajectoire et parcourir 16 kilomètres vers le Nord afin de terminer son chemin au niveau de ce que l'on nommera le port d'Albret (point n°2 sur la figure 11), aujourd'hui Vieux-Boucau (Bochaca, 2015, p. 17). Si la date précise de cet événement n'a jamais réellement pu être définie, on le situe entre le XIV^e et le XV^e siècle. En effet, alors que les érudits de l'époque se sont obstinés à tenter de définir la date exacte au cours de laquelle le déplacement de l'embouchure a eu lieu, il s'avèrerait que « La succession des dates proposées renvoie à un processus de comblement du « bocau de la Punte » plus lent et étalé dans le temps qu'on ne l'avait imaginé. » (Bochaca, 2015, p. 9). Au début du XIV^e siècle, il existait encore un bras de l'Adour à l'ancienne embouchure, appelé « chenal de la Pointe », qui se serait progressivement ensablé comme en témoigne l'enquête de 1491, menée sous l'égide du roi Charles VIII, qui soutient l'idée d'un comblement total de l'ancienne embouchure durant la première moitié du XV^e siècle. L'enquête de 1491 a en réalité été réclamée par la municipalité de Bayonne dans le but de reconduire le fleuve à son embouchure originelle, beaucoup plus avantageuse pour les Bayonnais. En effet, le déplacement du lit du fleuve, en éloignant l'embouchure de Bayonne, a également provoqué un allongement du cours d'eau, affaiblissant ainsi son débit, donnant parfois lieu à un étalement des eaux par endroits et réduisant la profondeur du chenal d'écoulement rendant la navigation plus difficile. Or, la

navigabilité représentait, à l'époque, un enjeu économique majeur pour la ville et le port de Bayonne (Bochaca, 2015, p. 12).

En conflit perpétuel avec les Capbretonnais, la ville de Bayonne finit par se battre pour une nouvelle embouchure de l'Adour au plus proche de son territoire, à Anglet. Ce projet fut validé par le Royaume de France et les travaux commencèrent en 1561. Après de nombreuses complications, techniques et financières, c'est en 1578 que l'Adour se dirigea enfin en direction d'Anglet (point n°3 sur la figure 11) sous l'effet combiné des travaux dirigés par l'ingénieur Louis de Foix et d'une tempête (Saint-Jours, 1921, p.67). Depuis ce jour, l'embouchure de l'Adour n'a plus quitté Anglet et Bayonne put développer son activité portuaire. De manière plus générale, la circulation fluviale remonte à la fin du XV^e siècle, après la découverte de l'Amérique (Matias, 2019, p. 61). C'est à partir de cette époque que la partie aval de l'Adour, appelée aussi le bas Adour fut aménagée pour répondre aux besoins de la navigation et le chemin de halage constitue aujourd'hui une trace historique de cette époque et des anciens usages du fleuve.

Le chemin de halage, recyclé aujourd'hui en sentier de promenade (avec pistes cyclables et voies vertes par endroit) ou route au bord de l'Adour, était au départ conçu pour permettre la traction des bateaux depuis les berges du fleuve. Afin de rendre possible et de faciliter la navigation, une canalisation d'une partie du fleuve avait été anticipée lors des travaux de détournement de l'Adour et des processus de dragage du lit du cours d'eau ont été mis en place. Le dragage, aujourd'hui réglementé, était une méthode d'extraction du sable et des gravats se trouvant dans le cours d'eau. Ces matériaux étant susceptibles de restreindre, voire d'empêcher le passage des bateaux, devaient être retirés pour pouvoir accueillir la circulation batelière (*Ibid.* p. 62). L'Adour était alors « *navigable réellement pendant les 33 derniers kilomètres, [il] formait avec la Midouze sur 43 kilomètres, le Luy, 25 kilomètres et les Gaves réunis, sur plus de 8 kilomètres, un ensemble batelier intéressant* » (Pacaud, 2007, p. 22). Mais au XX^e siècle, après le déploiement des réseaux de chemins de fer, le transport de marchandises par voies navigables était en déclin et prit fin sur l'Adour, en 1930 (Matias, 2019, p. 63). Toutefois, le port de Bayonne a su s'adapter et il reste aujourd'hui un port de commerce ouvert sur l'Océan Atlantique. Avec plus de 2,5 millions de tonnes de marchandises traitées par an, il se place au 13^{ème} rang des ports de commerce français (site internet du port de Bayonne).

L'aménagement historique du bassin de l'Adour permet ainsi d'expliquer le développement progressif du territoire, mais aussi certaines particularités actuelles qui ne sont autres que des empreintes des composantes naturelles couplées aux aménagements anthropiques. Si ces différents aménagements, ont la plupart du temps, étaient pensés en faveur du déploiement de l'activité agricole, les activités économiques du bassin de l'Adour sont aujourd'hui bien plus diversifiées dans un bassin qui demeure cependant majoritairement rural

1.2.3 – Le bassin de l'Adour : un espace à dominante rurale

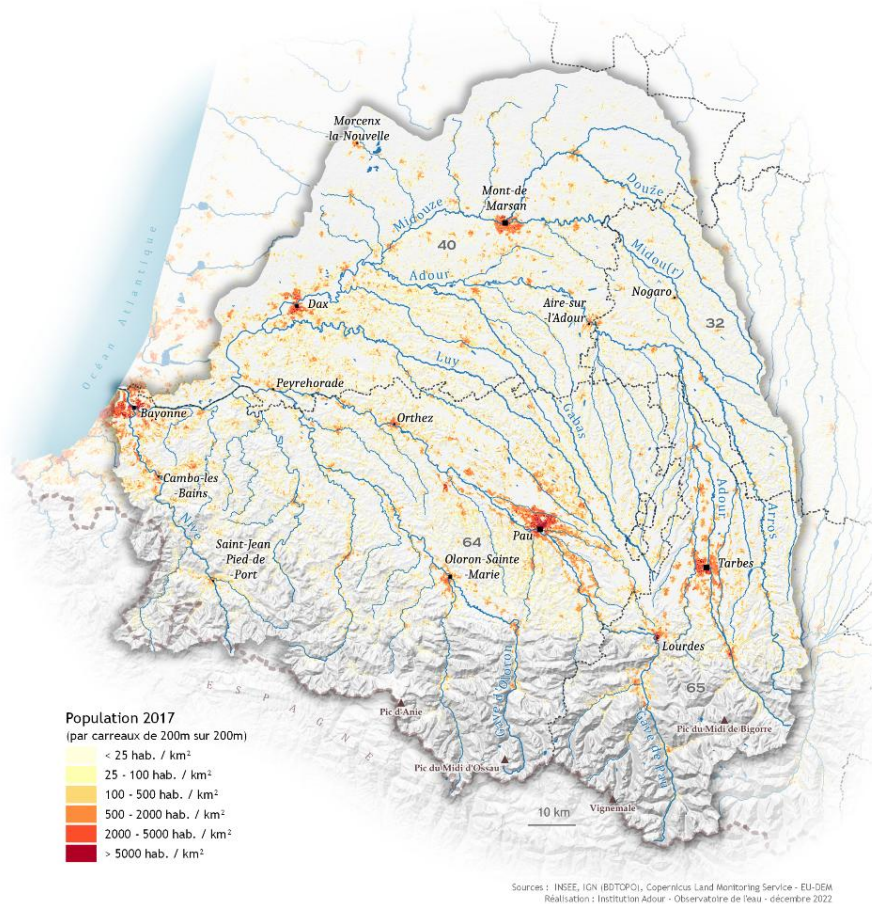
Malgré une hausse significative de la population au cours des cinquante dernières années et la concentration d'une part croissante de la population dans les principales villes du bassin (Pau, Bayonne, Tarbes, Mont-de-Marsan, etc.), le bassin de l'Adour demeure un bassin fortement rural. Entre 1968 et 2020, la population du bassin est passée d'environ 820 000 habitants à plus de 1 050 000, soit une « *croissance moyenne de 4,5 % par an sur la période 2010-2020 contre 3,9 % en France* » (site internet de l'Institution Adour). La figure 12 montre que la hausse de la population a été constante depuis 1968 avec une courbe plus ou moins linéaire de 1968 à 2000, puis une augmentation plus importante à partir de 2000.

Figure 12. Évolution de la population dans le bassin de l'Adour entre 1968 et 2020



Toutefois, le bassin de l'Adour reste un territoire de faible densité avec une densité moyenne de 63 habitants par km² ce qui reste largement inférieur à la moyenne nationale située à 106 habitants par km² (site internet de l'Institution Adour). Comme l'illustre la figure 13, près d'un quart (24 %) de la population du bassin est concentré dans les principales villes (Pau, Bayonne, Tarbes, Anglet, Mont-de-Marsan et Dax). La majorité de la population occupe donc les espaces ruraux, de plus faible densité. De plus, d'après les données de variation de la population à l'échelle communale, produites par l'INSEE, la densité augmente de façon plus marquée dans les communes en périphérie des principales agglomérations. Les communes littorales attirent elles aussi de nouvelles populations. En revanche, la densité reste stable, voire diminue dans la partie pyrénéenne du territoire ou dans le département du Gers. Bien que de faible densité, ce territoire connaît une attractivité résidentielle certaine - puisque l'augmentation globale de la population est généralement liée à un solde migratoire positif – qui se conjugue à une forte attractivité touristique sur le littoral et en zone de montagne reposant grandement sur la valorisation de l'eau sous toutes ses formes (douce ou salée, dormante ou en mouvement).

Figure 13. Population dans le bassin de l'Adour en 2017



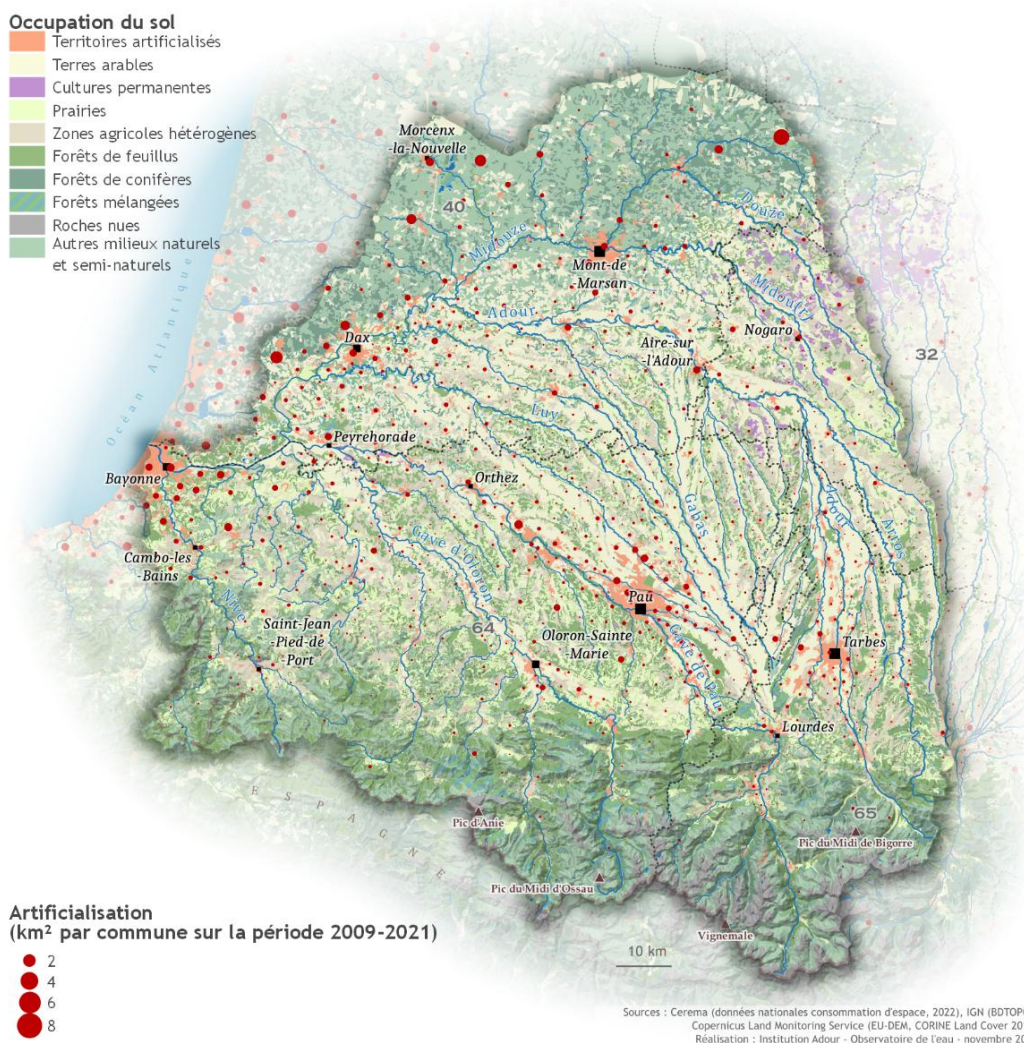
1.2.4 – L'eau, un rôle majeur dans le développement économique du bassin de l'Adour

L'Adour, comme bon nombre de cours d'eau, constitue une ressource naturelle importante pour l'Homme qui l'utilisa dès son installation sur le territoire. En effet, « *Malgré l'absence d'éléments archéologiques, il ne fait aucun doute que dès les premiers temps de la présence humaine dans la vallée les eaux de l'Adour et de ses affluents ont été mises à profit (alimentation, pêche, irrigation...)* » (Sanchez, 2018, p. 2). Même si dans ses travaux, Jean-Christophe Sanchez ne fait référence qu'à la partie amont de l'Adour située en zone de montagne, cette remarque peut être généralisée à l'ensemble du fleuve.

Effectivement, les terres agricoles ont largement pu être développées grâce à la ressource en eau du fleuve et des rivières présents dans le bassin et le territoire reste aujourd'hui marqué par cette histoire puisque 48 % de sa surface est couverte par des terres agricoles (Corine Land Cover, 2018, figure 14). L'essor de l'irrigation, dans la seconde moitié du XX^e siècle, s'est opérée à un rythme très rapide (Devienne *et al*, 2022) faisant de l'agriculture la première utilisatrice de la ressource en eau dans le bassin Adour-Garonne aussi bien en termes de prélèvements (47 % en 2020) que de consommation (80%) (Comité de bassin Adour-Garonne cité par Devienne *et al*, 2022). L'irrigation a été encouragée par l'État et permise par des sociétés d'aménagement régional comme la Compagnie générale d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), basée à Tarbes, ou encore la Compagnie d'aménagement rural d'Aquitaine (CARA), basée à Bordeaux, à l'origine de nombreux ouvrages hydrauliques dans le bassin dont la construction autrefois acceptée est de plus en plus contestée (Carrausse, 2020). Dans un contexte de changement climatique, la raréfaction de la ressource en eau tout comme la dégradation de sa qualité deviennent des sujets de plus

en plus sensibles et des associations de défense de l'environnement n'hésitent pas à attaquer en justice les autorisations uniques de prélèvements agricoles délivrées par les préfets au nom de la préservation des milieux aquatiques (Grimonprez, 2023). L'orientation maïsicole de nombreuses exploitations agricoles est souvent la cible des environnementalistes dénonçant la culture d'une plante particulièrement gourmande en eau.

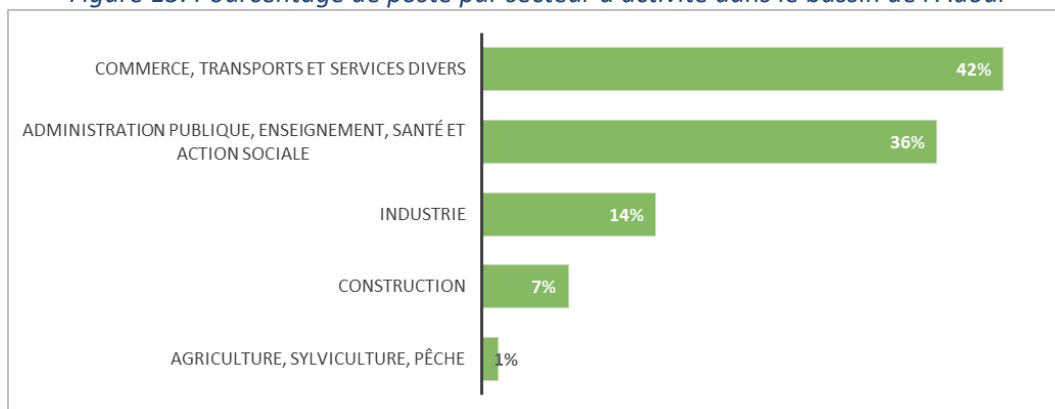
Figure 14. Occupation du sol dans le bassin de l'Adour



Bien que les surfaces agricoles soient fortement représentées dans le bassin, le secteur agricole n'est pas la plus importante source d'emplois du territoire puisqu'il représente seulement 1 % des emplois du bassin de l'Adour⁹ (figure 15). Les emplois les plus exercés appartiennent au secteur du commerce, transports et services divers (42 %) ou à celui de l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale (36 %).

⁹ Données par commune adaptées à l'échelle du bassin de l'Adour en fonction d'un prorata calculé à partir de la surface de commune comprise dans le bassin de l'Adour.

Figure 15. Pourcentage de poste par secteur d'activité dans le bassin de l'Adour



Source : INSEE

Réalisation : Lauren MATIAS, 2022

Si l'activité agricole a été une des premières sources de développement du territoire, depuis les années 1970, le nombre d'exploitations agricoles est en diminution constante, tout comme ailleurs en France. Pour le bassin de l'Adour, on observe par exemple, une diminution de près de 20 % du nombre d'exploitations, entre 2010 et 2020, passant de 21 700 à 17 600 (site internet de l'Institution Adour). Cette diminution affecte particulièrement les exploitations spécialisées en polyculture-polyélevage, celles spécialisées en porcins-volailles ou encore en bovins viande. Les principales surfaces cultivées dans le bassin correspondent à la production de maïs bien que ces surfaces soient en régression depuis le recensement de 1988, passant de 16 % de la surface agricole utilisée¹⁰ à 13 %. De manière plus générale, même si presque la moitié de la surface du bassin de l'Adour est couverte par des terres agricoles, d'après le recensement général de l'agriculture¹¹, la surface agricole utilisée est passée de 42 % à 36 %. Cette évolution peut s'expliquer par une hausse de l'artificialisation des terres dont la surface a augmenté de 190 km² entre 1990 et 2018 (évolution des données Corine Land Cover), mais aussi par la diversification des activités économiques, faisant reculer l'agriculture.

En effet, les catégories « commerce, transports et services divers », mais aussi « administration, enseignement, santé et action sociale » sont désormais les activités économiques offrant le plus d'emplois dans le bassin de l'Adour. Certaines activités comprises dans ces catégories, bien qu'elles ne représentent que peu d'emplois sur le total, sont pourtant des activités phares du bassin de l'Adour, notamment s'agissant du lien étroit qu'elles entretiennent avec la ressource en eau. Parmi elles, le thermalisme qui a fait son apparition dans le territoire à partir de la Renaissance (XV^e – XVI^e siècle) a connu un premier succès auprès d'une société d'élites qui voyait en la médication thermique un remède à de nombreux maux (Hagimont, 2017, p. 53). Le second succès aura lieu à la fin du XVIII^e siècle lorsque les stations thermales des Pyrénées ne seront plus uniquement fréquentées pour des raisons sanitaires, mais aussi pour le cadre paysager qu'elles offrent. « À partir de ce siècle, une croissance de la fréquentation thermique s'amorce et

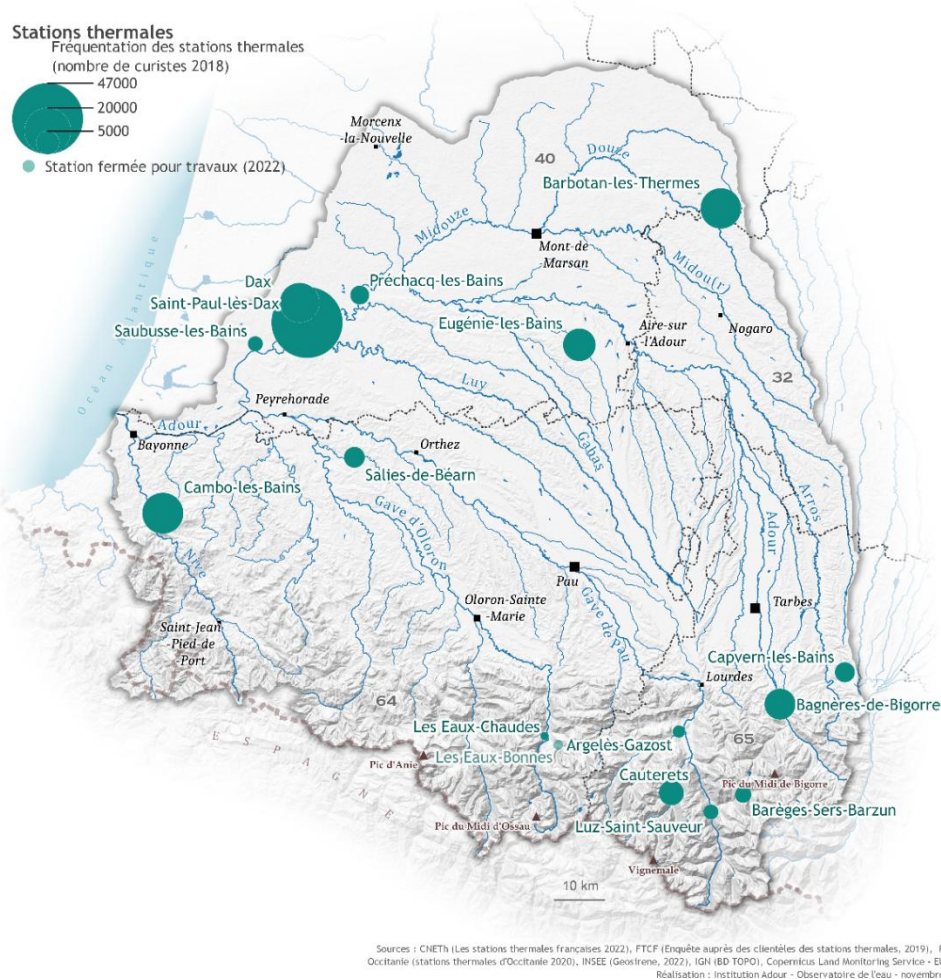
¹⁰ Aussi appelée surface agricole utile, il s'agit d'un « concept statistique permettant d'évaluer la surface allouée à la production agricole d'une exploitation agricole. La SAU comprend les terres arables (grandes cultures, cultures maraîchères, etc.), les surfaces toujours en herbe (alpages, etc.), les cultures permanentes (vignes, vergers, etc.), les jachères, les jardins et vergers familiaux. » (OIEau)

¹¹ « Opération décennale européenne et obligatoire, le recensement agricole a pour objectif d'actualiser les données sur l'agriculture française et de mesurer son poids dans l'agriculture européenne. Ces données permettent également de définir et d'ajuster des politiques publiques au niveau national et local. » (Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire)

ne s'arrête plus » allant même jusqu'à l'ouverture d'une route thermale des Pyrénées à compter de 1859 grâce à Napoléon III. Construite en plusieurs tronçons, elle sera totalement viabilisée dès 1867 (Hagimont, 2017, p. 54). Conjointement à la création des voies carrossables, les stations thermales purent également bénéficier de l'édification de voies ferrées, si bien qu'« *au début du XX^e siècle, toutes les vallées thermales possédaient leur chemin de fer* » (Plandé, 1936, p. 229).

En héritage de cette histoire, le bassin de l'Adour compte aujourd'hui « *16 stations thermales totalisant 30 établissements thermaux* » (site internet de l'Institution Adour, 2022). Néanmoins, aujourd'hui le thermalisme n'est plus ce qu'il était au XIX^e siècle et le déclin de certaines stations est à noter. C'est le cas notamment de la station thermale des Eaux-Bonnes, qui après des travaux de modernisation engagés en 2015, s'est vue dans l'obligation de fermer l'établissement pour cause de malfaçons (Czernecka, Sud-Ouest, 2023). Cela fait maintenant 9 ans que cette station est fermée, voire à l'abandon. Mais si certaines stations du bassin sont peu fréquentées c'est aussi en raison de leur taille très variable et parce que l'attractivité de plusieurs autres stations thermales écrasent leur succès, comme le montre la figure 14. Cette carte met en évidence le secteur dacquois qui comporte les plus grandes stations du bassin, « *faisant de Dax l'une des plus importantes villes thermales en France, avec ses 12 établissements thermaux et près de 47 000 curistes en 2018* » (site internet de l'Institution Adour, 2022). Les stations de Cambo-les-Bains, de Barbotan-les-Thermes, d'Eugénie-les-Bains ou encore de Bagnères-de-Bigorre font elles aussi partie des stations les plus fréquentées du bassin avec 5 000 à 20 000 curistes en 2018.

Figure 16. Fréquentation annuelle des stations thermales du bassin de l'Adour en 2018



À côté des stations thermales réputées qui continuent de fonctionner, les travaux de Viviane Delpéch montrent que certaines sources thermales, souvent méconnues, ont permis le développement d'établissement thermaux isolés ou de microstations thermales qui, plutôt que d'attirer une société d'élites, sont réservées à une clientèle plus modeste et de proximité. La chercheuse concentre ses recherches sur les sources de Camou, des Fontaines d'Escot, de Saint-Christau, d'Ogeu, de Gan, de Rébénacq, des Bains du Secours et de Beaucens et « *démontre le rôle prépondérant et intemporel des eaux curatives au sein de la communauté locale sur les plans médical, économique, social voire politique* » (Delpéch, 2021, p. 15). Enfin, les stations thermales, qui attiraient au départ les individus pour des raisons sanitaires, ont également permis quelques années plus tard de participer au développement de l'activité touristique.

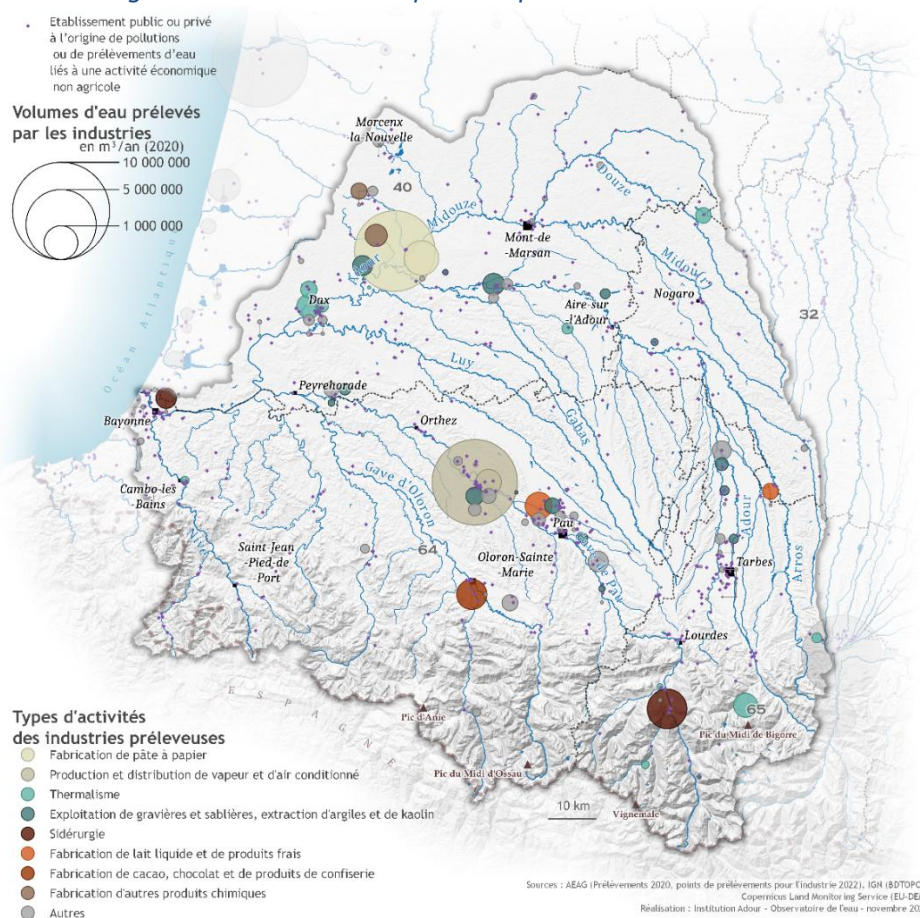
Les curistes qui venaient pour bénéficier des vertus curatives des eaux thermales, particulièrement dans les territoires de montagne, se sont rapidement émerveillés devant les magnifiques paysages escarpés des Pyrénées. La notoriété grandissante de ces espaces a ainsi permis le développement de l'activité touristique qui ne cesse de croître depuis la fin du XIX^e siècle. Progressivement, de nombreuses activités touristiques se sont ainsi déployées, en commençant par des activités sportives telles que l'alpinisme, la randonnée ou encore le cyclisme, qui permettent aux voyageurs d'allier exercice physique et paysages spectaculaires. Cette dynamique touristique s'est ensuite poursuivie par la création d'activités, d'événements ou d'aménagements ludiques comme les casinos, les concerts, les fêtes locales, les parcs animaliers, etc. (Hagimont, 2017). Plus récemment encore, les courses automobiles, le parapente, les sports d'eaux vives (canyoning, rafting, canoë-kayak, etc.), la pêche et aussi les sports d'hiver, qui donneront naissance à plusieurs stations de ski, se sont fait une place parmi le panel des activités touristiques proposées dans le bassin de l'Adour.

Depuis les années 1990, plusieurs territoires, initialement peu attractifs, comme le département du Gers, tentent d'élargir leur champ d'activité en se tournant peu à peu vers le tourisme. Cette initiative permet aux territoires de se développer et de s'enrichir. Le département du Gers a, par exemple, construit sa stratégie touristique autour de l'image paisible de ses campagnes. Effectivement, c'est « *l'idée de qualité de vie dans une campagne relativement préservée qui fonde l'image du département, combinant bien-être, convivialité, gastronomie, patrimoine : la Gascogne reste le pays de d'Artagnan, de l'Armagnac, du foie gras, icônes françaises mondialement connues.* » (Mazuel, 2015, p. 4). De façon plus générale, c'est de cette manière que les territoires les plus ruraux, voire agricoles du bassin ont pu développer leur attractivité touristique.

Les diverses activités évoquées, appartenant aux deux secteurs économiques les plus représentés dans le bassin, font également partie des activités pour lesquelles la ressource en eau apparaît indispensable et montrent à quel point la préservation de cette ressource est un enjeu majeur pour le bon fonctionnement et la pérennité de ces activités. Les travaux de recherche de Sylvie Clarimont montrent, par exemple, que l'eau est un facteur d'attractivité touristique important, elle attire non seulement par sa nature mais constitue aussi le support de nombreuses activités (formation « eau et changement climatique » organisée par l'agence de l'eau Adour-Garonne en 2020). Cette ressource précieuse a ainsi permis le déploiement de nombreuses autres activités dans le bassin de l'Adour. L'industrie qui arrive en troisième position des secteurs d'activités, offrant le plus d'emplois dans le bassin (avec 14 % des postes), constitue, elle aussi, une activité pour laquelle la ressource en eau est essentielle.

En effet, en 2020, les prélèvements d'eau pour l'industrie représentent environ 36 millions de m³¹². « Cette valeur prend en compte uniquement les prélèvements effectués par les industries elles-mêmes. D'autres structures, souvent plus petites, peuvent prélever l'eau nécessaire à leurs activités sur le réseau d'eau potable et ces volumes sont difficiles à évaluer » (site internet de l'Institution Adour). Ainsi, sur la figure 17 qui illustre les volumes prélevés par les industries présentes dans le bassin de l'Adour en 2020, 502 établissements publics ou privés à l'origine de pollutions ou de prélèvements d'eau liés à une activité économique non agricole sont représentés, mais seulement 98 volumes prélevés par les industries apparaissent. Ces volumes ont été agrégés par secteur d'activité et par commune. Cette carte met en évidence plusieurs territoires du bassin de l'Adour pour lesquels l'activité industrielle occupe une place importante et est consommatrice d'eau. Parmi eux, le bassin de Lacq où la découverte d'un gisement de gaz en 1951 a permis le déploiement de l'industrie et a profondément modifié l'occupation du territoire (Poinsot, 1996, p. 55). À Tartas, la papeterie apparaît également comme l'une des industries les plus gourmandes en eau du bassin. La ville de Pau et sa périphérie accueillent aussi un certain nombre d'industries à l'origine de prélèvements en eau importants. Enfin, de manière plus ponctuelle, on distingue également l'usine de chocolat Lindt à Oloron-Sainte-Marie, ainsi que l'entreprise Ferroglobe spécialisée en sidérurgie à Pierrefitte-Nestalas (figure 17).

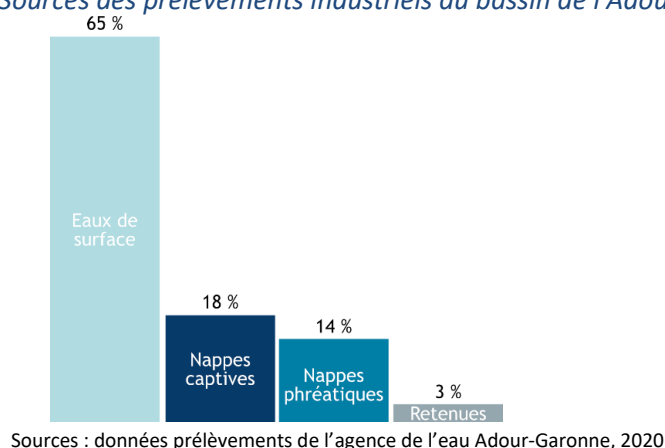
Figure 17. Volumes d'eau prélevés par les industries en 2020



¹² Cette valeur ne prend ni en compte les prélèvements destinés à la production d'hydroélectricité, ni ceux destinés aux centrales nucléaires, dont les réacteurs se situent exclusivement dans le bassin de la Garonne.

Les eaux destinées aux usages industriels sont majoritairement prélevées dans les eaux de surface¹³ (figure 18). Les prélèvements effectués dans les nappes captives¹⁴, qui représentent 18 % des prélèvements pour l'industrie, se retrouvent principalement dans le nord du bassin, tandis que ceux réalisés dans les retenues¹⁵ (3 % des prélèvements) et les nappes phréatiques¹⁶, qui concernent 14 % des prélèvements pour l'industrie, se pratiquent davantage dans le quart sud-est du territoire (site internet de l'Institution Adour).

Figure 18. Sources des prélèvements industriels du bassin de l'Adour



Alors que l'industrie n'avait jamais réellement été présente dans le bassin de l'Adour si ce n'est à travers l'extraction de minerais dans les zones de montagnes ou plus largement à travers les petites industries familiales qui produisaient des textiles, c'est au cours du XIX^e siècle que se développe, dans la vallée de l'Adour principalement, des marbreries, des scieries à bois ou encore des tourneries (Faucher, 1943 ; Sanchez, 2018). Ces entreprises industrielles ont pu voir le jour grâce à des aménagements hydrauliques utilisant la force motrice du fleuve. Dans les vallées basco-béarnaises, équipées avec moins de modernité que la vallée de l'Adour, l'exploitation des carrières pour les matériaux de construction permirent également un développement des entreprises de bâtiment et de travaux publics (Faucher, 1943 ; Lerat, 1968). Aujourd'hui, les activités industrielles présentes dans le bassin de l'Adour apparaissent bien plus nombreuses et plus diversifiées (figure 17).

Toutefois, les expériences d'aménagement hydraulique du fleuve et de certains de ses affluents, dédiées au déploiement de l'industrie, ont conduit quelques temps plus tard, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, à la naissance des premières centrales électriques des Pyrénées. Cette époque a ainsi marqué un tournant dans l'histoire des territoires de montagne. Grâce à ces aménagements, beaucoup d'habitants ont progressivement eu accès à l'électricité. Une nouvelle source d'enrichissement des vallées a pris forme à cette époque même si elle ne deviendra jamais une des activités premières des montagnes pyrénéennes comme cela peut être le cas dans les Alpes. L'aménagement hydroélectrique dans les montagnes des Pyrénées-Atlantiques s'est déroulé quant à lui au début du XX^e siècle (Lerat, 1968, p. 446). L'essor de cette

¹³ « Les eaux de surface regroupant les cours d'eau, lacs et retenues artificielles » (site internet de l'Institution Adour)

¹⁴ « Les nappes captives [...] sont des nappes à renouvellement long, séparées de la surface du sol par une couche imperméable » (Ibid.)

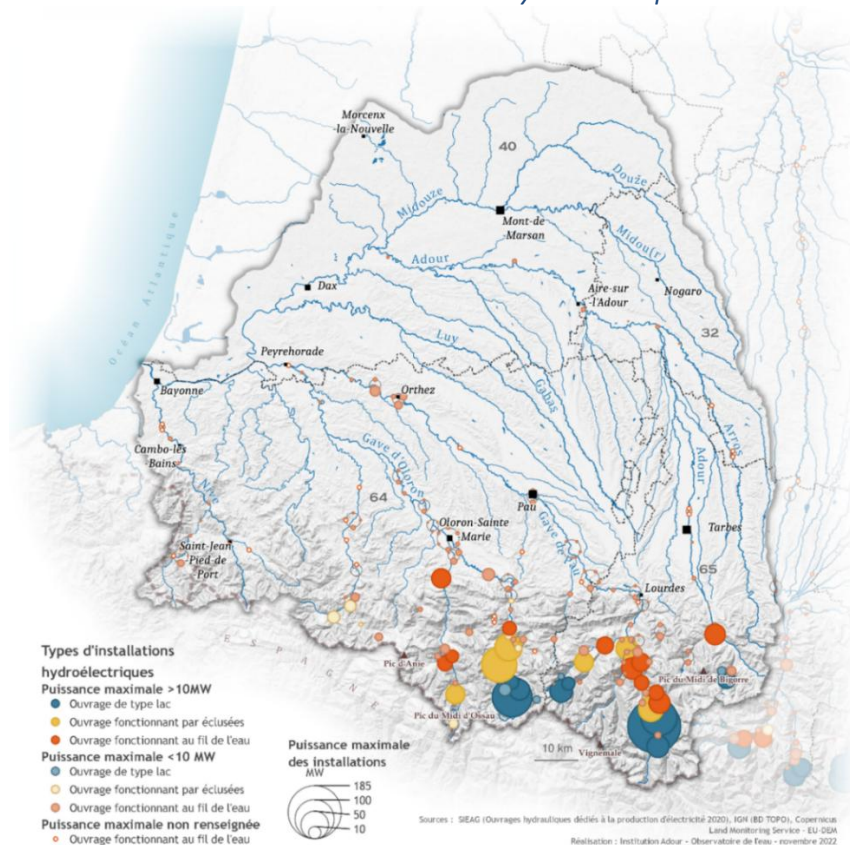
¹⁵ Une retenue d'eau peut être édifiée directement sur cours d'eau ou peut aussi correspondre à une retenue collinaire, conçue pour stocker les eaux de pluies et de ruissellement (Syndicat interdépartemental de l'Alagnon et ses affluents – SIGAL, 2020).

¹⁶ « Les nappes phréatiques regroupent les nappes à renouvellement rapide, non séparées de la surface du sol par une couche imperméable [et] les sources » (Ibid.)

nouvelle activité a participé encore un peu plus à l'aménagement du fleuve et de ses affluents par la construction de barrages, de canaux, de conduites forcées, de cheminées d'équilibres ou même de stations de pompages (Rodriguez, 2012, p. 1). Aujourd'hui, « la production hydroélectrique des 167 installations du bassin de l'Adour représente 3 057 GWh/an (2018) pour une puissance installée de près de 1,2 GW, soit environ 4,5 % du total français pour la production comme pour la puissance installée » (site internet de l'Institution Adour). La figure 19 recense l'ensemble des installations hydroélectriques du bassin en fonction du type d'installation et de leur puissance maximale.

Si toutes ces installations peuvent être caractérisées de « gravitaires » dans la mesure où la production d'électricité est due à la force d'une chute d'eau, on distingue néanmoins plusieurs types d'installations selon leurs modalités de fonctionnement : les ouvrages de type lacs¹⁷, les ouvrages fonctionnant par éclusées¹⁸ ou encore les ouvrages fonctionnant au fil de l'eau¹⁹ (site internet de l'Institution Adour). La production d'hydroélectricité est majoritairement présente dans les zones de montagnes des Hautes-Pyrénées et s'étend jusqu'aux Pyrénées-Atlantiques en vallée d'Ossau (figure 19). La partie basque des Pyrénées n'est que très peu concernée par l'hydroélectricité.

Figure 19. Puissance maximale des installations hydroélectriques du bassin de l'Adour



¹⁷ « Pour les ouvrages de type lacs, la présence d'un réservoir d'eau de grande capacité rend la production d'électricité plus indépendante des conditions météorologiques et modulable selon les besoins » (site internet de l'Institution Adour).

¹⁸ « Pour les ouvrages fonctionnant par éclusées un réservoir est présent en amont, comme pour les ouvrages de type lac, mais de plus petite taille » (Ibid.).

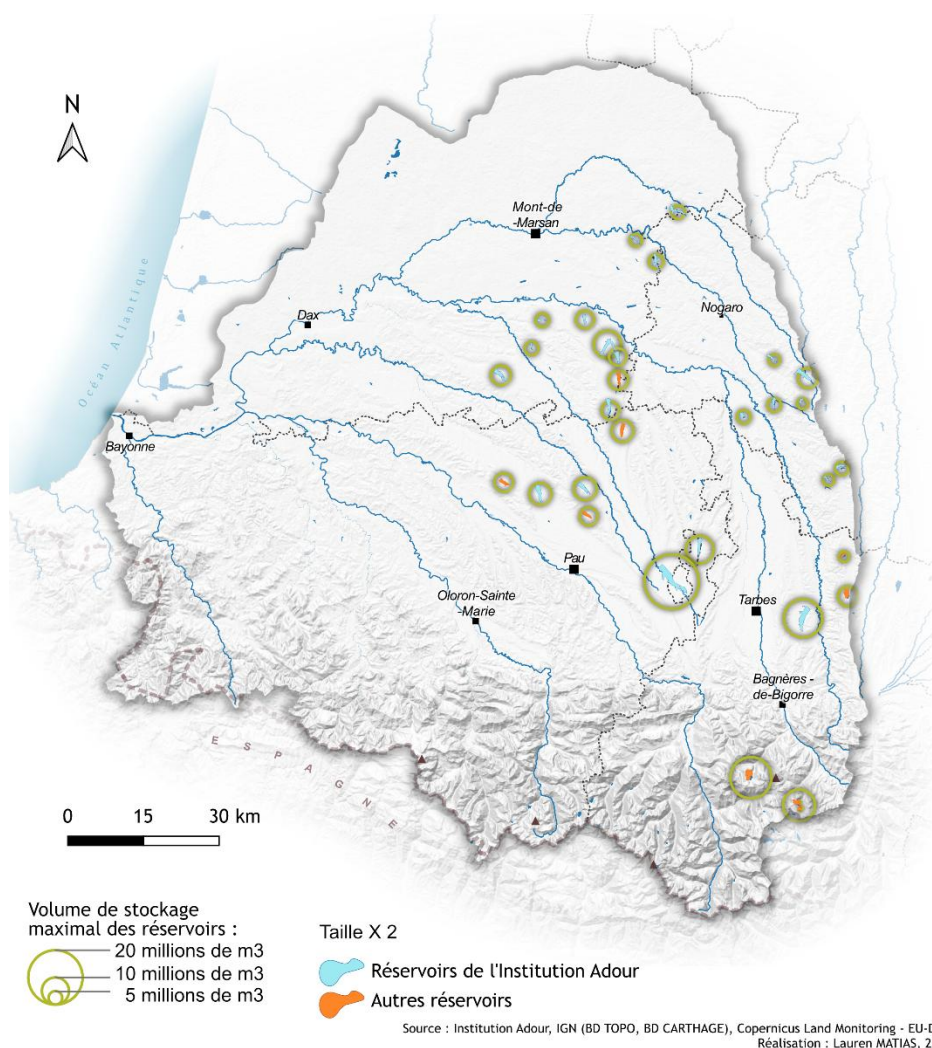
¹⁹ « Pour les ouvrages fonctionnant au fil de l'eau il n'y a pas de retenue d'eau. La production d'électricité n'est donc pas modulable car l'énergie du cours d'eau est utilisée telle qu'elle se présente, avec ses variations saisonnières ou journalières » (Ibid.).

Les plus gros ouvrages sont ceux qui fonctionnent grâce à des lacs, mais ils ne sont pas les plus représentatifs du bassin et se situent essentiellement dans les zones les plus montagneuses. En effet, les ouvrages les plus représentatifs du bassin sont plutôt les centrales de puissance inférieure à 10 MW et fonctionnant, le plus souvent, au fil de l'eau, à savoir la « petite hydroélectricité » qui concerne 118 installations sur les 167 présentes dans le bassin (site internet de l'Institution Adour). Les ouvrages fonctionnant au fil de l'eau apparaissent plus dispersés dans le bassin parce qu'ils sont plus simples à réaliser et peuvent être implantés plus facilement sur tout type de cours d'eau. En revanche, les ouvrages fonctionnant par éclusées ont généralement besoin de plus de pente et se situent ainsi en zone de moyenne montagne. Enfin, les aménagements hydroélectriques ne se limitent pas seulement aux barrages et aux centrales et peuvent être accompagnés de conduites forcées qui ont vocation à relier les zones de stockage de l'eau aux turbines. Dans le bassin de l'Adour, on compte près de 75 km de conduites forcées, en surface ou enterrées (site internet de l'Institution Adour).

Afin de répondre aux besoins en eau d'une population croissante mais aussi de permettre le développement d'une variété d'activités économiques sur le territoire, de nombreuses retenues d'eau ont également été construites au fil du temps. Ces réservoirs peuvent ainsi servir directement aux activités économiques du territoire comme la production d'énergie ou l'agriculture avec l'irrigation. Certains encore sont dédiés à la réalimentation des cours d'eau en compensation de prélèvements en permettant notamment d'assurer un débit minimum dans les cours d'eau durant la période d'étiage. Ces ouvrages, au nombre de 30 dans le bassin de l'Adour, sont implantés directement sur cours d'eau grâce à l'installation de barrages. La figure 20 recense l'ensemble des ouvrages gérés par l'Institution Adour à des fins de gestion quantitative de la ressource en eau. Sur les 30 réservoirs référencés, 22 lui appartiennent en propre tandis que les autres appartiennent à des associations syndicales autorisées (ASA) ou à des communes - dans le cas du lac Bleu - mais sont tout de même gérés par l'EPTB pour leur part de volume stocké dédié au soutien d'étiage. L'Institution Adour dispose ainsi de 80 millions de m³ d'eau disponibles pour la gestion quantitative des axes réalimentés du bassin de l'Adour (site internet de l'Institution Adour). Il existe néanmoins d'autres réservoirs dans le bassin qui ne sont pas référencés sur la carte et qui n'ont pas de lien avec l'EPTB, ce sont des ouvrages privés ou appartenant à des ASA qui servent exclusivement à l'activité agricole dont certains sont des retenues collinaires (bassins situés en bas de versants qui recueillent les eaux de pluie grâce au ruissellement).

Avec un stockage maximal de 20 millions de m³ d'eau, le réservoir du Gabas, inauguré en 2007 constitue l'ouvrage le plus important du bassin (figure 20). Il est implanté sur la rivière du Gabas qui draine le plateau de Ger et est à cheval sur 4 communes : Gardères et Luquet dans les Hautes-Pyrénées et Lourdes et Eslorenties dans les Pyrénées-Atlantiques. Le lac Bleu et le lac de l'Arrêt Darré arrivent ensuite en seconde position avec respectivement une capacité maximale de stockage de 11 et 10,5 millions de m³ d'eau. Si l'ensemble de ces réservoirs a permis le développement de diverses activités économiques ou de loisirs (randonnée, pêche, activités nautiques, etc.), ils sont aujourd'hui indispensables pour assurer un certain équilibre des usages de la ressource en eau, d'autant plus dans le contexte de changement climatique actuel.

Figure 20. Capacité maximale de stockage des réservoirs du bassin de l'Adour



1.3 – Enjeux et acteurs de la gestion du grand cycle de l'eau dans le bassin de l'Adour

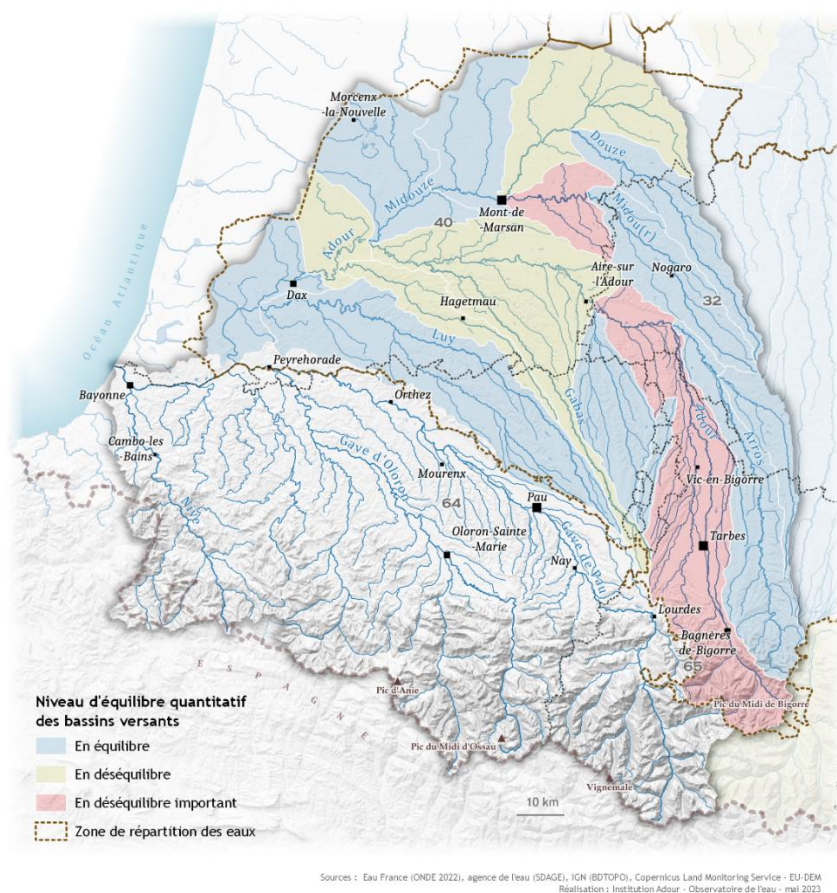
Le changement climatique constitue, en effet, un des enjeux actuels majeurs pour la ressource en eau et la sous-partie suivante tentera ainsi de dresser un bilan de l'ensemble des enjeux qui gravitent autour de la gestion de l'eau et plus précisément du grand cycle de l'eau.

1.3.1 – Les enjeux actuels du bassin de l'Adour en matière de gestion du grand cycle de l'eau

Afin de mieux appréhender les impacts du changement climatique dans le bassin de l'Adour, l'Institution Adour a mené une étude intitulée Adour 2050 de 2016 à 2019. Cette étude prospective avait pour objectif « d'envisager les impacts des changements globaux sur l'eau et les milieux aquatiques des bassins de l'Adour et des côtiers basques à l'horizon 2050 » (site internet de l'Institution Adour). Elle s'articule autour de 3 rapports étroitement connectés et a permis de dégager les actions d'adaptation les plus pertinentes pour le territoire. Le premier rapport présente les enjeux de gestion de l'eau et des milieux aquatiques du bassin si le développement socio-économique du territoire continuait sa trajectoire tendancielle. Le deuxième rapport identifie différents scénarios de développement socio-économiques plausibles pour répondre aux enjeux du changement climatique. Enfin, le dernier rapport expose les deux scénarios les plus souhaitables à travers diverses actions d'adaptation.

Afin de comprendre les enjeux actuels, le premier rapport est particulièrement intéressant. Si la situation socio-économique actuelle poursuit son développement, le rapport affirme que le « *territoire connaîtra une aggravation de la gestion quantitative des ressources en eau* » (synthèse de l'étude prospective Adour 2050, 2019, p. 5). Or, certaines zones du bassin sont déjà en déséquilibre quantitatif et quelques-unes de façon importante (figure 21). Effectivement, concernant les eaux de surface, la partie amont de l'Adour ainsi qu'une partie du bassin de la Midouze sont en déséquilibre important en raison d'une pression de prélèvement significative. Seul l'état quantitatif des sous-bassins situés dans la zone de répartition des eaux²⁰ est précisé sur la carte suivante, ce qui témoigne néanmoins d'un état quantitatif bien plus équilibré dans la partie sud-ouest du bassin.

Figure 21. Équilibre quantitatif des sous-bassins-versant du bassin de l'Adour



Il apparaît ainsi important d'agir afin de ne pas empirer la situation actuelle et de ne pas tendre vers les perspectives d'avenir évoquées dans l'étude prospective Adour 2050. Si la situation reste inchangée, le premier rapport précise également que des « *problèmes de qualité subsisteront, en particulier en période d'étiage, ou ponctuellement lors d'épisodes de pluies importantes autour des zones urbanisées* »

²⁰ « Pour certains territoires, l'eau disponible est inférieure aux besoins de la population, qu'il s'agisse d'une période de sécheresse ou non. Certains territoires peuvent disposer de peu de ressource en eau disponible naturellement, d'autres peuvent être particulièrement peuplés, et d'autres secteurs peuvent cumuler ces deux réalités. **Les Zones de Répartition des Eaux sont des espaces géographiques sur lesquels ce constat est fait.** [...] Le classement des ZRE constitue un signal fort de reconnaissance du déséquilibre durablement installé entre la ressource et les prélèvements en eau existants. » (<https://www.lesagencesdeleau.fr/ressources/les-zones-de-repartition-des-eaux-zre>)

fortement imperméabilisées » (synthèse de l'étude prospective Adour 2050, 2019, p. 5). Là encore, au regard des problèmes de qualité de l'eau déjà existants (figure 22) il semble évident que les actions d'amélioration ou du moins de préservation de la qualité de la ressource doivent être privilégiées. Le bon ou le mauvais état qualitatif des masses d'eau superficielles est défini par la combinaison d'un bon état écologique et d'un bon état chimique. Ces indicateurs sont déterminés dans chaque bassin hydrographique par les agences de l'eau dans le cadre des états des lieux réalisés pour les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Dans le bassin de l'Adour, presque la moitié des masses d'eau superficielles sont actuellement en mauvais état. Les entités gemapiennes, chargées en grande partie de l'atteinte des objectifs européens en matière de qualité des masses d'eau, ont donc, pour certaines, un défi de taille à relever.

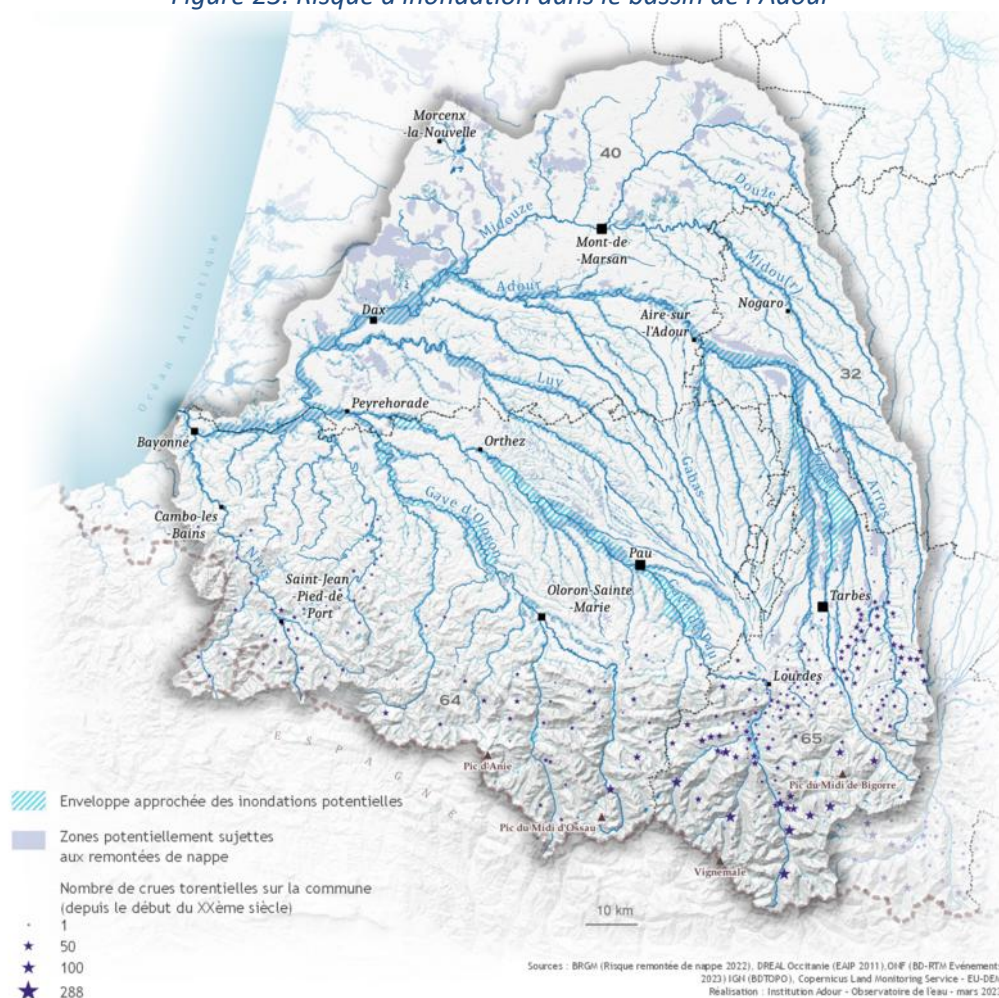
Figure 22. État qualitatif des eaux superficielles



L'étude prospective Adour 2050, évoque également une augmentation du risque d'inondation si le développement socio-économique actuel poursuit sa trajectoire. Le rapport précise que ce risque sera amplifié par la hausse du nombre de biens et de personnes affectés par les inondations, en particulier dans les zones déjà à risque. Ces dernières sont nombreuses mais réparties de façon hétérogène dans l'ensemble du bassin de l'Adour (figure 23). De plus, selon les caractéristiques des territoires qui composent le bassin, les risques d'inondation ne sont pas toujours identiques. Comme en témoigne la figure 23, les risques torrentiels se concentrent essentiellement dans la partie pyrénéenne du bassin, tandis que le risque d'inondation par remontées de nappes est plutôt présent dans la partie Nord du bassin. Enfin, le risque

d'inondation par débordement fluvial concerne principalement le linéaire de l'Adour et des gaves (d'Oloron et de Pau). Le risque d'inondation par submersion marine existe également dans le bassin mais se concentre uniquement dans la partie aval de l'Adour. Les structures gemapiennes, dont une partie des missions concerne la prévention des inondations, vont donc aussi devoir répondre à l'enjeu majeur de limitation des risques d'inondation, avec chacune des enjeux plus spécifiques à leur territoire.

Figure 23. Risque d'inondation dans le bassin de l'Adour



Bien qu'il soit possible d'avoir un aperçu général sur les périodes des plus hautes eaux et celles des plus basses eaux, les événements imprévisibles que constituent les inondations restent difficiles à anticiper et le bassin de l'Adour est riche d'exemples. Ces événements récurrents ne sont néanmoins pas comparables aux inondations désastreuses et mortelles que l'on rencontre dans la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) par exemple. Mises à part les crues torrentielles des Pyrénées, les inondations dans le bassin de l'Adour sont généralement des crues lentes qui, à première vue, ne représentent pas de grands dangers pour la vie humaine. L'historique des inondations dans le bassin de l'Adour recense donc peu de victimes humaines, en revanche, les dégâts matériels liés à ces inondations peuvent parfois s'avérer importants (Bouisset *et al.*, 2007, p. 60). Selon le recensement des crues de l'Adour réalisé dans les travaux de recherche de Christine Bouisset, Sylvie Clarimont et Isabelle Degrémont « *les documents ne mentionnent qu'un nombre assez faible de crues généralisées ayant affecté l'ensemble du bassin de l'Adour* » (2007, p. 60). Cela se confirme à travers le document d'évaluation préliminaire des risques d'inondations rédigé par la DREAL (direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement) de bassin, qui

parmi les inondations les plus marquantes du bassin, ne recense qu'une seule crue généralisée à l'ensemble du bassin en février 1952. Les autres crues généralisées répertoriées correspondent plutôt à des crues généralisées à l'échelle de sous-bassins-versants ou d'un ensemble d'affluents du bassin de l'Adour. L'inventaire établi par la DREAL de bassin rassemble les phénomènes d'inondation qui se sont produits depuis le XVIII^e siècle jusqu'à 2011, puis un addendum publié en 2018 vient ensuite compléter les informations pour la période de 2011 à 2018. Les inondations marquantes du bassin de l'Adour évoquées dans ces deux documents peuvent alors être résumées par le tableau ci-dessous (Tableau 2).

Tableau 2. Inventaire des inondations marquantes du bassin de l'Adour

| Régime hydro-climatique | Type de submersion | Évènement | Date |
|----------------------------------|---|---|--------------------|
| Crue océanique pyrénéenne | Débordement de cours d'eau | Crue de l'Adour et de ses affluents | 23 - 24/06/1875 |
| Crue océanique pyrénéenne | Débordement de cours d'eau | Crue des Gaves et de l'Arros | 11/06/1885 |
| Crue méditerranéenne | Débordement de cours d'eau | Crue du Nééz et de ses affluents | 21/06/1932 |
| Crue océanique pyrénéenne | Débordement de cours d'eau | Crue du Gave de Pau | 27 - 28/10/1937 |
| Océanique pyrénéen | Débordement de cours d'eau | Crue de l'Adour et de ses affluents | 02 – 03/02/1952 |
| Régime océanique | Débordement de cours d'eau | Crue du Gave de Pau et de ses affluents | 16/12/1981 |
| Crue méditerranéenne | Débordement de cours d'eau | Crue du Saison | 05 – 07/10/1992 |
| Crue méditerranéenne | Débordement de cours d'eau | Crue des affluents du Gave de Pau | 25/08/1997 |
| Crue méditerranéenne | Débordement de cours d'eau et ruissellement | Crue du Landistou, du Nééz et du Luz | 25/05/2007 |
| Crue océanique pyrénéenne | Débordement de cours d'eau / Torrentiel | Crue du Gave de Pau | 18 – 19/06/2013 |
| Crue méditerranéenne | Débordement de cours d'eau et ruissellement | Crue de la Nive | 07/2014 |
| Régime océanique | Débordement de cours d'eau et submersion marine | Crue de l'Adour | 24/01 – 05/02/2014 |

Source : EPRI 2011 et addendum 2018, DREAL Occitanie

La crue généralisée au bassin de l'Adour de février 1952 deviendra la référence « *pour la délimitation des zones inondables dans la vallée du Gave de Pau entre Bétharram et le Bec des Gaves* » (EPRI, 2011, p. 12). En effet, cette crue a particulièrement affecté le Gave de Pau et ses affluents. De type océanique pyrénéen, cette crue a été générée par l'arrivée de perturbations en provenance de l'Ouest et du Nord-Ouest qui ont été bloquées par le relief pyrénéen et qui ont ensuite donné lieu à d'importantes précipitations sur le massif. Les hauteurs d'eau maximales relevées à Dax atteignent « *6,52 m à l'échelle, soit 0,28 m de plus par rapport à l'évènement de 1879, sans atteindre toutefois le niveau d'avril 1770. À Mont-de-Marsan, la Midouze atteint 6,55 m contre 7 m en 1843 et 6 m en 1879* » (EPRI, 2011, p. 11). Mais les inondations les plus importantes restent localisées autour du Gave de Pau et notamment à Orthez où « *la côte atteint 13,50 m au-dessus de l'étiage, hauteur considérable due au rétrécissement du lit du Gave* » au droit du pont (EPRI, 2011, p. 11). De nombreux dégâts matériels sont constatés, particulièrement dans les zones de montagnes qui ont subi des crues torrentielles et des coulées de boues. D'autres événements sont également recensés dans le document établi par la DREAL de bassin, mais il s'agit d'inondations plus ponctuelles. Si l'on se fie uniquement aux aléas référencés, on pourrait croire que les phénomènes d'inondations sont de plus en plus réguliers et de plus en plus fréquents du fait d'un nombre plus important d'inondations inventorié depuis le milieu du XX^e siècle en comparaison aux années antérieures. Or, comme le soulignent Christine Bouisset, Sylvie Clarimont et Isabelle Degrémont, si ce nombre est croissant, ce n'est pas « *tant du fait d'une augmentation notable du nombre de phénomènes que d'un enrichissement des*

sources par une collecte de plus en plus systématique de l'information auprès des administrations concernées » (2007, p. 56). Toujours est-il que les phénomènes d'inondations sont de plus en plus au cœur des préoccupations humaines et les populations locales cherchent à s'en protéger.

Mais alors que des initiatives locales ont déjà pu voir le jour, comme l'édification des digues dacquoises, la logique d'une gestion amont – aval des cours d'eau à l'échelle d'un bassin hydrographique pour améliorer la prévention des inondations intéresse toujours davantage les élus des territoires. L'idée de mettre en place une structure opérationnelle capable de gérer plusieurs thématiques en lien avec le grand cycle de l'eau à une échelle hydrographique cohérente a ainsi progressivement fait son chemin dans l'esprit des élus locaux, conduisant à la création de la première version de l'Institution Adour. D'autres initiatives, plus locales, ont également mené à la mise en place de structures intercommunales, capables d'intervenir rapidement sur des opérations d'entretien de cours d'eau. La sous-partie suivante tentera ainsi de présenter l'ensemble des acteurs qui étaient susceptibles d'intervenir en matière de gestion des cours d'eau dans le bassin de l'Adour avant l'arrivée officielle de la compétence GEMAPI, afin de mieux appréhender les bouleversements territoriaux et organisationnels qui ont été occasionnés par la mise en œuvre de cette dernière.

1.3.2 – L'apparition progressive d'une multiplicité d'acteurs autour de la gestion des cours d'eau

Dès le début des années 1970, plusieurs élus départementaux du bassin de l'Adour entament une réflexion sur la création d'une Institution interdépartementale permettant de mutualiser des moyens départementaux afin d'aménager hydrauliquement le bassin-versant en vue de développer les territoires. Le contexte politique national, favorable à l'initiative de ces élus, notamment depuis la création des agences de l'eau qui ne symbolisait que le début de la territorialisation des politiques de l'eau en faveur d'une gestion à une échelle hydrographique cohérente, a ainsi conforté la mise en place de ce type de structure. Pour rappel, les agences de l'eau créées par le législateur ne sont pas dotées de la maîtrise d'ouvrage et sont donc limitées pour la mise en œuvre d'actions concrètes ou du moins de travaux. C'est principalement pour remédier à ce problème que dans le bassin de l'Adour, certains élus locaux, plus particulièrement des élus départementaux, ont décidé d'allier leurs forces et ont pris l'initiative de créer une structure locale capable de répondre aux besoins de l'ensemble des collectivités comprises dans le périmètre du bassin de l'Adour.

C'est ainsi que l'Institution Adour, appelée au départ « *Institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour* » a été créée en 1978 après plusieurs années d'échanges entre départements concernés. Dans l'optique « *d'introduire sur le bassin hydrographique une cohérence entre les actions entreprises à divers niveaux administratifs* » (archives de l'Institution Adour, 1977, p. 57), un groupe « *Permanent Adour* », intitulé aussi « *Action Concertée Adour* » a d'abord été constitué en octobre 1972 sous l'impulsion de la mission déléguée de bassin Adour-Garonne²¹ (Froelhy, 1979, p. 466). Ce groupe a alors travaillé durant plusieurs mois à l'élaboration de plans d'études rassemblant les différents enjeux territoriaux du bassin en attendant que la commission géographique « Adour » rattachée à l'agence financière de bassin (AFB) Adour-Garonne soit créée le 18 juillet 1973. Cette commission était composée

²¹ « *Créée par la loi cadre de décembre 1964, la Mission déléguée de Bassin est chargée de préparer les travaux de la Mission interministérielle de l'eau relatifs aux problèmes intéressant la circonscription de l'Agence financière de Bassin, d'assurer au niveau de celle-ci la liaison entre les diverses autorités et services, de rassembler pour le compte des administrations centrales, les éléments devant permettre les plans d'aménagement général, et enfin, de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises.* » (Froelhy, 1979)

de 48 membres dont un tiers d'usagers, un tiers d'élus locaux et un tiers de l'Administration (archives de l'Institution Adour 1977, p. 60). À cela s'ajoutait cinq groupes de travail – agriculture ; crue ; industrie ; pêche, tourisme, environnement ; urbanisation - chacun représentant un enjeu territorial, pour assurer le processus de concertation. Entre 1973 et 1975, les membres de la commission géographique ainsi que les groupes de travail se sont rencontrés à plusieurs reprises afin de débattre et de consolider les plans d'études établis par le groupe « *permanent Adour* ». À l'issue de ces échanges, l'AFB a organisé des réunions d'information devant chaque Conseil général des quatre départements et l'option qui a finalement été retenue consistait en un portage de l'étude d'aménagement du bassin de l'Adour par l'AFB. Celle-ci a ainsi financé 60 % de l'étude et le reste à charge a été réparti entre les quatre départements et les deux régions en fonction de leurs intérêts respectifs. L'étude en question comportait trois volets énumérés comme suit :

- « - plan de lutte contre les inondations
- plan d'augmentation de la ressource en eau
- plan de lutte contre la pollution » (archives de l'Institution Adour, 1977, p. 61)

Cependant, dans un rapport de 1977, M. Audouin, conseiller général des Landes, soulignait que l'étude qui devait être terminée à la fin du premier semestre de 1977 ne l'était toujours pas alors que la situation devenait de plus en plus critique :

« Une certaine lenteur s'est emparée des responsables et pendant ce temps que constatons-nous ? L'été 1976 a posé des problèmes très sérieux pour la ressource en eau ; L'hiver 1976-1977 et le printemps-été 1977 ont apporté avec les pluies intenses des situations douloureuses voire catastrophiques pour certains. Et ce n'est pas la publication de ce schéma d'aménagement qui va résoudre le problème des inondations, de la ressource ou de la pollution. Il devient urgent de mettre en place un maître d'ouvrage chargé des études définitives, des programmations, puis des travaux. » (Propos rapporté par M. Audouin en 1977)

C'est donc à la vue de l'ensemble de ces éléments que les Conseils généraux des quatre départements ont décidé de mettre en place une institution interdépartementale pour l'aménagement du bassin. Ainsi, parmi les objectifs originels de la structure, figurait en première position la « *protection contre les inondations des lieux habités et des terres agricoles ; [la] stabilisation des lits ou des berges des cours d'eau pour limiter les érosions et [la] mise en place d'une politique d'extraction de matériaux respectueuse de l'équilibre des rivières* » (Institution Adour, 1983, p. 32). Si ces thématiques préoccupaient de plus en plus, c'était en grande partie lié à l'évolution rapide des territoires du bassin de l'Adour. En effet, le développement de nouvelles activités ou la progression de quelques secteurs déjà existants comme l'agriculture participaient non seulement à une hausse de l'attractivité pour certains territoires mais aussi à l'accentuation de divers problèmes en lien avec la ressource en eau. Alors que nous ne pouvons pas affirmer que les phénomènes d'inondations sont plus fréquents que par le passé, nous pouvons en revanche affirmer que les enjeux susceptibles d'être affectés par les inondations sur les territoires sont toujours plus importants et variés.

C'est la raison pour laquelle il devenait, dès cette époque, nécessaire d'établir une stratégie commune à l'ensemble du bassin de l'Adour pour lutter contre les inondations. Parallèlement, les élus locaux prenaient également conscience que les aménagements et les usages du cours d'eau par l'Homme ont souvent perturbé l'équilibre des rivières et souhaitaient donc réglementer les pratiques d'extraction de matériaux dans le lit des rivières. Ils constataient aussi que la disponibilité de la ressource pouvait parfois être un frein au développement des activités économiques du territoire et notamment de l'agriculture. On retrouvait alors en deuxième position des objectifs de base de la création de l'Institution Adour,

l' « *augmentation et aménagement de la ressource en eau pour satisfaire en débit et en volume les différents usages tout en conservant dans les rivières un débit suffisant* » (Institution Adour, 1983, p. 32).

Qu'il s'agisse du premier objectif ou du second, il était dans tous les cas question de gros travaux d'aménagement d'ouvrages comme des digues de protection contre les inondations, des bassins écrêteurs de crues ou encore des réservoirs permettant l'irrigation lors des périodes d'étiage. Enfin, le dernier volet évoqué à l'époque de la création de l'Institution Adour était la « *lutte contre la pollution des eaux* » (Institution Adour, 1983, p. 32), mais celui-ci a souvent été laissé de côté au profit des deux autres, considérés comme plus urgents. Dès sa création en 1978, l'Institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour s'est alors attachée à essayer de suivre le plus scrupuleusement possible le schéma d'aménagement hydraulique élaboré par les différents groupes de travail à l'origine de sa constitution.

Parallèlement à l'Institution Adour, d'autres types de structures avec de plus petits périmètres s'occupaient aussi de la gestion des cours d'eau et parfois même de problématiques d'inondations à une échelle plus locale. Il pouvait s'agir de communes ou groupements de communes, les communes étant habilitées à intervenir ou à constituer des groupements ad hoc grâce à leur clause générale de compétence (CGC). Celle-ci fait partie des mesures prises par l'État visant à conférer plus de pouvoir aux localités. Introduite dès 1884 dans le droit français pour les communes, puis étendue dès 1982 aux départements et aux régions, elle symbolise effectivement les prémices de la décentralisation en autorisant ces collectivités territoriales à s'emparer librement de certaines compétences à condition qu'elles soient considérées comme relevant des « *affaires* » de la collectivité (Sénat, 2020). C'est à partir de cette date, que les collectivités territoriales ont acquis plus de pouvoir en obtenant le droit d'agir et de gérer localement certaines problématiques, étendant ainsi leur champ de compétence. Dans le domaine de la gestion de l'eau comme dans de nombreux autres domaines, cette nouvelle liberté, combinée à un ensemble d'autres décisions étatiques a conduit progressivement à la superposition de plusieurs compétences similaires exercées par des acteurs différents sur un même territoire. C'est principalement la raison pour laquelle la clause générale de compétence a largement été remise en question lors des réformes territoriales des années 2010. La multiplication des acteurs sur une même compétence s'explique également par un ensemble de lois qui ont vu le jour depuis le XIX^e siècle autorisant les regroupements de collectivités et créant ainsi de nouveaux acteurs.

Parmi elles, la loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale accorde aux communes dans les articles 161 à 163 la possibilité de se regrouper au sein de commissions syndicales afin de gérer leurs « *biens ou droits communs* » (Journal officiel de la République française, 1884). Cette loi reflète ainsi les origines de l'intercommunalité, bien que celle-ci sera réellement évoquée dans les textes de loi en 1890 à travers la création des SIVU, syndicats intercommunaux à vocation unique (Sénat, 2006). Ces derniers sont constitués d'un regroupement de communes, limitrophes ou non, qui s'associent afin de gérer communément une seule activité d'intérêt intercommunal (Ministère de l'Intérieur, 2011). Le décret-loi du 30 octobre 1935 donnera ensuite naissance aux syndicats mixtes, qui ne reposent pas uniquement sur des associations de communes. Ils sont composés d'au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, rassemblées « *en vue d'œuvres ou de services présentant une utilité pour chacune de ces personnes* » (Fiches d'orientation Dalloz, 2020). Depuis le décret du 20 mai 1955, les syndicats mixtes peuvent revêtir deux formes, fermée ou ouverte.

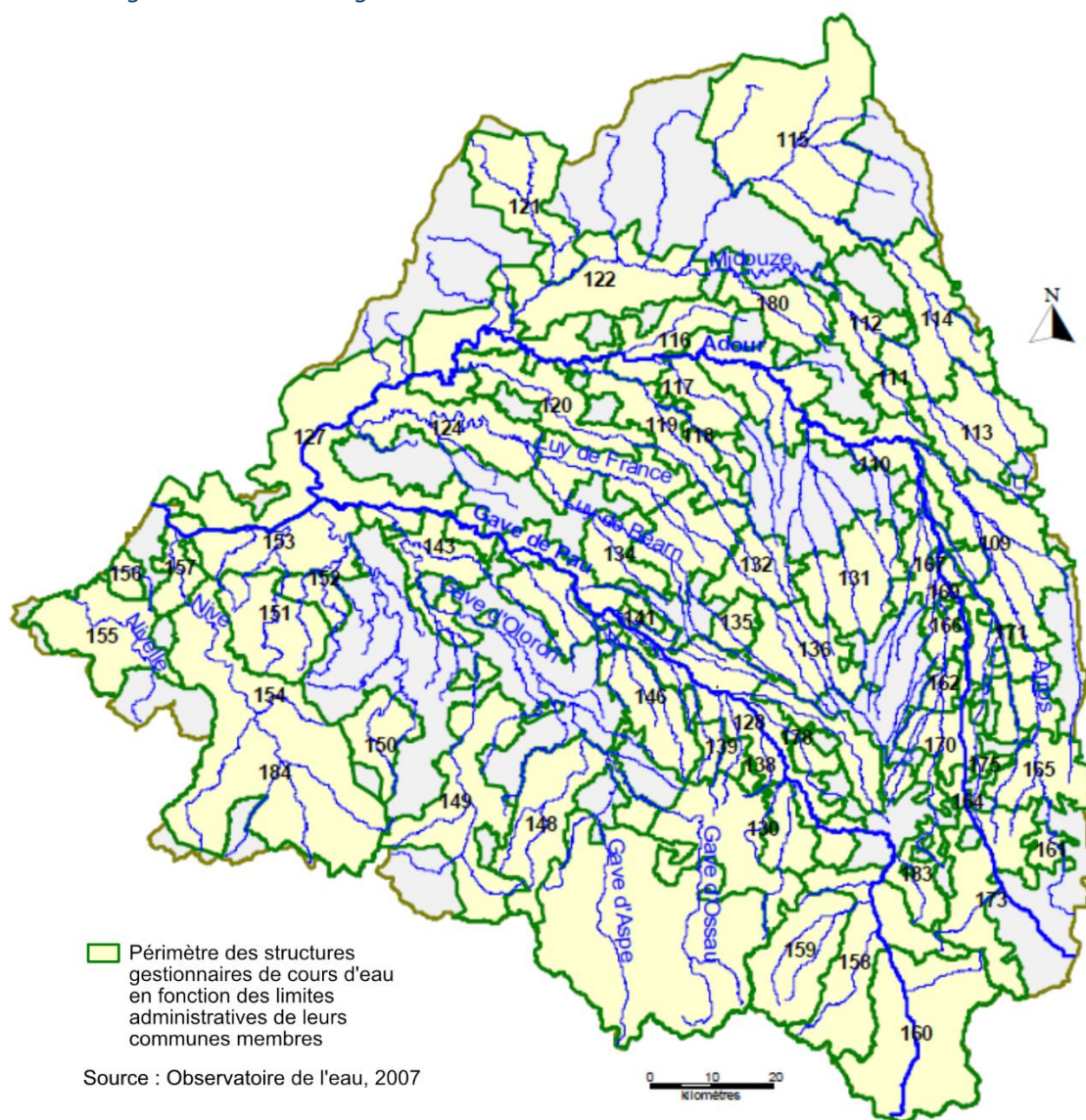
Les syndicats mixtes fermés représentent une simple coopération intercommunale puisqu'ils regroupent des communes et des groupements de communes ou uniquement des groupements, tandis que les syndicats mixtes ouverts dépassent la stricte intercommunalité en intégrant différents niveaux de collectivité (possibilité d'association de communes, de groupements de communes avec des régions, des ententes ou institutions interdépartementales, des départements ou des chambres de métiers par exemple). Enfin, en 1959 seront créés les SIVOM (syndicats à vocation multiple) qui « *permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités* » (Ministère de l'Intérieur, 2011). Au départ, l'apparition de ces différentes formes de syndicats avait pour but la mise en place d'un modèle d'intercommunalité libéral basé sur le volontariat communal et non sur décision de l'État et surtout dans une logique de « *subsidiarité institutionnelle* » (Duranthon, 2019, p. 906). Le concept de subsidiarité tel qu'il est entendu par Duranthon repose sur « *le respect de l'autonomie politique de l'institution primaire, [la commune]* » et sur « *l'apport à cette dernière d'un complément supplétif caractérisé par la complémentarité et la supplémentarité* » (2019, p. 907). En d'autres termes, le syndicat revêt un caractère subsidiaire dans le sens où il ne remet pas en cause le pouvoir communal tout en apportant à la commune une aide supplémentaire pour l'exercice de certaines compétences.

Les syndicats ont donc principalement suscité l'attention des communes « *en raison de leur contribution primordiale au développement des services publics locaux* » (Guéranger et Poupeau, 2019, p. 878) tels que la gestion des déchets, des réseaux électriques, de l'adduction d'eau potable, de l'assainissement ou encore des cours d'eau. Ainsi, alors que les juristes comptaient 2 174 syndicats de communes en 1936 (Leydet, 1936, p. 67), avec le développement de nouvelles formes syndicales, et l'engouement des communes autour de ce modèle d'intercommunalité libéral, le nombre de syndicats de communes (SIVOM, SIVU et SM) s'élevait, à la veille de la réforme territoriale de 2010, à environ 13 460 sur l'ensemble du territoire national (Base de données BANATIC de la DGCL, 2019). Cet accroissement considérable combiné aux coûts élevés qu'engendrent ces syndicats pour l'État et par conséquent pour le contribuable, encouragent doucement le gouvernement à se questionner sur la pertinence d'un tel effectif de syndicats sur le territoire.

Les années 1970 symbolisent alors un premier tournant de la remise en cause du modèle d'intercommunalité libéral. La notion de subsidiarité sera progressivement remplacée par le gouvernement au profit d'une logique plus « *aménagiste* » (Duranthon, 2019, p. 907). C'est effectivement au nom de l'aménagement du territoire que l'État va créer de nouvelles intercommunalités telles que les communautés urbaines en 1966, les communautés de villes et de communes en 1992 et les communautés d'agglomérations en 1999. La logique de l'incitation douce ayant pour objectif la fusion et le regroupement de certaines collectivités territoriales pour simplifier la carte intercommunale qui prévalait depuis les années 1970, sera alors peu à peu remplacée par une logique de l'imposition en matière de regroupement intercommunal. Effectivement, bien que les communes aient pendant longtemps continué de privilégier les formes syndicales, les nouvelles intercommunalités instaurées par l'État viennent peu à peu se substituer aux syndicats « *par l'opération d'un grignotage progressif de leurs domaines de compétence traditionnels, lesquels ont été confiés – le plus souvent par voie de compétences obligatoires – aux nouvelles formes intercommunales dont l'État a très rigoureusement supervisé la détermination des périmètres, toujours plus vastes, et la temporalité de constitution, toujours plus contrainte et rapide.* » (Duranthon, 2019, p. 912). Ainsi, si l'État a souhaité reprendre le contrôle du développement des différentes formes d'intercommunalités qu'il avait créées, c'est en grande partie pour limiter la superposition de compétences similaires, voire identiques exercées par des structures différentes sur un même territoire.

Concernant la gestion des cours d'eau dans le bassin de l'Adour, en 2007, soit quelques années avant les réformes territoriales de 2010, on dénombrait ainsi 69 structures chargées de cette thématique (figure 24). Les périmètres exposés ci-dessous ne correspondent pas réellement aux périmètres d'intervention de ces structures, concentrés plutôt sur les linéaires de cours d'eau et non sur l'ensemble des bassins-versants comme cela est le cas aujourd'hui. Le choix de représentation par polygones surfaciques permet néanmoins de voir l'emprise territoriale des structures gestionnaires en fonction de leurs communes membres. Parmi ces 69 structures, nous retrouvons 18 EPCI-FP, tandis que les autres correspondent à des syndicats de natures juridiques diverses. En se référant aux bilans des CATER (cellules d'assistance technique pour l'entretien des rivières) mises en place au sein des services de chacun des quatre départements du bassin, on remarque que, si certaines structures comptaient déjà dans leur champ de compétences des missions relatives à la prévention des inondations, la plupart d'entre elles exerçaient plutôt des missions de gestion des cours d'eau (études, réalisation, conservation, restauration et entretien des berges et des cours d'eau).

Figure 24. Structures gestionnaires de cours d'eau dans le bassin de l'Adour en 2007



| Dep | N° | Structure | Dept | N° | Structure |
|-----|-----|--|------|-----|-------------------------------|
| 32 | 109 | SIA Vallée Bassin Arros | 64 | 144 | SI Defense Canton Laruns |
| 32 | 110 | SI Défense contre les Crues ADOUR | 64 | 145 | SIVOM Vallée d'Ossau |
| 32 | 111 | SIAA Haute Vallée de l'IZAUTE | 64 | 146 | SIVU BAISE |
| 32 | 112 | SI de l'IZAUTE et du MIDOUR | 64 | 147 | SM Haut Béarn |
| 32 | 113 | SIA Vallées du MIDOUR, de la DOUZE et de la RIBERE | 64 | 148 | SI du VERT |
| 32 | 114 | SIAA Région de la DOUZE | 64 | 149 | SIGOM |
| 40 | 115 | CC Pays de ROQUEFORT | 64 | 150 | SI OSTABARET |
| 40 | 116 | SI d'Aménagement du BV du Bos | 64 | 151 | CC du Pays d'Hasparren |
| 40 | 117 | SIA du BAHUS AVAL | 64 | 152 | SIVU Erreka Berriak |
| 40 | 118 | SIA de la Vallée du BAS et du Petit Bas | 64 | 153 | SI Berges de l'ADOUR |
| 40 | 119 | SIA Vallée Gabas et Laudon | 64 | 154 | SM Contrat Rivières des Nives |
| 40 | 120 | SI Aménagement de la Vallée du Louts | 64 | 155 | CC Sud Pays Basque |
| 40 | 121 | SI du BEZ | 64 | 156 | SIVU OUHABIA |
| 40 | 122 | SIVU Berges de la Midouze | 64 | 157 | SM de la NIVE maritime |
| 40 | 123 | SI des Luys Amont | 64 | 177 | SIAH du Bassin de l'OUSSE |
| 40 | 124 | SIA du Luy Aval | 64 | 178 | SI Déf. contre inond. LAGOIN |
| 40 | 126 | SI Aménagement Vallée moyenne Adour | 64 | 184 | CC GARAZI BAIGORRI |
| 40 | 127 | SI du BAS ADOUR(40) | 65 | 158 | SM du Haut Lavedan |
| 40 | 180 | SI du b.v. du LUDON et Gaube | 65 | 159 | CC du Val d'Azun |
| 64 | 128 | SIVU Regulation des cours d'eau | 65 | 160 | CS Vallée de Bareges |
| 64 | 129 | SI SOUST et affluents | 65 | 161 | CC des Baronnie |
| 64 | 130 | SI des BV du BEEZ et de l'OUZOM | 65 | 162 | SI Aménagement de l'Echez |
| 64 | 131 | CC Canton de LEMBEYE | 65 | 164 | SI Moyen Adour |
| 64 | 132 | CC Canton de THEZE | 65 | 165 | CC de Tournay |
| 64 | 133 | CC Canton d'ARZACQ | 65 | 166 | SIA de l'Uzerte et du Lys |
| 64 | 134 | CC Canton d'ARTHEZ DE BEARN | 65 | 167 | SI du Louet et de l'Ayza |
| 64 | 135 | CC du LUY DE BEARN | 65 | 168 | SI de l'Esteous |
| 64 | 136 | CC LUY-GABAS-SOUYE-LEES | 65 | 169 | SI Déf Contre Eaux de l'Adour |
| 64 | 137 | SI Gave de PAU | 65 | 170 | CA Grand Tarbes |
| 64 | 138 | SIDIL (Luz) | 65 | 171 | CC Adour Rustan Arros |
| 64 | 139 | SI du NEEZ | 65 | 172 | CC Coteaux de l'Arros |
| 64 | 140 | SIVU JUSCLE | 65 | 173 | CC Haute-Bigorre |
| 64 | 141 | SIVU AGLÉ et AULOUBE | 65 | 175 | Syndicat de l'Alaric |
| 64 | 142 | CC de LAGOR | 65 | 183 | SIVOM Canton Lourdes Est |
| 64 | 143 | SI Déf. Contre Eaux Canton de SALIES | | | |

Enfin, les Départements pouvaient également jouer un rôle important en matière de gestion de l'eau. Les services d'assistance technique aux exploitants des stations d'épuration (SATESE), qui ont été créés dans les années 1980 à la demande du ministère de la santé et des agences de l'eau, ont dans un premier temps été repris par les conseils généraux (Luchaire, 2010, p. 157). Ces services avaient notamment vocation à accompagner et sensibiliser les élus afin qu'ils disposent d'une meilleure connaissance des systèmes d'épuration et de leur fonctionnement. Ceux-ci « ont [ensuite] pu, selon les départements, évoluer vers l'assistance technique en matière de rivière (CATER) » (Luchaire, 2010, p. 157). En effet, cette assistance technique matérialisée par la création de cellules d'assistance technique pour l'entretien des rivières (CATER) s'est mise en place dans les quatre départements intégrés au bassin de l'Adour. Ces cellules étaient particulièrement développées au sein des quatre départements afin d'accompagner et de soutenir les collectivités et leurs groupements dans la mise en œuvre d'actions liées à la gestion de l'eau. Les Départements avaient également mis en place des règlements d'intervention financière spécialement destinés à subventionner certaines actions de gestion des cours d'eau dans leur territoire. Enfin, leur investissement et leur mobilisation dans la création et le maintien d'une institution interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour constitue également un symbole fort de leur engagement en matière de gestion de l'eau à l'échelle grand cycle.

En résumé de ce chapitre, le bassin-versant constitue depuis la loi sur l'eau de 1964 l'échelle privilégiée pour la gestion des cours d'eau. L'institutionnalisation de cette échelle de gestion est notamment passée par la création des agences de l'eau et des comités de bassins au niveau des grands bassins hydrographiques. Néanmoins, les agences de l'eau ne disposant pas de la maîtrise d'ouvrage, certaines structures locales, plus proches du terrain, ont été mises en place dans l'optique de pallier ce manque et de répondre aux besoins des territoires. Dans le bassin de l'Adour, pour lequel le développement des territoires a, en partie, été conditionné par l'accessibilité et l'utilisation de la ressource en eau, la nécessité de bénéficier d'acteurs opérationnels pour la gestion des cours d'eau et l'aménagement hydraulique du bassin s'est rapidement faite sentir. Plusieurs structures ont ainsi été créées afin de répondre à ces besoins. L'Institution Adour, formée par les 4 Départements (intégrés entièrement ou partiellement dans le bassin de l'Adour) avait vocation à intervenir en matière de prévention des inondations, de gestion quantitative de la ressource ou encore de lutte contre la pollution. Les Départements accompagnaient également l'ensemble de leurs collectivités et groupements dans la mise en œuvre de missions d'entretien et parfois d'aménagement des cours d'eau. Enfin, certaines structures plus locales telles que les syndicats de rivières étaient parfois constituées par les communes afin de gérer ensemble les missions relatives à la gestion des cours d'eau. Les missions que l'on considère aujourd'hui comme relevant de la compétence GEMAPI existaient donc déjà dans le bassin de l'Adour.

Toutefois, l'organisation de ces compétences semblait incomplète, voire parfois inefficace aux yeux de l'État. En effet, la multitude de possibilités laissées aux territoires pour gérer localement certains domaines d'intervention a parfois eu des effets indésirables dans les territoires. Les acteurs opérant au titre de mêmes compétences se sont multipliés tandis que les structures gestionnaires se sont morcelées à l'échelle du territoire national. Ainsi, alors que l'État œuvre pour la rationalisation de la carte intercommunale à la recherche d'un improbable optimum territorial, les collectivités locales craignent que les nouveaux groupements de territoires envisagés par le législateur, plus larges, nuisent à l'efficacité et à la rapidité d'intervention de l'action publique. L'État reste cependant maître des décisions nationales et contraindra, via de nouvelles lois, les collectivités à revoir leurs périmètres ainsi que leurs champs d'intervention. Ces décisions gouvernementales ont largement été influencées par l'idée que les dépenses onéreuses des collectivités territoriales et par extension du contribuable étaient en réalité liées à l'existence de structures syndicales trop morcelées et donc à un nombre trop important de ces dernières en comparaison aux réels besoins des territoires. Pour remédier à ce problème, la première mesure engagée par l'État, a consisté à créer des intercommunalités dont il a lui-même fixé les périmètres ainsi que les modalités de gestion. Puis dans un second temps, le gouvernement a entrepris en 2009 une procédure de réforme territoriale visant à clarifier l'organisation du territoire par l'attribution de compétences aux différents niveaux de collectivité ainsi qu'à rationaliser les périmètres de ceux-ci. Ainsi, alors qu'au fil des années, une organisation territoriale s'était construite sur la base des pouvoirs locaux, donnant naissance à de nombreux syndicats en charge de la gestion des rivières, ou à l'Institution Adour à une échelle plus large, les réformes territoriales engagées depuis les années 2010 viendront totalement bouleverser l'organisation qui était en place en matière de gestion des cours d'eau ou de lutte contre les inondations.

Le prochain chapitre présentera donc les réformes territoriales successives des années 2010, qui ont également abouti à l'apparition officielle de la compétence GEMAPI dans les textes de loi. Cette dernière sera aussi exposée en détail dans le chapitre suivant, en abordant notamment son contexte

d'apparition, son contenu et les différents acteurs auxquels elle s'adresse. Nous verrons ensuite comment la réalisation d'un diagnostic territorial à l'échelle du bassin de l'Adour permet déjà d'appréhender les potentielles inégalités auxquelles pourront être confrontés les acteurs en charge de cette compétence, confortant ainsi une des hypothèses de recherche. Enfin, un premier bilan des évolutions territoriales concrètes sera dressé dans le but de comparer le paysage des acteurs de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations avant et après l'avènement officiel de la compétence GEMAPI.

Chapitre 2 : Au-delà d'une réorganisation territoriale, une évolution des acteurs en charge de la gestion des cours d'eau

Dans les années 1960, le bassin-versant a été reconnu par les politiques publiques comme l'échelle de gestion la plus pertinente pour la gestion de l'eau au sens large donnant naissance aux agences de l'eau et aux comités de bassins. Parallèlement, dès la fin du XIX^e siècle et jusqu'au début des années 2000, la position gouvernementale s'est orientée vers une logique de libéralisme intercommunal en autorisant les regroupements de communes pour gérer des problématiques partagées. On assiste alors à une territorialisation générale et progressive des politiques publiques à partir des premières réformes de décentralisation des années 1980, et les structures intercommunales se développent de manière importante. Cet accroissement des intercommunalités engendre néanmoins certains effets négatifs (difficile lisibilité, voire superposition de compétences, multiplication des dépenses, etc.) et amènera l'État à engager plusieurs réformes territoriales. Toutefois, il ne sera jamais question pour le gouvernement français de revenir en arrière et d'affaiblir les pouvoirs locaux et il ressortira des débats législatifs que les parlementaires ne souhaitent pas « *organiser la suppression des syndicats et misent plutôt sur le développement d'institutions intercommunales concurrentes plus intégrées.* » (Guéranger et Poupeau, 2019, p. 881). Or, créer de nouvelles intercommunalités sans en supprimer d'autres ne fait que complexifier la lisibilité des compétences sur le territoire et accentuer le phénomène des financements croisés. Ce sont les arguments qui ont été présentés dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) en octobre 2009 pour justifier la nécessité d'agir.

« Au morcellement des structures s'ajoute l'enchevêtrement des compétences. L'ambition initiale d'une répartition par « blocs de compétences » a progressivement cédé le pas à une situation où, du fait de la multiplication des acteurs et des législations spéciales, la plupart des compétences sont partagées entre plusieurs collectivités territoriales ou encore entre elles et l'État. Les excès de la pratique des financements croisés, qui en est largement le corollaire, ajoutent encore un peu plus à la complexité. Il en résulte une perte d'efficacité pour l'action publique et pour les usagers des services publics, un coût élevé pour le contribuable, un manque de lisibilité pour le citoyen et une lassitude des élus locaux de terrain. » (Projet de loi RCT n°60, 2009)

La loi de réforme des collectivités territoriales promulguée le 16 décembre 2010 a donc contribué à remanier le découpage et le droit des collectivités territoriales notamment en modifiant les rapports entre les communes et les intercommunalités, en créant de nouvelles structures de coopération intercommunale (métropoles et pôles métropolitains), en encourageant le regroupement de communes par la création des communes nouvelles et enfin en modifiant les modalités d'élections des délégués communaux et intercommunaux (Vie publique, 2020).

L'aspect de la loi qui nous intéresse plus particulièrement ici, concerne le remaniement du découpage intercommunal qui a notamment « *facilité l'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale en obligeant chaque commune à adhérer à un établissement public de coopération intercommunale* » (Vie publique, 2020). Ainsi, toutes les communes dites « isolées », c'est-à-dire non rattachées à un EPCI-FP, doivent désormais en intégrer un. Cette loi illustre une fois de plus la logique de l'imposition privilégiée par l'État depuis les années 1990. Elle instaure également un nouveau document de planification obligatoire pour les départements : le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Ces schémas ont un double objectif, concernant les EPCI-FP, « *il s'agit d'établir une couverture intercommunale intégrale du territoire, de supprimer les enclaves et les discontinuités et de rationaliser les*

périmètres » et concernant les syndicats « *il s'agit de réduire leur nombre et de rationaliser leurs périmètres* » (Guide RCT rédigé par le Ministère de l'Intérieur, 2010, p. 1). Afin de répondre à ces objectifs, ce nouveau document offre plusieurs possibilités parmi lesquelles sont envisagées des créations ou des modifications de périmètres, ou encore des transformations ou fusions d'EPCI-FP, mais aussi des suppressions, transformations ou fusions de syndicats. Ces décisions doivent néanmoins tenir compte de certaines orientations données par la loi RCT, comme l'atteinte d'un seuil minimum de 5 000 habitants par EPCI-FP, la prise en compte des bassins de vie, des aires urbaines et des SCOT lors de l'élaboration du SDCI, mais doivent également permettre la rationalisation des structures intercommunales notamment en envisageant la réduction du nombre de syndicats et le transfert de certaines de leurs compétences aux EPCI-FP (Guide RCT rédigé par le Ministère de l'Intérieur, 2010, p. 1). Les premiers SDCI verront donc le jour entre 2011 et 2013 avant que la réglementation autour de ces schémas ne soit révisée à l'occasion de la loi MAPTAM en 2014 qui créera parallèlement et de manière officielle la compétence GEMAPI. Cette dernière interviendra donc dans un contexte de réorganisation territoriale profonde.

En effet, les SDCI qui intégraient déjà certaines modifications concernant les périmètres d'intervention de diverses structures en fonction de leur compétence (eau potable, déchets, assainissement, gestion des rivières, *etc.*), permettront également après la loi MAPTAM de 2014 de commencer à préparer l'organisation territoriale de la compétence GEMAPI. Parallèlement aux réformes territoriales, l'évolution des politiques publiques relatives à la gestion de l'eau se poursuit, comme en témoigne la loi du 30 juillet 2003 qui reconnaîtra les EPTB (établissements publics territoriaux de bassin). Ce statut, semblable à un « *label* », sera attribué par le préfet coordonnateur de bassin à un groupement de collectivités territoriales (syndicat mixte dit « ouvert » ou institution interdépartementale) lequel délimite par arrêté le périmètre d'intervention de l'établissement public territorial de bassin sur la base de sa demande (décret n°2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L. 213-10 du code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du code rural et circulaire MEDD/SDMAGE/BPIGR/CCG du 9 janvier 2006 relative à la reconnaissance officielle des établissements publics territoriaux de bassin). Après obtention du statut d'EPTB, la structure aura pour objectif de « *faciliter à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin hydrographique, la prévention des inondations et la gestion équilibrée de la ressource en eau* » (article 46 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003). La loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006 viendra également renforcer le rôle des EPTB qui pourront désormais être chargés de certaines missions du SAGE après délibération favorable de la commission locale de l'eau (CLE). L'article 73 de cette même loi renforce aussi la gestion locale de l'eau en créant « *une assistance technique des départements au bénéfice des communes et de leurs EPCI, notamment dans le domaine de la restauration et de l'entretien des milieux aquatiques.* » (Landot *et al.*, 2019, p. 32). Les mesures de territorialisation engagées par l'État dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques sont donc nombreuses et seront également complétées par la territorialisation des missions relatives à la prévention des inondations.

En effet, la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 intègre au principe de gestion équilibrée de l'eau, la prévention des inondations. Un an plus tard, la Directive inondations de 2007 viendra établir « *un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associées aux inondations dans l'Union européenne.* » (Landot *et al.*, 2019, p. 32). Cette nouvelle Directive interviendra à la suite de plusieurs événements catastrophiques ayant eu lieu dans plusieurs pays européens dans les années 1990 – 2000. En France, c'est la loi Grenelle de 2010 qui transposera les dispositions de la Directive inondations et qui mettra en évidence la volonté de territorialisation de la

gestion du risque d'inondation à travers les missions confiées aux EPTB, leur conférant ainsi plus de pouvoir. Ces derniers sont alors « *chargés d'assurer la cohérence des actions des collectivités territoriales visant à réduire les conséquences négatives des inondations sur les territoires concernés, par leur rôle de coordination, d'animation, d'information et de conseil pour des actions de réduction de la vulnérabilité aux inondations.* » (Ibid. p.33).

Ainsi, depuis les années 1960, les politiques de l'eau se territorialisent, qu'il s'agisse de la gestion des milieux aquatiques ou encore de la prévention des inondations. Néanmoins, « *l'État demeure, le maître d'œuvre de cette politique car les agences de l'eau et les autres établissements publics chargés de l'étude et de la surveillance des milieux aquatiques restent placés sous sa tutelle.* » (Brun, 2009, p. 5). Les politiques de l'eau qui ont été mises en place depuis les années 1990 ne font ensuite que renforcer la montée en puissance des territoires hydrographiques tandis que les politiques publiques de territorialisation plus générales ne cessent de renforcer les pouvoirs des territoires politico-administratifs, ce que Stéphane Ghiotti évoque comme le passage « *DU* » territoire de l'eau « *AUX* » territoires de l'eau (2006, p. 1). Cette émergence des territoires de l'eau ne s'arrêtera pas là puisque les nouvelles réglementations européennes encourageront l'État à revoir une nouvelle fois sa position quant à sa politique de l'eau. L'idée que l'action publique est plus efficace lorsqu'elle est territorialisée ainsi que les nouvelles exigences européennes en matière de gestion des milieux aquatiques ou encore de prévention des inondations accompagnées de l'obligation de résultats sous peine de sanctions conduiront l'État à repenser la distribution des responsabilités sur ce sujet. La décision d'affecter la compétence GEMAPI à l'échelon intercommunal s'inscrit pleinement dans ce cadre.

2.1 – La compétence GEMAPI : remise en question du bassin-versant comme échelle de gestion pertinente pour les milieux aquatiques et les risques d'inondation ?

Si l'on a évoqué précédemment la mise en place « officielle » de la compétence GEMAPI, c'est parce que celle-ci n'est pas réellement nouvelle. En effet, certaines missions qui relèvent aujourd'hui de la compétence GEMAPI étaient déjà exercées historiquement dans le bassin de l'Adour, elles n'étaient simplement pas identifiées comme une compétence particulière. Les acteurs en charge de ce type de missions étaient très diversifiés et aucun d'entre eux n'avait vraiment été désigné comme responsable de ces missions. Ainsi, c'est en partie dans le but de clarifier la lisibilité des compétences sur le territoire, mais aussi le rôle et les responsabilités de chacun des acteurs que l'État a fait le choix, au travers des lois fondatrices de la compétence GEMAPI (lois MAPTAM en 2014 et NOTRe en 2015), d'affecter cette dernière aux communes, puis « *en cascades* » aux EPCI-FP de manière obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2018 (Landot *et al.*, 2019, p. 35). L'échelle communale étant considérée comme trop petite pour l'exercice d'une telle compétence et la Constitution française ne permettant pas une affectation de compétence directe de l'État aux EPCI-FP sans passer par l'échelon communal, le législateur a alors mis en place, avec les articles 56 à 59 de la loi MAPTAM, un système de transfert automatique des missions gemapiennes des communes vers les EPCI-FP (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles). Ceux-ci, d'une échelle plus large que celle de la commune, correspondent à l'ensemble des communautés de communes, des communautés d'agglomération, des communautés urbaines ou encore des métropoles du territoire national. En confiant la GEMAPI à ce type d'intercommunalité, le législateur semble faire le choix de privilégier l'échelle politico-administrative pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations et non l'échelle hydrographique jusqu'alors considérée comme la plus pertinente.

Mais contrairement aux apparences, le gouvernement n'abandonne pas l'idée d'une gestion des rivières et de leurs bassins-versants réalisée à des échelles hydrographiques cohérentes, puisqu'il utilisera certains mécanismes prévus dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT) pour permettre le maintien des syndicats préexistants intervenant à des échelles de gestion cohérentes et créera un statut supplémentaire d'EPAGE, accessible aux syndicats mixtes dimensionnés à l'échelle de sous-bassins et exerçant la GEMAPI. Dans les cas de transferts de compétences des communes aux EPCI-FP et lorsque les communes adhéraient déjà à une structure intercommunale (syndicat) pour l'exercice de ces missions, l'article L.5214-21 du CGCT présente trois cas de figure :

- **Lorsque les périmètres du syndicat et de l'EPCI-FP sont identiques** : la communauté de communes « *est substituée de plein droit à ce syndicat de communes ou à ce syndicat mixte pour la totalité des compétences qu'ils exercent* »
- **Lorsque le périmètre du syndicat est totalement inclus dans le périmètre de l'EPCI-FP** : « *La communauté de communes est également substituée de plein droit, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, au syndicat de communes ou au syndicat mixte* »
- **Lorsque le périmètre du syndicat englobe des communes membres d'un ou plusieurs autres EPCI-FP** : « *La communauté de communes est également substituée, pour les compétences qu'elle exerce ou vient à exercer, aux communes qui en sont membres lorsque celles-ci sont groupées avec des communes extérieures à la communauté dans un syndicat de communes ou un syndicat mixte. S'il s'agit d'un syndicat de communes, ce dernier devient un syndicat mixte au sens de l'article L. 5711-1. Ni les attributions du syndicat, ni le périmètre dans lequel il exerce ses compétences ne sont modifiés.* » (Extrait de l'article L.5214-21 du CGCT).

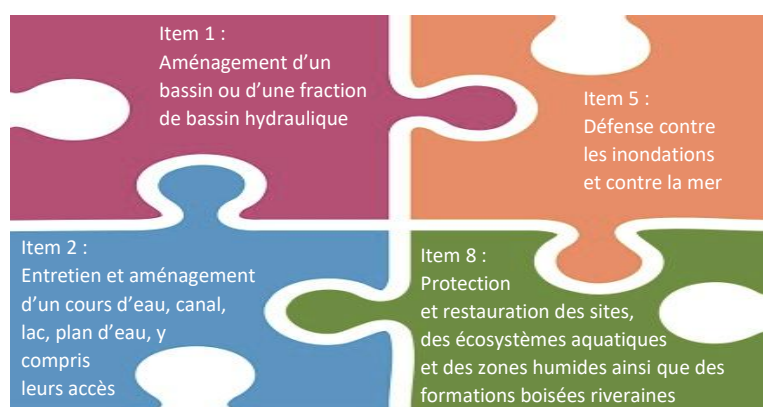
Au moment de la prise de compétence, en 2018, le cas de figure le plus représenté dans le bassin de l'Adour était le troisième type indiqué. Il s'agit du mécanisme de représentation - substitution qui permet par conséquent à certaines structures historiquement compétentes de ne pas disparaître du paysage de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Parallèlement, ces structures dont les limites ont été retravaillées à l'occasion de l'élaboration des SDCI, disposent aujourd'hui de périmètres hydrographiques plus cohérents, d'où la décision de l'État d'encourager voire de contraindre, dans certains cas, le transfert de la compétence GEMAPI à ce type de structure. Cette volonté prouve donc bien qu'il n'a jamais été question pour l'État d'abandonner la gestion des rivières par entités hydrographiques. Néanmoins, la prise de compétence effective a engendré de nombreux bouleversements territoriaux, poussant à se questionner sur la place que peut désormais occuper l'échelle du bassin-versant dans la gestion des cours d'eau et nous tenterons donc de dresser un bilan de ces évolutions. Afin de mieux comprendre ces changements, il convient dans un premier temps d'exposer le contenu de la compétence GEMAPI, puis de revenir sur ses origines et ses différentes phases de construction.

2.1.1 – Une définition très généraliste de la compétence GEMAPI

La définition des missions gemapiennes ne fait pas l'objet d'un texte de loi à part entière, mais s'appuie sur un article du Code de l'environnement, l'article L.211-7. Celui-ci, composé de 12 items, avait au départ vocation à référencer les missions dans le domaine de l'eau pour lesquelles les collectivités territoriales et les EPCI-FP étaient soumis à une procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) pour être ensuite autorisés à intervenir. Cet article a été repris dans le cadre de l'élaboration de la compétence GEMAPI afin d'intégrer « *tous les groupements de collectivités territoriales au sens de l'article L.5111-1, alinéa 2, du*

CGCT, soit EPCI-FP [...], les syndicats mixtes intercommunaux, interdépartementaux et interrégionaux, les agences départementales, les institutions ou organismes interdépartementaux et les ententes interrégionales. » (Landot et al., 2019, p. 35). Ainsi, parmi ces 12 items, dont les intitulés n'apportent que peu de précisions sur les réelles actions qui se cachent derrière chacun d'eux, quatre constituent la compétence GEMAPI confiées aux EPCI-FP (figure 25), et les autres sont des missions « *partagées* » entre différents acteurs (*Ibid.* p. 35). Cette définition de compétence aux contours très flous a, au départ, été appréhendée de manière difficile par les acteurs en charge de celle-ci, comme en témoigne la publication d'un document de plus de 200 pages répertoriant les « *questions – réponses sur la compétence GEMAPI* » par les ministères de la transition écologique et solidaire ainsi que de la cohésion des territoires en 2019.

Figure 25. Items constituant la compétence GEMAPI



Source : Article L.211-7 du Code de l'environnement

Ainsi, en partant de l'intitulé des items de l'article L.211-7 du Code de l'environnement et des informations complémentaires qui ont suivi, les prochaines lignes seront consacrées à la définition des missions relatives à la compétence GEMAPI. L'item 1 relatif à l'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique « *comprend tous les aménagements visant à préserver, à réguler ou à restaurer les caractères hydrologiques ou géomorphologiques des cours d'eau* » (Landot et al., 2019, p. 36). Il s'agit donc là d'aménagement physiques tels que les enrochements, l'aménagement des rives, les travaux permettant la création ou la restauration de zones de mobilité d'un cours d'eau ou des zones de rétention temporaire des eaux de ruissellement comprenant également les actions préalables à ces aménagements comme par exemple les études géomorphologiques. Cet item intègre donc à la fois des missions qui relèvent de la gestion des milieux aquatiques, mais aussi de la prévention des inondations, notamment lorsqu'il s'agit de réaliser des travaux permettant la mise en place de zones de rétention d'eau visant à réduire la vulnérabilité au risque d'inondation.

L'item 2, concourant à l'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau y compris leurs accès, « *a pour objectif de le[s] maintenir dans [leur] profil d'équilibre, de permettre l'écoulement naturel des eaux et de contribuer à [leur] bon état écologique ou à [leur] bon potentiel écologique.* » (Landot et al., 2019, p. 36). Plus précisément, les missions réalisées dans le cadre de cet item correspondent à des actions d'entretien du lit, des berges et d'éventuels chemins de halage ce qui inclut l'enlèvement de tout obstacle susceptible de contraindre le libre écoulement des eaux (embâcles, débris, atterrissements, etc.) et toutes les missions d'entretien de la végétation rivulaire (élagage, recépage, etc.). Cependant, concernant l'entretien des cours d'eau, la compétence GEMAPI ne vient pas réellement bousculer les jeux d'acteurs qui existaient jusqu'alors. En effet, depuis la loi sur le régime des eaux de 1898 qui a été la première à donner la propriété des cours d'eau aux propriétaires riverains, ce sont les

propriétaires qui sont responsables de l'entretien des cours d'eau, qu'il s'agisse de personne publique ou privée. La compétence GEMAPI ne remet donc pas en cause ce principe, elle précise simplement que l'autorité gemapienne se doit d'intervenir uniquement en cas de carence des propriétaires, d'urgence ou de l'intérêt général.

En revanche, l'item 5 relatif à la défense contre les inondations et contre la mer confère aux EPCI-FP des responsabilités considérables en matière de prévention, voire de protection contre les inondations. Il comprend « *la création, la gestion, la régularisation d'ouvrages de protection contre les inondations et contre la mer* » au regard « *d'une réglementation spécifique visant à assurer leur efficacité* » (Landot *et al.*, 2019, p. 36). Cette réglementation d'abord définie par le décret du 12 mai 2015, appelé aussi « décret digue », sera ensuite complétée par deux décrets successifs, le 28 août 2019. De manière générale, ces décrets cadrent la définition et les modalités de gestion de deux types d'ouvrages de protection contre les inondations qui sont les systèmes d'endiguement²² et les aménagements hydrauliques²³. Bien que les missions de cet item s'appuient sur une réglementation spécifique, l'EPCI-FP peut néanmoins décider de mener des actions complémentaires à la prévention des inondations en se dotant de missions dites « hors GEMAPI » telles que la lutte contre le ruissellement urbain, pourtant en lien étroit avec la thématique des inondations.

Enfin, l'item 8 portant sur la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines comprend des missions qui relèvent principalement de la gestion des milieux aquatiques même si les zones humides peuvent parfois participer à la prévention des inondations en jouant un rôle de réservoir naturel. Parmi les actions caractéristiques de cet item, on retrouve des actions en faveur de la continuité écologique ou encore de la protection et la restauration de zones humides. Tout comme dans le cadre de l'item 2 concernant l'entretien des cours d'eau, le propriétaire reste également responsable « *de la préservation des milieux aquatiques situés sur ses terrains au titre du code de l'environnement (notamment c. envir., art. L. 215-2), en contrepartie du droit d'usage de l'eau et du droit de pêche* » (Landot *et al.*, 2019, p. 36). Ainsi, les terrains communaux sont toujours sous la responsabilité de la commune et la compétence GEMAPI n'implique donc pas un transfert de foncier, seulement une mise à disposition de moyens permettant d'intervenir en cas de carence, d'urgence ou d'intérêt général. Même si sur certains aspects de la compétence GEMAPI les propriétaires restent responsables de leurs biens, les missions comprises dans les différents items de cette compétence se sont élargies, entraînant de fait une extension des responsabilités pour les autorités gemapiennes, en particulier concernant les ouvrages de protection hydraulique. La compétence a néanmoins permis une meilleure définition des responsabilités de chacun concernant la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, en conformité avec les volontés de départ de l'État.

²² « *Un système d'endiguement se compose d'une ou plusieurs digues conçues pour défendre une zone protégée contre les inondations et/ou submersions et cela jusqu'à un niveau d'événement précis [...] Ces digues peuvent être accompagnées de plusieurs autres ouvrages anthropiques concourant à la préservation de la même zone protégée (digues de second rang, ouvrages hydrauliques tels que vannes, clapets, etc., remblais routiers/ferroviaires, etc.).* » (France Dignes, 2020).

²³ Les aménagements hydrauliques correspondent quant à eux aux « *des ouvrages qui permettent de stocker et éventuellement dériver provisoirement des écoulements venant d'un bassin versant, ou d'assurer le stockage puis le ressuyage des venues d'eau en provenance de la mer, afin de contenir ou d'atténuer les effets d'une inondation.* » (France Dignes, 2020).

En effet, comme évoqué précédemment, un des principaux objectifs de l'État était de clarifier les compétences et le rôle de chaque acteur en matière de gestion des cours d'eau afin d'améliorer l'efficacité de l'action territoriale et d'identifier plus facilement les responsables. Par ailleurs, alors qu'avant 2018 les compétences relatives à la GEMAPI étaient assurées par différents types d'opérateurs, sur la base du volontariat et de manière très disparate sur le territoire, en choisissant les EPCI-FP comme entités gemapiennes, l'État s'assurait d'une couverture totale de la compétence sur le territoire national. De plus, l'aménagement du territoire par l'Homme génère souvent des impacts négatifs sur le fonctionnement des cours d'eau et peut également accentuer les risques d'inondation, en particulier lorsqu'il s'agit d'urbanisation et d'imperméabilisation des sols, favorisant le ruissellement et aggravant de fait les conséquences des inondations. De plus, le gouvernement prend conscience de l'intérêt de gérer ensemble les thématiques d'urbanisation et de prévention des inondations. Les EPCI-FP étant à l'origine des politiques d'aménagement local, il paraissait donc cohérent de leur confier également la compétence GEMAPI afin que ces deux thématiques soient gérées de manière plus coordonnée. Parallèlement, les orientations politiques de la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages de 2016, aboutissant deux années plus tard au « Plan biodiversité » qui instaure le principe de « zéro artificialisation nette (ZAN) » ne feront que confirmer la volonté nationale de penser l'aménagement du territoire en tenant compte des éléments naturels, y compris les milieux aquatiques (Sénat, 2016 ; Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires et Ministère de la transition énergétique, 2018). S'il s'agit là de grands principes que l'on peut retrouver à travers la compétence GEMAPI, il faut savoir que cette dernière a également pris forme selon plusieurs éléments de contexte précis que nous détaillerons dans la sous-partie suivante afin de mieux comprendre le contexte d'apparition de celle-ci.

2.1.2 – Entre situation post-catastrophe, pressions européennes et poursuite de la décentralisation : l'urgence de repenser les politiques de gestion des cours d'eau

Ainsi, pour mieux comprendre l'ensemble des enjeux qui gravitent autour de la compétence GEMAPI, il convient de préciser les différents éléments qui ont conditionné sa mise en place, à savoir, premièrement, une situation post-catastrophe. La France, fortement marquée par les dégâts matériels (estimés à 157,7 millions d'euros) et humains (59 morts en Europe dont 47 en France) causés par la tempête Xynthia en 2010, ne peut que constater douloureusement le manque d'efficacité de ses dispositifs de prévention des inondations et décide de renforcer sa politique dans le domaine de la gestion des cours d'eau et du risque d'inondation (Przyluski et Hallegatte, 2013). Cette catastrophe d'une ampleur inédite constitue l'inondation la plus meurtrière du début du XXI^e siècle en France et conduit les experts à penser que « *Plutôt que de s'intéresser à des personnes, il est toujours plus profitable de comprendre leur comportement au sein d'un système, en partant du principe que si les personnes avaient été différentes, mais le système identique, le résultat aurait sans doute été le même. Et si l'objectif d'une analyse d'un événement dramatique est d'éviter qu'il se reproduise, alors c'est au système qu'il faut s'intéresser* » (Ibid. p. 9). Ainsi, aussi triste soit-elle, cette situation aura néanmoins permis à l'État de tirer des leçons quant à sa politique de lutte contre les inondations. Ce dernier prendra rapidement le soin de la réviser, notamment au travers des lois MAPTAM et NOTRe, fondatrice de la compétence GEMAPI.

Parallèlement et de manière générale, le contexte européen a également incité les États membres à retravailler leur politique de l'eau et de protection contre les inondations à travers les directives européennes (cadre sur l'eau de 2000 et inondation de 2007) qui définissent de nouveaux objectifs en la matière avec un devoir de résultat sous peine de sanctions. Après un constat plutôt désastreux concernant la qualité de l'eau dans plusieurs bassins-versants européens au cours des années 1980, les États membres

de l'Union Européenne se sont réunis en 1989 au sommet de Francfort. Ils ont décidé d'instaurer de nouvelles directives dans l'optique de résoudre les problèmes de pollution de l'eau. Parmi elles, nous retrouvons la directive eaux résiduaires urbaines (DERU) et la directive nitrates agricoles (DNA), toutes deux nées en 1991, ainsi que la directive cadre sur l'eau (DCE) effective depuis 2000. Les deux premières confient aux pays membres le devoir d'« identifier des zones sensibles ou vulnérables où les contaminations en nutriments sont préoccupantes » et de fixer des « normes de rejets » (Barraqué, 2001, p. 71). La dernière directive devait quant à elle permettre de « définir une stratégie de reconquête de la qualité écologique des rivières » (*Ibid.* p. 71). Mais si cette dernière a mis 9 années de plus à voir le jour, c'est parce que plusieurs pays membres, déjà contrariés par la fixation de normes de rejets rendues obligatoires par les précédentes directives, craignaient de se voir imposer des contraintes trop lourdes les conduisant dans une impasse économique : « La révolte grondant, les consommateurs d'eau européens s'étant mobilisés, on décida de tout remettre à plat, de faire travailler une task force, dans un processus qui a abouti seulement à la Directive cadre fin 2000 » (Barraqué, 2001, p. 71). Néanmoins, celle-ci ne perd pas de vue son objectif initial : « l'atteinte du bon état des milieux aquatiques » (Eau France, 2018), autrement dit se rapprocher de « conditions de référence », définies comme les conditions qui prévalaient « en l'absence ou la quasi-absence de perturbations anthropiques » (Bouleau et Pont, 2014, p. 6). Pour cela, elle fixe plusieurs grands principes, des objectifs ainsi qu'une méthodologie de travail. Ces différents éléments ont été synthétisés par Eau France et complétés en Annexe 2.

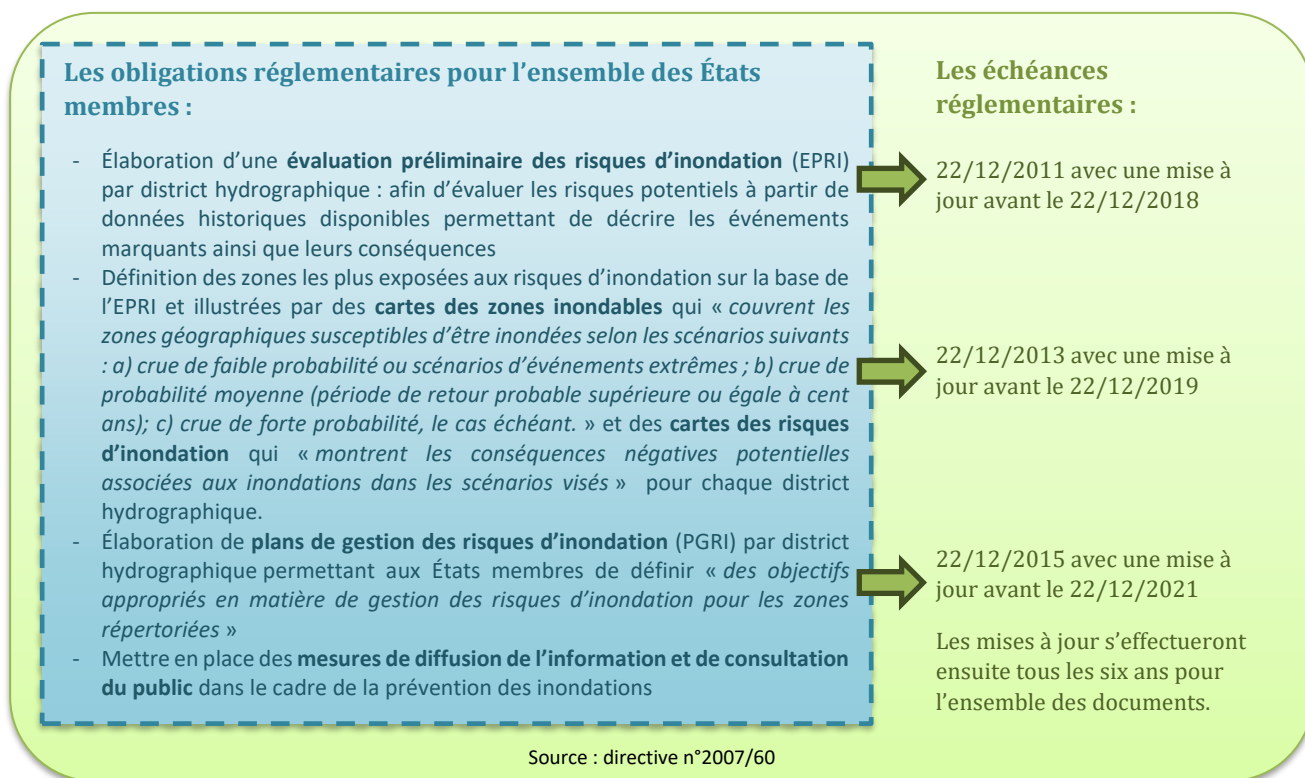
La France, ayant déjà été condamnée pour non-atteinte des objectifs issus de directives européennes, souhaite désormais ne plus reproduire les erreurs du passé et portera ainsi plus d'attention aux dernières directives, notamment en transposant la DCE « en droit interne en 2004. C'est cependant la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques qui prétend refondre la politique de l'eau en vue d'atteindre les objectifs communautaires » (Brun, 2009, p. 7). Quelques années plus tard, en 2007, une autre directive européenne, sur les inondations cette fois, fait également son apparition. Cette directive est le résultat d'un long processus de recherche mis en place depuis les années 1980 visant à approfondir les connaissances sur les risques de manière générale et ayant aussi permis le développement de nouveaux outils de travail tels que la cartographie ou encore la modélisation (Drobenko, 2010, p. 26). Sur la même période, les pays membres de l'Union Européenne subissent plusieurs phénomènes d'inondations catastrophiques, comme en témoigne une communication de la Commission européenne en 2004 :

« durant la période 1998-2002, l'Europe a subi plus de 100 inondations majeures à effets désastreux, y compris les inondations catastrophiques du Danube et de l'Elbe en 2002. Depuis 1998, les inondations ont causé environ 700 cas de mortalité, le déplacement d'environ un demi-million de personnes et au moins 25 milliards d'euros de pertes économiques en matière d'assurance » (Drobenko, 2010, p. 27).

Il devient alors nécessaire de savoir faire face, d'une part aux situations d'urgence et aux conséquences des inondations et d'autre part au fait que si les inondations sont des phénomènes naturels inévitables, une appropriation différente du territoire par l'Homme peut, quant à elle, permettre de prévenir ou du moins de réduire la vulnérabilité humaine et matérielle face aux inondations qui, en raison du changement climatique, risquent de devenir de plus en plus fréquentes. Ainsi, l'objectif premier de la directive inondation de 2007 est « d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation, qui vise à réduire les conséquences négatives pour la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique associée aux inondations » (Parlement européen et Conseil de l'Union Européenne, 2007). De la même manière que la DCE a été transposée dans le droit français, la directive inondation le

sera également à travers la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, plus connue sous le nom de Grenelle 2, mais aussi à travers le décret n°2011-227 du 2 mars 2011 relatif à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation (CEPRI, 2018). Les exigences réglementaires listées dans la directive inondation ont été synthétisées dans l'encadré suivant.

Encadré 2. Contenu de la Directive inondation de 2007



Ces exigences réglementaires seront non seulement transposées dans le droit français, mais également complétées par des volontés nationales. Afin d'accentuer ses efforts en matière de prévention des inondations, le gouvernement décidera de mettre en place une stratégie nationale de gestion des risques d'inondation (SNGRI) en 2014. Parallèlement, la définition des zones exposées aux risques d'inondation prévue dans la directive n°2007/60 se matérialisera dans les textes nationaux par l'identification de territoires à risques importants d'inondation (TRI). Ces derniers sont aujourd'hui au nombre de 124 en France, métropoles et territoires d'outre-mer compris, dont 4 (Dax, Pau, Lourdes et les côtiers basques) dans le bassin de l'Adour (cf. annexe 5 montrant la carte des TRI en France métropolitaine) Dans ces territoires, en complément des PGRI réalisés à l'échelle des districts hydrographiques et prévus dans le cadre de la directive inondation, l'État mettra en place des déclinaisons de la SNGRI à l'échelle locale, appelées en conséquence SLGRI. Ainsi, au-delà d'une prise de conscience nationale de la nécessité d'agir en matière de prévention des inondations, les orientations politiques européennes ont également largement incité les États membres dont la France, à repenser leurs politiques de lutte contre les inondations, permettant de contextualiser en partie l'apparition officielle de la compétence GEMAPI.

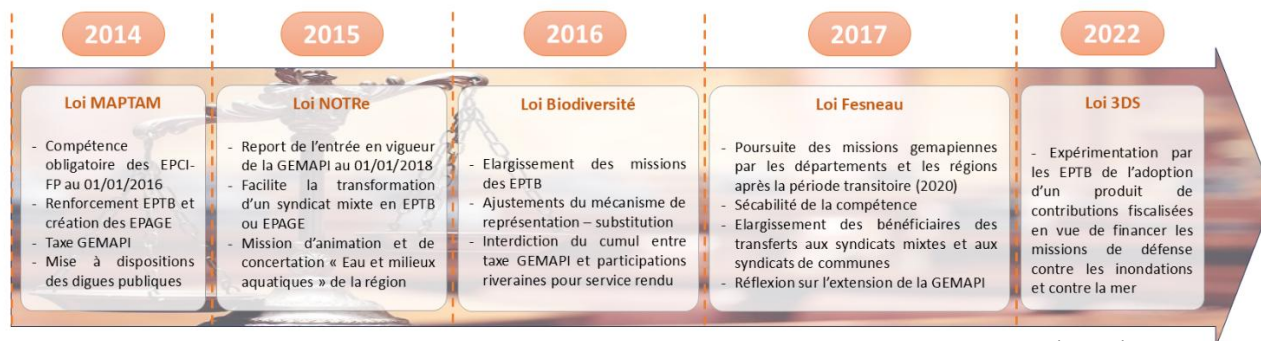
Enfin, parallèlement à ce contexte européen largement favorable à une révision des politiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations des États membres, l'État français constate que malgré les réformes territoriales engagées depuis les années 1980, l'action publique locale reste difficilement lisible. Bien que les mesures décentralisatrices aient été pensées au départ pour conférer plus

de pouvoir au local, elles ont aussi participé à la complexification du découpage administratif français et de la répartition des compétences sur le territoire national. Ainsi, dans de nombreux domaines, dont celui de la gestion de l'eau, les acteurs locaux se sont multipliés entraînant l'émiettement des structures chargées de cette thématique. C'est d'ailleurs cette hétérogénéité des structures que l'État perçoit comme étant en partie responsable de l'inefficacité des opérations de prévention des inondations, d'où la nécessité, selon lui, d'engager de nouvelles mesures de territorialisation afin de réformer l'organisation en place. C'est donc dans un contexte de refonte des intercommunalités, de traumatisme post-catastrophe et d'incitation européenne que se développera la compétence GEMAPI. Si les lois MAPTAM et NOTRe sont considérées comme fondatrices de cette compétence, la construction de cette dernière est pourtant bien plus complexe et son élaboration a été progressive. Elle s'étale en réalité de 2012 (rédaction du projet de loi MAPTAM) à 2022, soit après la promulgation de la loi 3DS²⁴ de 2022. Nous verrons alors au travers de l'historique de la construction de la compétence GEMAPI que celle-ci a généré beaucoup de débats au sein des instances parlementaires et qu'elle a déjà nécessité plusieurs adaptations visant à faciliter son exercice sur les territoires locaux, semblant pourtant, parfois, encore difficile.

2.1.3 – Une construction de la compétence GEMAPI complexe et chronophage

En effet, si la loi MAPTAM de 2014 est la première à faire apparaître la compétence GEMAPI dans son texte, beaucoup d'ajustements majeurs ont été apportés par une succession de lois en 2015, 2016, 2017 et enfin 2022 (figure 26). Cette sous-partie présentera donc l'ensemble des compléments apportés par chacun de ces textes de loi ainsi que les questionnements qui ont eu lieu durant leur élaboration.

Figure 26. Frise chronologique de l'évolution de la compétence GEMAPI dans les textes de loi



Source : Landot et al. 2019

a) L'apparition officielle de la compétence GEMAPI à travers la loi MAPTAM

Tout d'abord, il faut savoir que le projet de loi MAPTAM initial « ne comportait aucune disposition sur la GEMAPI. La majeure partie de ce dispositif est due à des amendements déposés par le Sénat en première lecture par Pierre-Yves Collombat [ancien sénateur du Var] (L., art. 35 B), auteur d'un rapport préconisant de nombreuses améliorations à apporter à la réglementation applicable aux inondations » (Landot et al., 2019, p. 38). Ce rapport s'accompagne également de propositions du ministère chargé de l'environnement à la suite de réflexions menées par le groupe de travail du Comité national de l'eau (CNE). Ce groupe de travail, constitué de représentants des collectivités locales et de partenaires de la société civile, avait pour « objectif de réagir sur un avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action

²⁴ Loi n°2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale : « comporte plusieurs ajustements en matière d'exercice des compétences locales relatives à l'organisation des mobilités, à l'eau, à l'assainissement ainsi qu'à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) » (DGCL 2022)

publique » (Ibid. p. 38). La première idée formulée par le Comité national de l'eau à propos de l'organisation des compétences liées à la restauration et à l'entretien des cours d'eau concernait les échelles de gestion pertinentes pour la mise en œuvre de ces compétences. Pour le groupe de travail il était nécessaire « d'organiser ces compétences aux trois niveaux géographiques que constituent respectivement le groupement de sous-bassins hydrographique, le cours d'eau et le "bassin de vie" que constitue l'intercommunalité à fiscalité propre afin de pouvoir agir dès la formation des écoulements, assurer la cohérence d'action sur le cours d'eau et réaliser et gérer les ouvrages d'intérêt commun au groupement de sous-bassins » (Landot et al., 2019, p. 39). L'idée de regrouper petit et grand cycles de l'eau a également été débattue, néanmoins, il avait été demandé au Comité national de l'eau de réfléchir essentiellement à trois propositions initiales et cette dernière idée ne faisant pas vraiment partie des propositions de réflexion a finalement été mise de côté.

La première proposition concernait l'attribution des compétences. Il était plus particulièrement question de relier la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations autour d'un même bloc de compétences (qui était encore à définir avec plus de précisions) à deux échelles territoriales différentes, celle du « bassin de vie », autrement dit des intercommunalités à fiscalité propre et celle du bassin hydrographique. La deuxième proposition consistait à renforcer le rôle des EPTB en permettant aux EPCI-FP de leur déléguer des compétences avec, comme objectif de fond, une couverture totale du territoire par des EPTB. Le mécanisme de délégation ne réduisant en aucun cas le pouvoir et les responsabilités des collectivités délégantes, il semblait être le compromis idéal pour un exercice concerté des compétences entre le bassin de vie et le bassin hydrographique (cf. encadré 3 ci-dessous pour comprendre les différences entre les processus de transfert et de délégation). Enfin, la dernière piste de réflexion proposait d' « attribuer aux EPCI-FP des ressources fiscales pour financer la gestion des cours d'eau et la prévention des crues », avec une première idée fondée sur le développement d'une taxe annuelle pour l'entretien des cours d'eau, prélevée par l'EPCI-FP auprès des propriétaires riverains, appelée « taxe de riveraineté » (Landot et al., 2019, p.40). Les nombreux débats qui ont suivi, que ce soit au Sénat, à l'Assemblée nationale ou encore en commission mixte paritaire ont ensuite permis de prendre position par rapport à ces différents points et ont donné naissance à de nouvelles dispositions pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à travers les articles 56 à 59 de la loi MAPTAM.

Encadré 3. Différences entre le processus de transfert et de délégation

| Transfert | Délégation |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Principe d'exclusivité : il entraîne de dessaisissement corrélatif et total de la compétence transférée pour celui qui en est à l'origine - Il est à durée indéterminé - Il implique l'adhésion à la structure destinataire du transfert et donc par extension la participation à sa gouvernance. Les possibilités de mettre fin au transfert sont limitées et encadrées par la loi. - Il est financé via le versement de contributions financières fixées par la structure destinataire du transfert | <ul style="list-style-type: none"> - Principe de contractualisation : elle passe par l'établissement d'une convention - Elle concerne uniquement les missions prévues dans la convention, choisies par le délégant pour répondre à des besoins ponctuels - Elle n'entraîne pas de dessaisissement de compétence et n'exonère donc pas des responsabilités afférentes - Elle possède une durée déterminée - Elle n'implique pas d'adhésion obligatoire à la structure délégataire - Elle est financée par un paiement contractuel du service rendu |

Source : Annexe 4 à la note de doctrine, MATB Seine-Normandie,

Ainsi, le bloc de compétence évoqué dans la première proposition de réflexion pour le Comité national de l'eau sera défini par les items 1, 2, 5 et 8 de l'article L.211-7 du code de l'environnement et sera entièrement affecté aux communes qui le transféreront automatiquement aux communautés d'agglomération, aux communautés urbaines et aux métropoles auxquelles elles sont rattachées. La loi prévoyait que, dans le cas des communautés de communes, le transfert ne serait pas automatique, celles-ci « devaient au préalable distinguer les travaux qui méritaient d'être traités à l'échelon intercommunal de ceux qui devaient rester du ressort des communes » (Landot *et al.*, 2019, p. 40). Dans le but d'intégrer l'échelle hydrographique dans l'exercice de la compétence GEMAPI, et toujours sur la base de cette première proposition, le législateur a finalement choisi d'intégrer dans le texte de loi des possibilités de transfert ou de délégation de la compétence vers des EPTB ou des EPAGE. Cela permettait ainsi de renforcer une fois de plus les actions des EPTB et d'instaurer une nouvelle échelle de gestion, celle du sous-bassin-versant à travers la création des EPAGE. Cette loi prévoyait que la prise de compétence soit obligatoire au 1^{er} janvier 2016 avec néanmoins une possibilité de prise de compétence par anticipation à partir du 29 janvier 2014 ou encore de mise en place d'un régime transitoire pour les territoires sur lesquels les missions relevant de cette compétence étaient déjà exercées par d'autres types d'opérateurs (conseil généraux, régionaux, etc.) jusqu'au 1^{er} janvier 2018. Passé cette date, tous les anciens opérateurs, autres que les EPCI-FP, EBTP ou EPAGE n'étaient plus autorisés à intervenir dans ce champ de compétence. En revanche, les charges issues des actions réalisées par les anciens opérateurs devaient faire l'objet d'une convention au moment du transfert vers les EPCI-FP.

Dans l'optique de faciliter la prise de compétence par les nouveaux acteurs définis par cette loi, l'État avait également imaginé un dispositif d'accompagnement passant par la mise en place, par le préfet coordinateur de bassin, d'une « mission d'appui technique de bassin (MATB) composée de représentants de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales et de leurs groupements » (Landot *et al.*, 2019, p. 45). Le mode de financement envisagé dans ces premières de réflexions sera finalement modifié et la taxe GEMAPI fera son apparition dans l'article 56 de la loi MAPTAM. La question de la taxe fait partie de celles qui ont suscité et suscitent encore aujourd'hui le plus de débats. Ainsi, après la première lecture du texte de loi par les sénateurs, ces derniers proposaient l'instauration d'une taxe pour la mise en œuvre de l'intégralité des missions relatives à la compétence GEMAPI dont le tarif serait fixé par les EPCI-FP ou les communes le cas échéant. Après relecture par les députés, ceux-ci soumettaient l'idée de créer deux taxes distinctes, une pour la gestion des milieux aquatiques et une pour la prévention des inondations, toutes deux régies par le code de l'environnement. Pour conclure ces débats, il a finalement été décidé la création d'une taxe unique pour l'ensemble du bloc de compétences gemapien, définie dans le code général des impôts (Landot *et al.*, 2019, p. 40). Celle-ci n'est pas obligatoire, mais a pour but de permettre aux EPCI-FP et aux communes qui le souhaitent d'instituer un nouveau mode de financement réservé exclusivement à l'exercice des missions gemapiennes²⁵. En complément de la création de la taxe, le législateur a prévu d'autres dispositions pour aider les entités gemapiennes à financer certaines actions, notamment des actions de prévention des inondations (études et travaux) qui peuvent bénéficier du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), à condition qu'elles soient menées dans des communes couvertes par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) ou encore qu'elles soient comprises dans un programme d'actions de prévention contre les inondations (PAPI).

²⁵ Les modalités de mise en place de la taxe ainsi que son calcul seront expliqués de manière plus détaillée dans la partie du manuscrit dédiée au financement de la compétence GEMAPI.

Afin de ne pas négliger l'importance de l'échelle hydrographique dans la mise en œuvre de cette compétence, l'État a donné la possibilité aux collectivités locales de créer des EPAGE et réécrit les procédures de création et de délimitation de périmètre des EPTB pour encourager les collectivités locales à s'investir dans la construction de ce type de structures. Qu'il s'agisse des EPAGE ou des EPTB, ils peuvent alors être créés sur un simple accord des collectivités territoriales et des EPCI concernés après validation par arrêté préfectoral. La délimitation du périmètre s'effectue ensuite selon la volonté des collectivités territoriales ou selon la volonté du préfet, mais doit, dans les deux cas, être approuvée par arrêté préfectoral après avis du comité de bassin et de la commission locale de l'eau si elle existe. Pour faciliter l'intégration de la compétence GEMAPI dans les missions des EPAGE et des EPTB, la loi MAPTAM a redéfini également le descriptif de leurs missions en conséquence. Enfin, le législateur a également pris des mesures pour « *organise[r] la mise à disposition des ouvrages construits en vue de prévenir les inondations et les submersions appartenant à une personne morale de droit public aux communes et EPCI-FP, ainsi que les ouvrages qui, sans avoir la vocation de lutter contre les inondations et les submersions, peuvent y contribuer* » (Landot *et al.*, 2019, p.46). Ces dispositions visent à faciliter l'intervention des entités gemapiennes sur les ouvrages de protection contre les inondations. Toujours dans ce même objectif, le gouvernement a autorisé les acteurs de la compétence à créer des servitudes administratives afin de faciliter l'accès à ces ouvrages à des fins de travaux ou de simples entretiens. Concernant les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, la loi MAPTAM annonce la publication d'un décret qui sera chargé de définir avec plus de précision les modalités de gestion des ouvrages. Celui-ci interviendra en 2015 et sera révisé à l'occasion d'un autre décret en 2019. La loi MAPTAM sera promulguée le 27 janvier 2014. Seulement quelques mois plus tard, le 18 juin 2014, sera déposé au Sénat le projet de loi NOTRe qui envisage déjà des modifications en lien avec la compétence GEMAPI.

b) Le report d'entrée en vigueur de la compétence GEMAPI par la loi NOTRe

En effet, l'affectation obligatoire de cette compétence au 1^{er} janvier 2016, comme le prévoyait la loi MAPTAM, semble difficile à mettre sur pied pour de nombreux EPCI-FP, souvent en pleine réorganisation interne due aux réformes territoriales. La loi NOTRe, promulguée le 7 août 2015 viendra alors repousser de deux ans la prise en main obligatoire de la compétence GEMAPI par les EPCI-FP ainsi que le régime transitoire afin de leur accorder plus de temps pour se préparer. La possibilité d'une prise de compétence par anticipation est néanmoins conservée. Cette loi permettra également de faciliter la transformation des syndicats mixtes en EPTB ou EPAGE lorsqu'ils remplissent « *les missions dévolues à ces établissements* » (Landot *et al.*, 2019, p.49). Cette mesure est donc en faveur des propositions initiales étudiées par le Comité national de l'eau qui aspirait à une couverture totale du territoire par des EPTB et des EPAGE. Bien qu'elle ne permette pas une couverture totale, elle facilite grandement le développement de ces établissements.

En outre, après avoir supprimé les missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations des Régions, des Départements, *etc.* en dehors de la période transitoire avec la loi MAPTAM, la loi NOTRe autorise la Région à « *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 dans un sous-bassin ou un groupement de sous-bassins, ou dans un système aquifère, correspondant à une unité hydrographique* » (Landot *et al.*, 2019, p. 50). Cette décision marque le début d'un rééquilibrage des missions d'anciens acteurs compétents sur ces thématiques. Effectivement, les inquiétudes par rapport à la disparition des acteurs historiques (ou du moins à la disparition de leur soutien sur les actions relatives à la GEMAPI) se sont rapidement faites sentir, encourageant ainsi l'État à revoir sa position en admettant la nécessité de ne pas effacer totalement ces anciens acteurs du paysage de la gestion des cours d'eau. Cette

modeste reconnaissance témoigne d'une première tentative de rééquilibrage des missions permettant de rassurer quelque peu les entités gemapiennes. Enfin, la loi NOTRe a également déterminé l'extension du transfert de compétence aux communautés de communes qui étaient jusqu'alors les seuls EPCI-FP pour lesquels le transfert automatique de compétence des communes membres n'était pas prévu dans la précédente loi.

c) Les lois Biodiversité, GEMAPI et 3DS ou l'élargissement des possibilités de gestion des missions gemapiennes

En 2016, certains articles de la loi Biodiversité sont de nouveaux venus apporter quelques ajustements en lien avec l'exercice de la compétence GEMAPI. Les missions des EPTB ont encore été élargies afin de les faire correspondre au mieux avec le contenu des items de la compétence GEMAPI, le mécanisme de représentation-substitution a été réécrit afin d'inciter l'exercice de la compétence à une échelle hydrographique cohérente. Les modalités d'instauration de la taxe GEMAPI ont été complétées et des dispositions permettant la préservation des milieux aquatiques, plus particulièrement des zones humides ont été prises (Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016). Toutefois, les ajustements apportés ne semblent pas encore suffisants pour calmer les inquiétudes des élus locaux face aux nouvelles responsabilités auxquelles ils ont dû faire face.

C'est la raison pour laquelle la loi Fesneau²⁶, appelée aussi loi GEMAPI est venue assouplir grandement les réglementations initiales. Les EPCI-FP qui, dans les premiers textes de loi relatifs à la compétence, se trouvaient en ligne de mire pour l'exercice des missions gemapiennes se voient finalement soulagés par une disposition de la loi Fesneau qui autorise une dérogation du principe d'abandon des missions gemapiennes par les Départements, Régions, etc. après la période transitoire qui devait prendre fin en 2020. Depuis cette loi, il est permis aux Départements et aux Régions de conserver le bloc gemapien sous réserve d'établissement d'une convention avec l'ensemble des EPCI-FP de leur périmètre. Parallèlement, le législateur a élargi la liste des bénéficiaires des délégations aux syndicats de communes et aux syndicats mixtes pour une nouvelle période transitoire courant jusqu'au 31 décembre 2019. Cette nouvelle possibilité a permis la réintégration de certains acteurs historiques dans le jeu de la GEMAPI (et de fait, évite leur fragilisation) et a rassuré les élus des EPCI-FP qui se sentent désormais mieux entourés techniquement, en s'appuyant sur des acteurs existants. Afin de poursuivre l'assouplissement de la réglementation, le gouvernement a également opté pour la sécabilité des items qui constituent la GEMAPI. Il a alors permis de transférer ou de déléguer seulement une partie de la compétence et ce sur l'intégralité ou seulement une partie du territoire de l'intercommunalité à fiscalité propre. À l'occasion de cette loi, l'intégration d'autres compétences dans le bloc gemapien, telles que les missions relatives à la gestion des eaux pluviales et de ruissellement, ont également été étudiées, mais ces dispositions n'ont finalement pas été adoptées (Landot *et al.*, 2019, p. 52). En revanche, le rétablissement de financements issus de la Région en faveur de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI a été décidé et les missions d'assistance technique des Département ont également été étendues à la prévention des inondations.

La dernière modification récente de la GEMAPI a été apportée par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale appelée aussi « 3DS » qui a introduit l'expérimentation par les EPTB de l'adoption d'un produit de contributions fiscalisées en vue de financer les missions de défense

²⁶ LOI n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations

contre les inondations et contre la mer. Cela concerne donc les EPTB qui se sont vu transférer l'intégralité de l'item 5 de la compétence sur l'ensemble de leur périmètre d'intervention et « *la liste des bassins concernés et les modalités d'application du présent article [article 34] sont fixées par décret en Conseil d'État* » (loi n°2022-217 dite 3DS). Ces derniers peuvent donc désormais voter le produit de taxe qu'ils souhaitent à condition que celui-ci soit « *au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de tout ou partie de la mission mentionnée au 5° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement* » (loi 3DS n°2022-217).

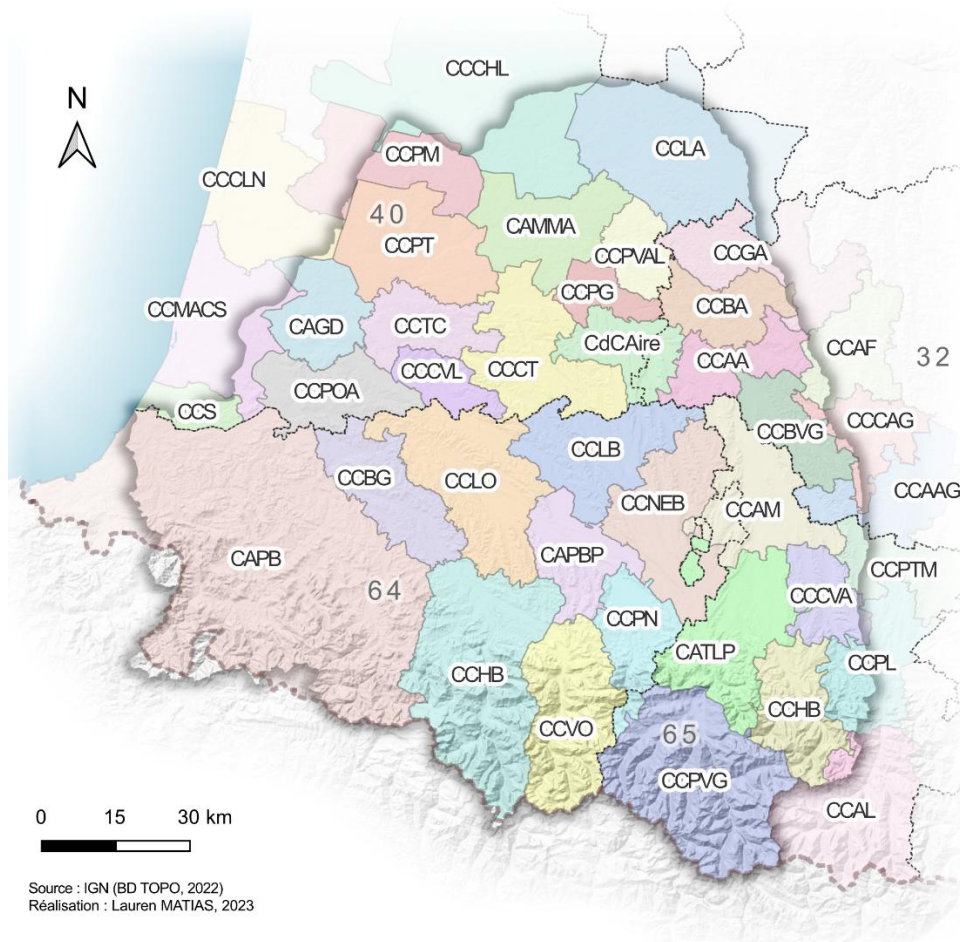
La construction de la compétence GEMAPI résulte finalement d'un long processus de refonte des compétences territoriales qui, au fur et à mesure de sa mise en œuvre, a nécessité de nombreux ajustements afin de garantir son bon fonctionnement (figure 26). Néanmoins, le législateur a nettement rebattu les cartes de l'organisation territoriale qui était en place jusqu'alors en liant à travers cette compétence les échelles politico-administrative et hydrographique. Cependant, les impacts territoriaux engendrés par cette prise de compétence restent pour le moment très peu étudiés dans la sphère scientifique (Heitz *et al.*, 2018 ; Normand, 2018 ; Tacnet, 2018 ; Marc, 2021 ; Barone et Ghiotti, 2022). En revanche, quelques écrits ou témoignages de nature technique ou politique illustrent les difficultés rencontrées par les territoires locaux en charge de la compétence mais généralement tous sur un aspect précis de la compétence (DREAL Normandie, 2014 ; RRGMA, 2014 ; Association rivière Rhône Alpes Auvergne, 2019 ; Nedey, 2021). Seuls les rapports de 2019 (IGA - Inspection Générale de l'Administration et CGEDD- Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2019) et de 2023 (Sénat, 2023) exposent un éventail assez large des problèmes rencontrés par les entités gemapiennes. Une analyse à une échelle locale plus réduite semble être pertinente pour apprécier plus en détail les retours des entités concernées quant à la prise en main effective des missions gemapiennes. Il paraît intéressant, à partir du vécu des acteurs de la compétence, de dresser un bilan des leviers et des verrous de celle-ci sur un territoire donné, comme le bassin de l'Adour.

Avant même d'évaluer les impacts territoriaux de la compétence GEMAPI à travers le vécu des acteurs, nous avons d'abord tenté d'analyser les différences et les similitudes qui peuvent exister entre les entités gemapiennes. Il s'agissait de comprendre la diversité des situations pouvant être représentées dans le bassin de l'Adour, susceptibles de conduire à une appréciation différenciée de l'exercice des missions gemapiennes. Pour cela, un diagnostic territorial sur l'ensemble du bassin de l'Adour a été réalisé à partir de données publiques existantes, qui sera ensuite complété par les enquêtes de terrain.

2.1.4 – Le diagnostic territorial du bassin de l'Adour : un outil pour appréhender les inégalités territoriales entre les entités gemapiennes

Ce diagnostic territorial permet de dresser un bilan des enjeux territoriaux en matière de prévention des inondations, d'une part et de gestion des milieux aquatiques, d'autre part, et ce pour chaque EPCI-FP du bassin de l'Adour. Ces derniers étant les premiers acteurs ciblés pour l'exercice de la compétence GEMAPI et les principaux financeurs de celle-ci, quel que soit leur choix de gestion, ils constituaient donc une première échelle d'analyse intéressante pour appréhender la mise en œuvre de la GEMAPI. L'intérêt est d'évaluer si les intercommunalités à fiscalité propre étaient plutôt égales face aux enjeux liés à la compétence GEMAPI ou à l'inverse s'il pouvait exister des disparités entre elles en raison d'enjeux plus importants pour certaines que pour d'autres. Dans le bassin de l'Adour, les EPCI-FP sont au nombre de 40 ; la figure 27 permet de visualiser et d'identifier les différentes intercommunalités appartenant au bassin d'étude.

Figure 27. EPCI-FP du bassin de l'Adour



- | | |
|---|---|
| CAGD : CA du Grand Dax | CCCVA : CC des Coteaux du Val-d'Arros |
| CAPB : CA du Pays Basque | CCLA : CC des Landes d'Armagnac |
| CAMMA : CA Mont-de-Marsan Agglomération | CCLB : CC des Luys en Béarn |
| CAPBP : CA Pau Béarn Pyrénées | CCBA : CC du Bas Armagnac |
| CATLP : CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées | CCBG : CC du Béarn des Gaves |
| CCAM : CC Adour Madiran | CCGA : CC du Grand Armagnac |
| CCAA : CC Armagnac Adour | CCHB : CC du Haut-Béarn |
| CCAF : CC Artagnan de Fezensac | CCNEB : CC du Nord Est Béarn |
| CCAAG : CC Astarac Arros en Gascogne | CCPTM : CC du Pays de Trie et du Magnoac |
| CCAL : CC Aure-Louron | CCPVAL : CC du Pays de Villeneuve en Armagnac Landais |
| CCBVG : CC Bastides et Vallons du Gers | CCPG : CC du Pays Grenadois |
| CCCT : CC Chalosse Tursan | CCPM : CC du Pays Morcenais |
| CCCAG : CC Coeur d'Astarac en Gascogne | CCPT : CC du Pays Tarusate |
| CCCHL : CC Coeur Haute Lande | CCPL : CC du Plateau de Lannemezan |
| CCCLN : CC Côte Landes Nature | CCS : CC du Seignanx |
| CCCVL : CC Coteaux et Vallées des Luys | CCMACS : CC Maremne Adour Côte Sud |
| CdCAire : CC d'Aire-sur-l'Adour | CCPOA : CC Pays d'Orthe et Arrigans |
| CCHB65 : CC de la Haute-Bigorre | CCPN : CC Pays de Nay |
| CCVO : CC de la Vallée d'Ossau | CCPVG : CC Pyrénées Vallées des Gaves |
| CCLO : CC de Lacq-Orthez | CCTC : CC Terres de Chalosse |

a) Une exposition inégale au risque d'inondation

Il s'agissait d'abord de trouver des données capables d'illustrer les enjeux gemapiens présents dans le bassin de l'Adour. Concernant la prévention des inondations, plusieurs sources de données peuvent être utilisées pour cerner l'importance du risque d'inondation telles que l'atlas des zones inondables (AZI), les zones d'inondations potentielles (ZIP), les zonages des PPRI, l'évaluation préliminaire des risques d'inondations (EPRI) ou encore l'enveloppe approchée d'inondations potentielles (EAIP). Afin d'élaborer le diagnostic territorial indispensable à ce travail, nous avons retenu deux sources pour représenter les enjeux liés aux risques d'inondations, l'EPRI et l'EAIP. Contrairement aux autres indicateurs, ces deux données ne servent pas uniquement d'informations ou d'aide à la décision, mais ont une vocation réglementaire. Elles ont été conçues en vue de répondre aux attentes de la directive européenne relative aux inondations (2007/60/CE) du 23 octobre 2007. En effet, l'EPRI constitue la première étape de la mise en œuvre de la directive inondation, elle identifie les événements historiques et tente de définir l'exposition actuelle des territoires au risque d'inondation en prenant en compte des données liées à la population ou encore aux activités humaines (emplois, bâtiments, etc.) dans le but d'identifier les territoires pour lesquels l'action publique en matière de prévention des inondations est prioritaire. À partir des événements recensés dans l'EPRI, nous avons pu établir une cartographie des inondations passées dans le bassin de l'Adour afin de visualiser les territoires qui, historiquement, sont les plus concernés par les phénomènes d'inondation (figure 28). Néanmoins, il est important de signaler que les événements cartographiés ne sont pas exhaustifs puisqu'ils dépendent très largement de la rigueur que les acteurs de chaque territoire ont accordé au recensement des inondations au cours du temps. Ainsi, s'il semble que la fréquence des crues soit plus importante sur les dernières décennies, il n'est pas possible de l'affirmer, car cela peut être dû à une attention plus particulière donnée aux inondations ces dernières années ou, *a contrario*, à un déficit d'information sur les inondations passées lié à une inégale conservation de la mémoire de celles-ci d'un département à un autre (Bouisset et al., 2007, p. 57).

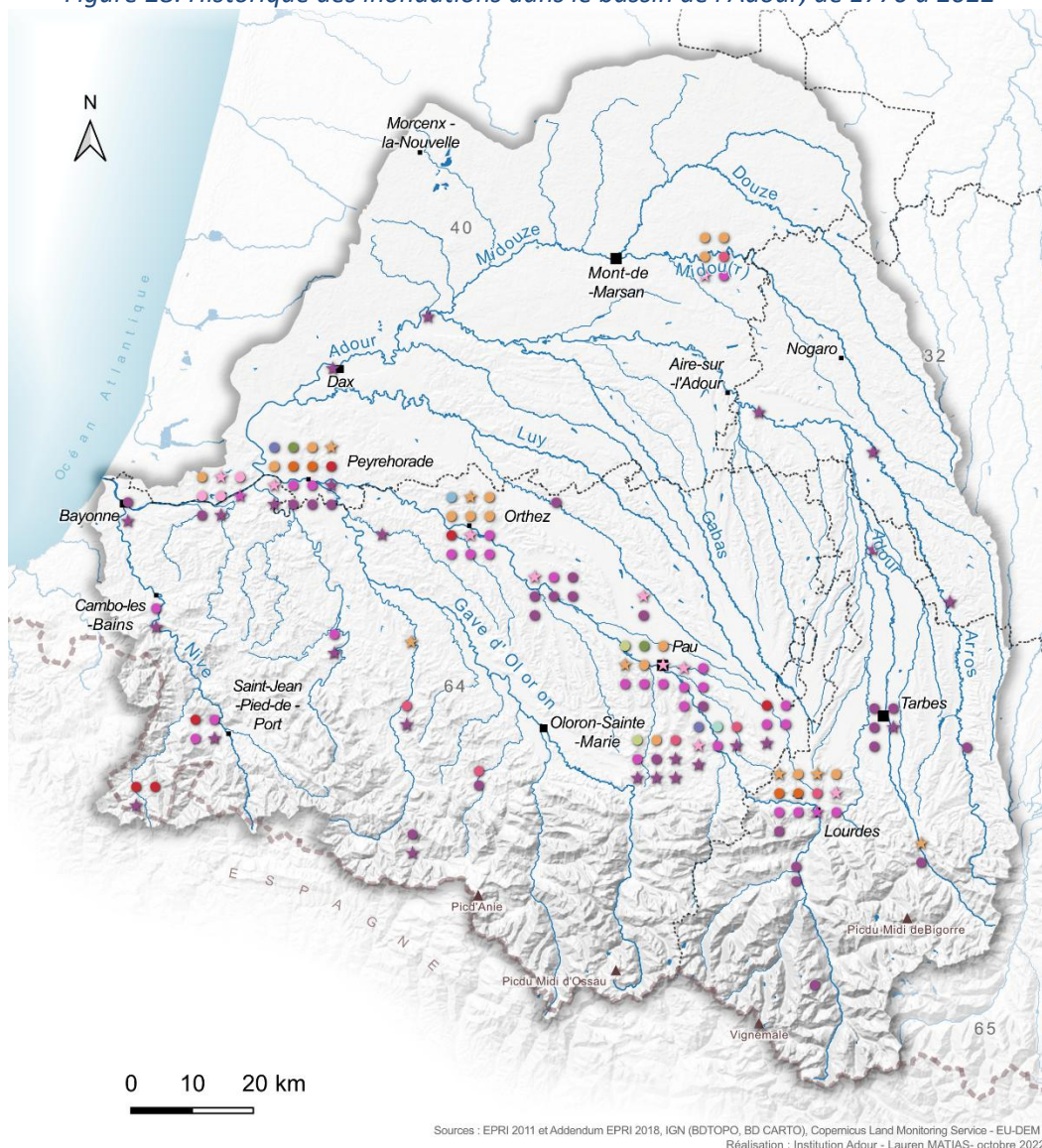
Quant à l'EAIP, elle fait partie des 22 indicateurs retenus dans l'EPRI pour « *évaluer les risques potentiels d'inondation extrêmes sur la santé humaine, l'environnement, le patrimoine culturel et l'activité économique* » (ONRN - Observatoire national des risques naturels, 2012). Elle permet d'avoir une donnée homogène et complète sur le territoire, à la différence de l'atlas des zones inondables, des zones d'inondations potentielles ou encore du zonage des PPRI. En effet, les atlas des zones inondables, réalisés par les services de l'État à l'échelle départementale, bien que suivant les grandes lignes d'une méthodologie commune, peuvent présenter quelques différences d'un département à l'autre. Le bassin de l'Adour regroupant quatre départements, il a été décidé, par souci d'homogénéité, de ne pas utiliser les AZI pour le diagnostic territorial. Les zones d'inondations potentielles sont, quant à elles, établies à partir des données issues des stations de mesure du réseau Vigicrues et ne proposent donc pas d'analyse des zones inondables dans les secteurs non équipés de stations de mesure. Les données semblaient alors trop incomplètes et hétérogènes pour être intégrées au diagnostic de l'ensemble du bassin de l'Adour.

Enfin, le zonage des PPRI, étant réalisé uniquement pour les communes couvertes par ces derniers, il ne proposait pas non plus une couverture homogène sur l'ensemble du bassin de l'Adour. *A contrario*, l'EAIP qui couvre l'intégralité du territoire national permet de faire ressortir certaines zones même si elles ne sont que faiblement touchées par les inondations potentielles. Cet indicateur est produit par l'observatoire national des risques naturels (ONRN) et est calculé de manière homogène sur l'ensemble du territoire. De plus, il permet une analyse de l'impact potentiel d'inondations extrêmes sur la population résidente puisque l'enveloppe, modélisée à partir des crues historiques et centennales, mais aussi à partir

de données issues de la géologie et de la topographie, est ensuite croisée avec des informations concernant le bâti et la population (ONRN, 2012). Néanmoins, cet indicateur prend uniquement en compte la population recensée par l'INSEE en 2006. Par conséquent, les données seraient peut-être différentes avec les chiffres de la population actualisés. En outre, l'enveloppe est maximaliste puisqu'elle est essentiellement réalisée à partir de crues centennales.

Il n'existe donc pas de données idéales pour représenter les risques d'inondation, chacune d'elles présentant des avantages et des inconvénients. Les arguments qui ont motivé le choix des indicateurs pour ce diagnostic territorial ont été l'importance accordée à la couverture totale du territoire et l'homogénéité des données, sachant que pour l'historique des inondations, ce dernier critère est utopique. Une des principales difficultés lorsque l'on souhaite dresser un état des lieux des inondations historiques, est qu'il n'existe aucune donnée exhaustive sur le sujet. Les données retenues, issues de l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, permettent toutefois de donner un aperçu des événements qui se sont produits sur le bassin, comme le montre la figure 28. Pour l'élaboration de celle-ci, tous les événements recensés dans l'évaluation préliminaire des risques d'inondation ont été triés de manière à dissocier les simples phénomènes de crue des phénomènes d'inondation, pour lesquels des enjeux matériels ou humains sont touchés. La carte présente donc uniquement les phénomènes d'inondation. Une distinction a également été faite entre les événements ponctuels, représentés par un point et les crues généralisées, répertoriées dans le tableau et marquées par une étoile sur la carte aux endroits les plus affectés. Ainsi, selon la cartographie des données de cette évaluation préliminaire, un premier constat s'impose : les phénomènes d'inondation affectent de manière très inégale les EPCI-FP du bassin de l'Adour. Logiquement, les intercommunalités les plus concernées par les risques d'inondation sont principalement celles qui se trouvent le long du Gave de Pau et dans la partie aval de l'Adour. On retrouve également quelques événements ponctuels sur les cours d'eau de montagne et bien qu'ils paraissent moins nombreux (en réalité ou en raison d'un manque de données) ce sont les plus dévastateurs, car il s'agit généralement de crues torrentielles, très rapides et intenses.

Figure 28. Historique des inondations dans le bassin de l'Adour, de 1770 à 2022



Sources : EPRI 2011 et Addendum EPRI 2018, IGN (BDTOPO, BD CARTO), Copernicus Land Monitoring Service - EU-DEM
Réalisation : Institution Adour - Lauren MATIAS- octobre 2022

| Les crues généralisées | | Les cours d'eau concernés |
|------------------------|------------------------------|---|
| 1870 - 1890 ★ | 23 juin 1875 | L'Adour, le Gave de Pau, le Gave d'Oloron, les Gaves réunis et l'Ousse |
| | 11 juin 1885 | L'Adour, l'Arros, le Gave de Pau, les Gaves réunis et la Neste |
| 1950 - 1970 ★ | 2 au 5 février 1952 | L'Adour, la Bayse, le Gave de Pau, les Gaves réunis, la Juscle, le Lagoïn, le Luy de Béarn, la Midouze et l'Ousse |
| 1970 - 1990 ★ | 12 au 19 décembre 1981 | L'Adour, la Midouze et le Gave de Pau |
| | 5 au 7 octobre 1992 | La Bidouze et le Saison |
| 1990 - 2022 ★ | 25 août 1997 | Le Gest, le Landistou, le Luz, le Nééz et le Soust |
| | 25 mai 2007 | Le Landistou, le Luz, le Nééz, la Nive des Aldudes et ses affluents |
| | 24 janvier au 5 février 2014 | L'Adour, le Gave de Pau, les Gaves réunis, le Gave d'Oloron, la Gélise, la Bayse et l'Ousse |
| | 4 juillet 2014 | La Bidouze, la Nive et la Nive des Aldudes |
| | 12 au 14 juin 2018 | L'Adour, l'Arros, l'Echez, les Luys, les Gaves réunis, le Gave d'Oloron et le Saleys |

Période des inondations :

- 1770 - 1790
- 1890 - 1910
- 1790 - 1810
- 1910 - 1930
- 1810 - 1830
- 1930 - 1950
- 1830 - 1850
- 1950 - 1970
- 1850 - 1870
- 1970 - 1990
- 1870 - 1890
- 1990 - 2022



La cartographie de l'enveloppe approchée d'inondations potentielles (figure 29) confirme ce premier constat. L'enveloppe est plus étalée autour du Gave de Pau, de la partie aval de l'Adour, mais aussi le long de l'Adour, en amont de Tarbes (figure 29). Afin d'entrer un peu plus dans le détail et de pouvoir réellement comparer les enjeux d'inondation en fonction des EPCI-FP, les données relatives à l'EAIP ont été retravaillées de manière à obtenir le pourcentage de population comprise dans cette enveloppe, par EPCI-FP. Les données de base étant à l'échelle communale, nous avons additionné la population comprise dans l'EAIP des communes membres des EPCI-FP ce qui nous a permis d'élaborer le graphique suivant (figure 30). Parmi les 40 intercommunalités à fiscalité propre du bassin de l'Adour, 13 comptent plus de 22 % de leur population comprise dans l'EAIP et 12, soit quasiment la même proportion, comptent moins de 8 % de leur population dans l'EAIP. La classe la plus importante, composée de 10 EPCI-FP comprend entre 9 et 13 % de sa population dans l'EAIP. Quatre EPCI-FP peuvent potentiellement être nettement plus touchés par les inondations puisqu'environ la moitié de leur population est comprise dans l'enveloppe approchée d'inondations potentielles (cf. Annexe 6 pour voir le détail par EPCI-FP). En termes de prévention des inondations, nous pouvons donc d'ores et déjà affirmer que les EPCI-FP, premiers acteurs ciblés pour l'exercice de la compétence GEMAPI, ne sont pas tous égaux face à l'exposition aux risques d'inondation et pourront donc être amenés à rencontrer plus ou moins de difficultés en fonction de leur situation par rapport à la mise en œuvre des missions de prévention des inondations.

Figure 29. Enveloppe approchée d'inondation potentielle dans le bassin de l'Adour

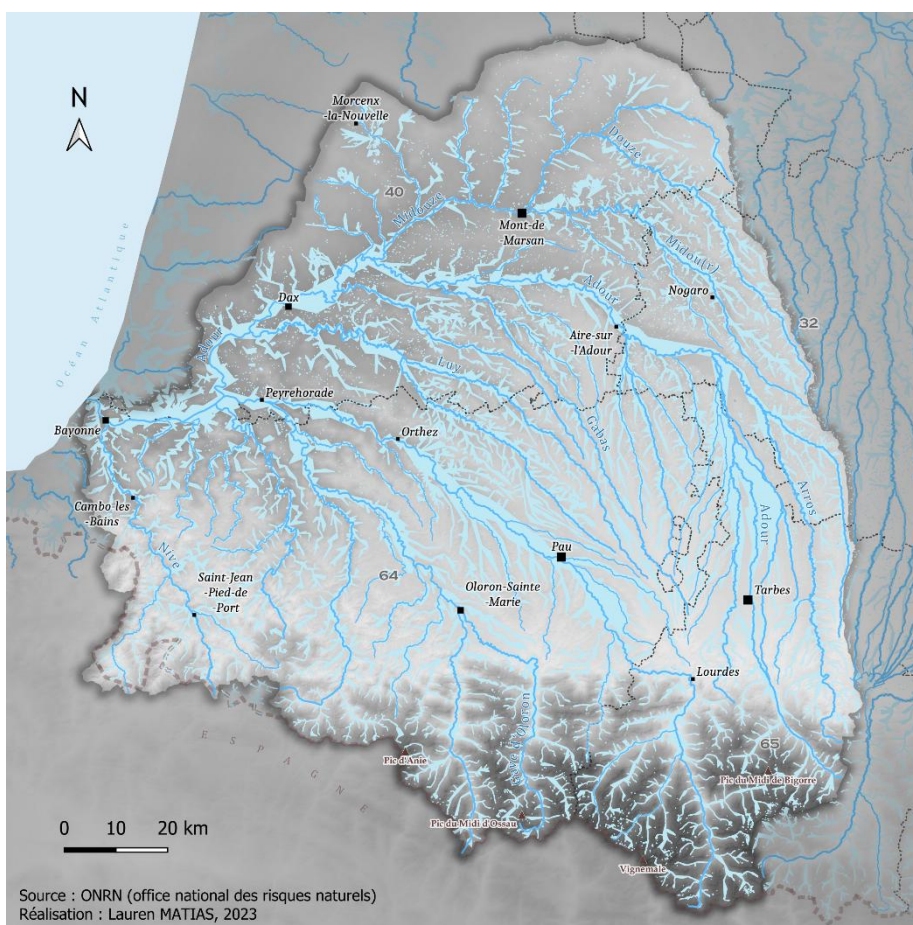
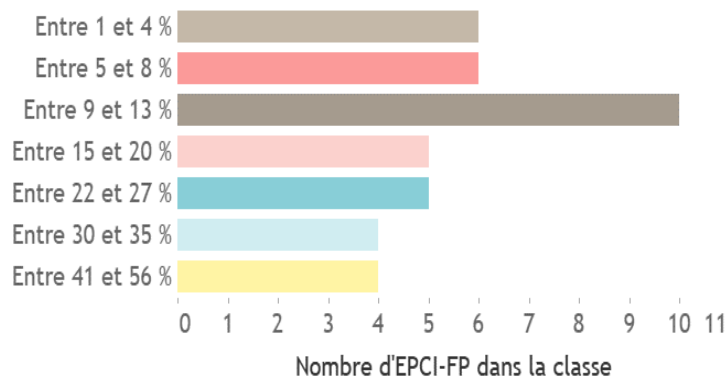


Figure 30. Population comprise dans l'enveloppe approchée d'inondations potentielles



Source : ONRN

Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

En termes de prévention des inondations, nous pouvons donc d'ores et déjà affirmer que les EPCI-FP, premiers acteurs ciblés pour l'exercice de la compétence GEMAPI, ne sont pas tous égaux face à l'exposition aux risques d'inondation et pourront donc être amenés à rencontrer plus ou moins de difficultés en fonction de leur situation par rapport à la mise en œuvre des missions de prévention des inondations. Afin d'analyser les potentielles inégalités territoriales en matière de GEMAPI, il convenait aussi de trouver des indicateurs permettant de comparer les enjeux de gestion des milieux aquatiques, ce qui s'est avéré plus difficile encore.

b) Une répartition inégale des enjeux de gestion des milieux aquatiques

En effet, il a été difficile de trouver des données permettant de représenter et synthétiser les enjeux territoriaux en matière de gestion des milieux aquatiques. Alors que pour la prévention des inondations, il existe tout de même plusieurs données utilisables, pour la gestion des milieux aquatiques, au sens gemapien de l'expression, cela est bien plus délicat. La seule donnée permettant d'illustrer les enjeux relatifs au volet GEMA de la compétence sont celles issues de l'état des lieux réalisé dans le cadre du SDAGE. Cet état des lieux fait partie des étapes essentielles de la méthodologie établie dans le cadre de la DCE en vue de l'atteinte du bon état des masses d'eau. Le volet GEMA de la compétence ayant été en partie pensé pour répondre à cet objectif, il paraît dès lors cohérent d'évaluer les enjeux de gestion des milieux aquatiques en fonction du risque de non-atteinte des objectifs environnementaux (RNAOE) sur les eaux superficielles à l'horizon 2027, un indicateur élaboré dans le cadre de l'état des lieux du SDAGE et mis à jour en 2022. Selon le guide national du ministère (direction de l'eau et de la biodiversité, DEB) de 2017, le calcul du risque de non atteinte des objectifs environnementaux doit tenir compte des pressions exercées sur les masses d'eau²⁷, de l'état des masses d'eau (écologique et chimique) et des « actions terminées » de type travaux pouvant avoir un impact sur les masses d'eau.

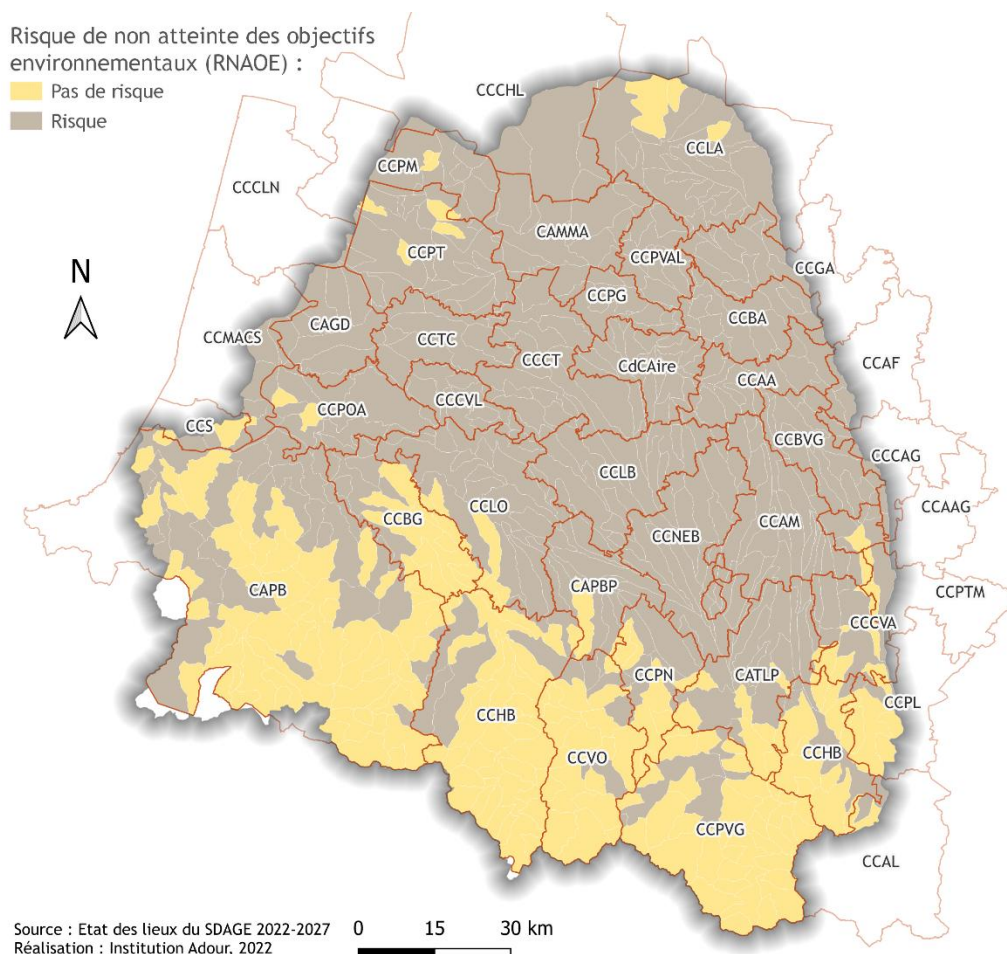
Pour inventorier ces actions, la Direction de l'eau et de la biodiversité a mis en place en 2021 un nouvel outil appelé OSMOSE 2 (outil de suivi des mesures opérationnelles sur l'eau). C'est une application qui a pour objectif de faciliter le suivi du niveau d'avancement des actions menées dans le cadre des PDM (programmes de mesures) et des PAOT (plan d'action opérationnel territorialisé) en harmonisant les critères de suivi à l'échelle nationale. Cet outil identifie alors cinq états d'avancement des actions : les

²⁷ Nature : pression morphologique, hydrologiques ou sur la continuité écologique / intensité : faible, moyenne ou forte

actions prévisionnelles, initiées, engagées, terminées ou abandonnées (DEB, 2021, p. 21). Ainsi, ne sont pris en compte que les travaux correspondant à des actions terminées dans le cadre du calcul du risque de non atteinte des objectifs environnementaux. Le guide national du ministère encourage également à intégrer dans le calcul de cet indicateur des scénarios tendanciels d'évolution des pressions. La construction de ceux-ci « correspond à un exercice d'évaluation des tendances socio-économiques. Il s'agit d'estimer l'évolution prévisible, à l'horizon 2027, d'une série d'indicateurs économiques et de politiques publiques (hors DCE) susceptibles d'avoir un impact sur l'état des eaux » (DEB, 2017, p. 43). Il résulte de la combinaison de tous les critères précités, une classification des masses d'eau en fonction de deux modalités : celles qui présentent un risque de non-atteinte des objectifs environnementaux et celles qui n'en présentent pas.

Les entités gemapiennes, devant contribuer à l'atteinte de ces objectifs, peuvent donc faire face à des enjeux différenciés en matière de gestion des milieux aquatiques en fonction de leur surface plus ou moins importante considérée comme présentant un RNAOE. En effet, pour les EPCI-FP dont la totalité ou la quasi-totalité des masses d'eau révèlent un risque de non-atteinte des objectifs environnementaux, l'enjeu majeur sera lié à la restauration de ces masses d'eau, nécessitant certainement plus d'efforts et d'investissements que les actions de simple préservation en l'état qui seront menées par les EPCI-FP dont la majorité des masses d'eau ne présente pas de RNAOE. La figure 31 permet de faire apparaître les EPCI-FP en fonction du RNAOE plus ou moins important et par extension de percevoir les disparités en matière d'enjeux de gestion des milieux aquatiques.

Figure 31. RNAOE pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour en 2022



Les EPCI-FP les moins concernés par le risque de non atteinte des objectifs environnementaux sont ceux qui se situent dans la partie sud du bassin de l'Adour, autrement dit en zone de montagne. Cela n'a rien de surprenant puisque les sources de cours d'eau principaux se trouvent dans ces zones. La position de ces intercommunalités en tête de bassins-versants, les épargne donc des diverses altérations présentes plus en aval lorsque les effets des pratiques anthropiques sur les milieux aquatiques deviennent plus prégnants. Les masses d'eau des EPCI-FP de la partie centrale et nord du territoire sont donc plus affectées par les impacts des activités humaines et correspondent aux intercommunalités qui présentent un risque de non atteinte des objectifs environnementaux plus important. Ainsi, pour les vallées pyrénéennes, qui peuvent toutefois ne pas être épargnées par le RNAOE, l'enjeu sera plutôt de parvenir à préserver leurs milieux en bon état, tandis que pour les territoires plus en aval, plus concernés par ce risque, il s'agira de tendre vers une amélioration de la qualité des masses d'eau afin d'atteindre le bon état.

Si les territoires de montagne peuvent être marqués par des crues torrentielles qu'on ne retrouve pas ailleurs dans le bassin, l'état de leurs masses d'eau est bien meilleur que dans les autres intercommunalités à fiscalité propre. Là encore on peut donc affirmer qu'en terme d'enjeux de gestion des milieux aquatiques, les EPCI-FP ne sont pas tous sur le même pied d'égalité. Les objectifs gemapiens seront donc différents d'un EPCI-FP à un autre en fonction des enjeux et des besoins de leur territoire. Les efforts et investissements nécessaires pour répondre à ces objectifs seront donc géographiquement inégaux, pourtant les EPCI-FP aux enjeux gemapiens les plus importants ne bénéficieront pas forcément d'aides supplémentaires par rapport aux autres, ce qui introduit une nouvelle fois l'hypothèse selon laquelle la territorialisation de la compétence GEMAPI serait susceptible d'accentuer les inégalités autour de la gestion des cours d'eau. En employant le terme « accentuer », cela suppose qu'il existe déjà des inégalités entre les EPCI-FP du bassin de l'Adour, mais nous faisons l'hypothèse qu'un creusement de celles-ci s'observe entre les territoires urbains et les territoires ruraux. Il paraissait dès lors tout à fait logique, dans le cadre du diagnostic territorial, de tenter d'identifier ces deux types de territoires dans le bassin de l'Adour.

c) L'identification des territoires ruraux et urbains pour appréhender les inégalités territoriales

Pour identifier ces deux types de territoires, nous avons commencé par nous intéresser aux divers indicateurs utilisés pour définir les territoires ruraux et urbains. Parmi les indicateurs fréquemment utilisés dans ce cas de figure nous retrouvons : les unités urbaines, le zonage en aire urbaine, les aires d'attraction des villes ou encore la grille communale de densité, tous élaborés par l'INSEE. Les trois premiers ont beaucoup été critiqués, car ils permettent d'identifier les territoires ruraux uniquement par soustraction des territoires urbains, ce que certains auteurs qualifient de définition du rural en « creux » (Pistre et al. 2018 ; Bouba-Olga, 2021). Pour mettre un terme à ces critiques, « un groupe de travail a été constitué, suite au rapport de la mission "Ruralités : une ambition à partager - 200 propositions pour un agenda rural" de juillet 2019, dont la première proposition exprimait "le souhait que l'Insee propose une approche nouvelle des espaces ruraux, qui ne soit pas en négatif de la définition de l'urbain", proposition reprise dans l'Agenda rural (mesure 158) » (Bouba-Olga, 2021). Le groupe de travail a suggéré de définir les territoires ruraux et urbains par le biais de la grille communale de densité. Cette dernière classe les communes en quatre catégories : les catégories très peu denses et peu denses qui correspondent aux communes rurales, puis les catégories de densité intermédiaire et très denses qui sont associées aux communes urbaines ou périurbaines. Cette typologie a été validée lors du comité interministériel des ruralités (CIR), le 14 novembre 2020, et est aujourd'hui la plus utilisée pour rendre compte de la répartition territoriale rural / urbain. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'utiliser la grille communale de densité pour l'élaboration du diagnostic territorial. Afin d'introduire la cartographie du bassin de l'Adour réalisée à partir de la grille

communale de densité, un encadré méthodologique sur la construction de cet indicateur est intégré ci-après pour garantir la compréhension et la bonne interprétation des données.

Encadré 4. Méthodologie de construction de la grille communale de densité

Origine des données :

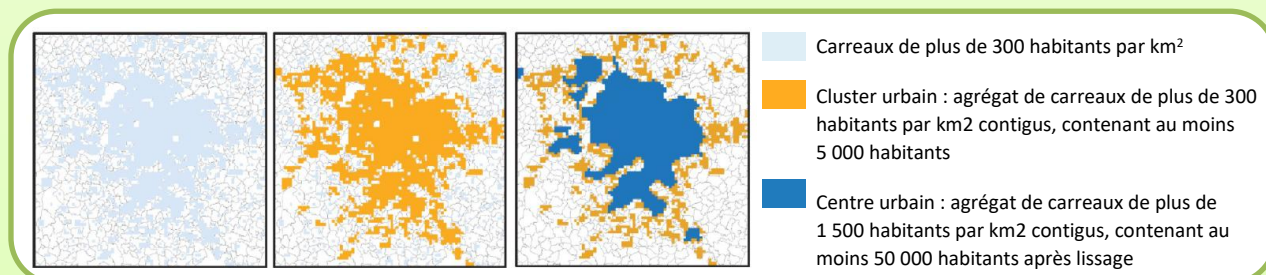
- données population : « données géolocalisées [...] des fichiers démographiques sur les logements et les individus (Fideli 2018) »
- grille de carreaux de 1 km²: « construite de façon continue avec la grille de carreaux européens fournie par Eurostat. »

Étape 1 : Détermination des centres urbains

« Les carreaux dont la densité est supérieure ou égale à 1500 hab/km² sont sélectionnés comme denses. [...] on agrège les carreaux denses ($\geq 1\,500$ hab/km²) contigus ; la contiguïté ne s'étend pas à la diagonale et les vides sont remplis. De plus, les contours de la zone sont lissés suivant la règle suivante : si un carreau est entouré d'au moins 5 carreaux denses, ce carreau est intégré à la zone. Cette règle est répétée jusqu'à ce qu'aucun carreau ne puisse être intégré à l'agrégat. [...] Lorsqu'on parvient à une agrégation de carreaux denses dont la population est d'au moins 50 000 habitants, cette agrégation de carreaux est appelée "centre urbain". »

Étape 2 : Détermination des clusters urbains

« Les carreaux dont la densité est supérieure ou égale à 300 hab/km² sont sélectionnés comme de densité intermédiaire. [...] on agrège les carreaux de densité intermédiaire (≥ 300 hab/km²) contigus ; la contiguïté s'étend à la diagonale. Les vides ne sont pas remplis et les contours ne sont pas lissés. [...] Lorsqu'on parvient à une agrégation de carreaux de densité intermédiaire dont la population est d'au moins 5 000 habitants, cette agrégation de carreaux est appelée "cluster urbain". »



Étape 3 : Détermination des mailles rurales intermédiaires

« Les carreaux dont la densité est supérieure ou égale à 25 hab/km² sont sélectionnés comme peu denses. [...] On agrège les carreaux peu denses (≥ 25 hab/km²) contigus ; la contiguïté s'étend à la diagonale. Les vides ne sont pas remplis et les contours ne sont pas lissés. [...] Lorsqu'on parvient à une agrégation de carreaux peu denses dont la population est d'au moins 300 habitants, cette agrégation de carreaux est appelée "maille rurale intermédiaire". »

Étape 4 : Passage à la commune

« Si plus de 50 % des habitants [d'une commune] vit dans un centre urbain, la commune est considérée comme "densément peuplée". Parmi les autres communes, si plus de 50 % vit dans un centre urbain ou un cluster urbain, la commune est "de densité intermédiaire". [...] Les communes où plus de 50 % de la population vit hors de toute maille sont "très peu denses" ; les autres communes sont "peu denses". »

Source : Fiche méthode de l'INSEE, 2021

Afin de comparer les données à l'échelle territoriale qui nous intéresse, celle de l'EPCI-FP, nous avons procédé, avec l'aide des agents de l'Observatoire de l'eau, à l'agrégation des données à l'échelle souhaitée en suivant la méthode d'agrégation proposée par l'INSEE²⁸ ce qui nous a permis d'obtenir les

²⁸ <https://www.insee.fr/fr/information/2114627>

deux cartes en figure 32 et figure 33, l'une à l'échelle intercommunale, l'autre à l'échelle communale. La figure 32 met en avant l'ensemble des communautés d'agglomération du territoire comme des territoires urbains (CAGD, CABP, CAMMA, CAPBP et CATLP) ainsi que la communauté de communes du Pays de Nay (CCPN), intercommunalité intermédiaire entre les deux agglomérations tarbaise et paloise. Les autres EPCI-FP apparaissent alors comme des territoires ruraux « peu denses » dans leur large majorité ; seulement quatre EPCI-FP, situés dans les départements du Gers et des Hautes-Pyrénées, affichent une très faible densité. Néanmoins, la comparaison des figure 32 et figure 33 révèle les biais introduits par la taille des EPCI. En effet, lorsque les périmètres des intercommunalités à fiscalité propre sont très larges, comme c'est le cas de la communauté d'agglomération du Pays Basque, les données peuvent être influencées par l'attraction d'une zone en particulier. En effet, la CAPB est considérée comme un territoire dense, pourtant une observation à une échelle plus fine montre qu'elle est composée majoritairement de communes rurales, à l'exception de celles situées dans l'agglomération de Bayonne et autour de Cambo-les-Bains et d'Ixassou. Cela signifie que plus de la moitié de la population de la CAPB vit dans les communes précitées et que la densité de population à l'échelle de l'EPCI-FP est influencée par la densité de ces pôles. Les données agrégées à l'échelle intercommunale sont donc à interpréter avec prudence et toujours au regard de la donnée de base prévue pour l'échelle communale. Les cartes permettent tout de même de distinguer les EPCI-FP qui sont considérés comme ruraux et ceux considérés comme urbains.

Figure 32. Répartition des EPCI-FP ruraux et urbains dans le bassin de l'Adour

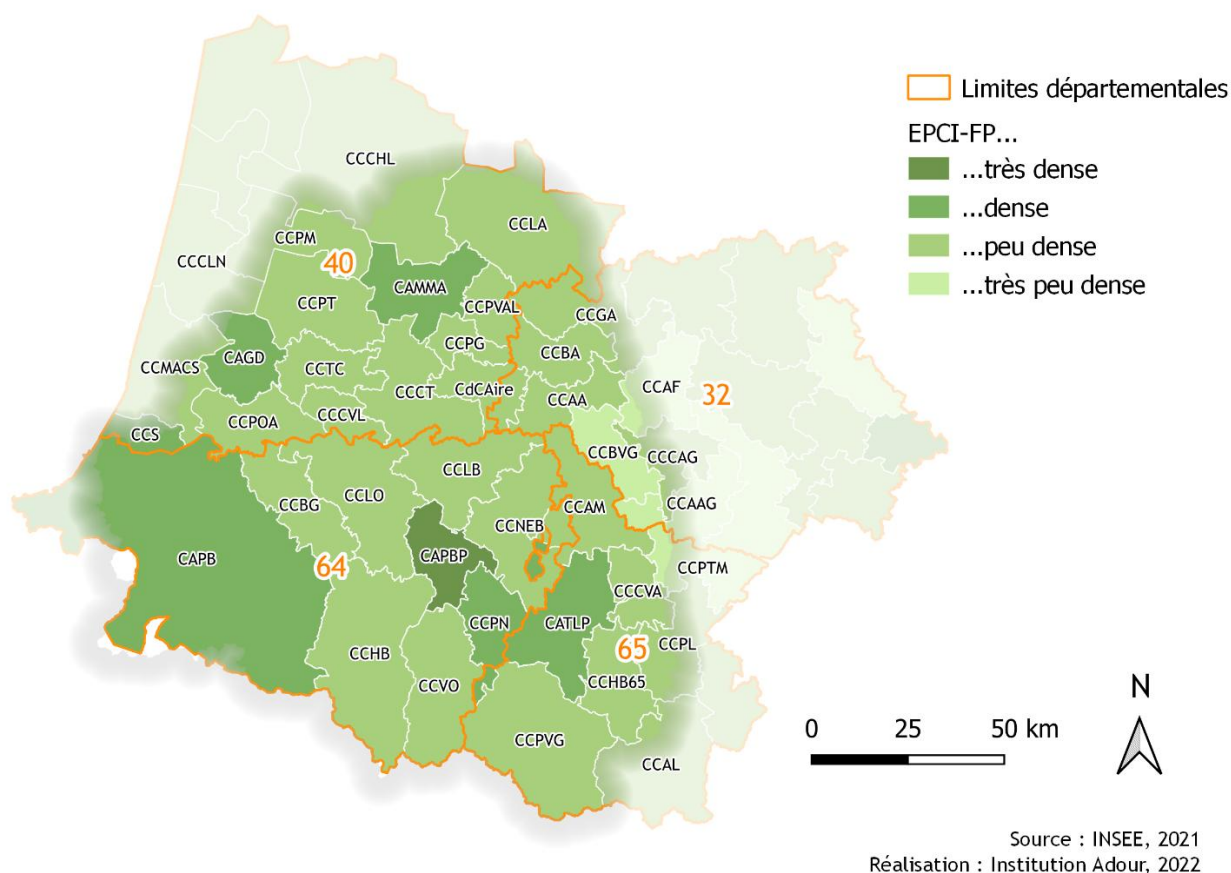
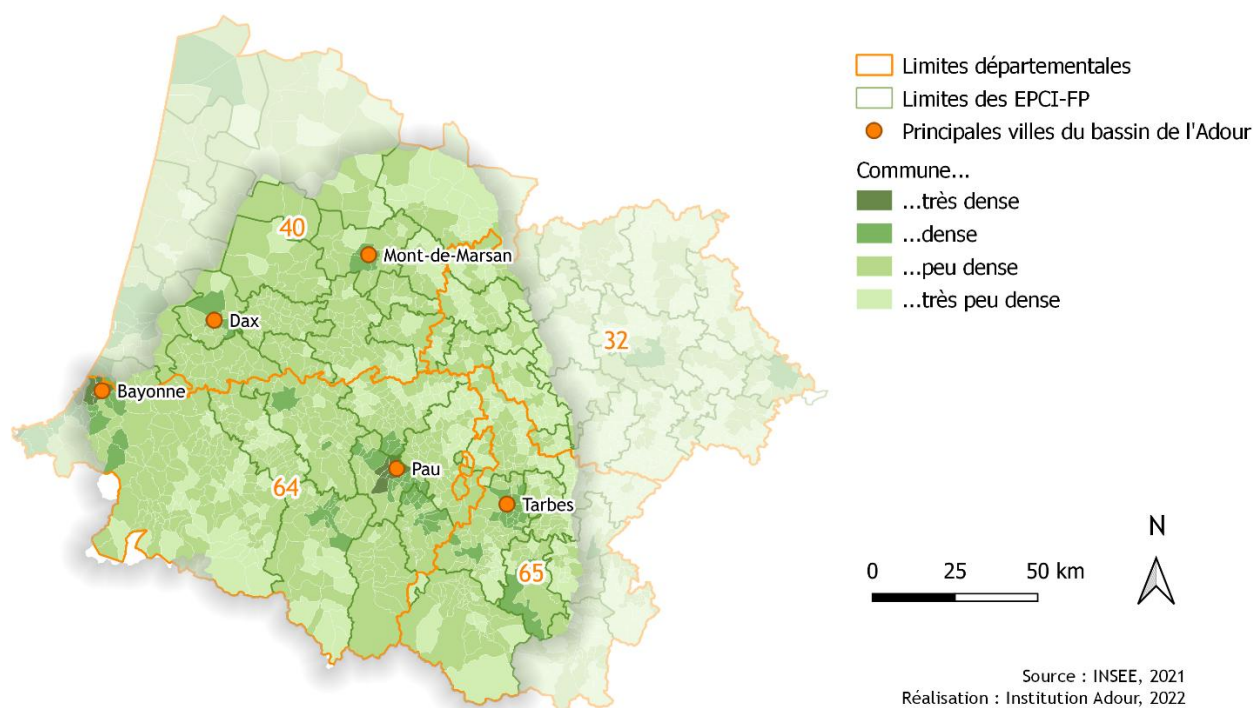


Figure 33. Répartition des communes rurales et urbaines dans le bassin de l'Adour



Selon l'une de nos hypothèses de recherche les capacités fiscales pour mettre œuvre la compétence GEMAPI sont inégales entre les EPCI-FP plutôt ruraux et ceux qui sont urbains. Il s'agit dès lors, à partir de données sur la fiscalité des EPCI-FP, de commencer à évaluer si ces disparités se vérifient. Pour ce faire, un important travail sur la fiscalité publique locale a été mené et sera présenté dans la sous-partie suivante.

d) Des inégalités fiscales repérées entre les EPCI-FP du bassin de l'Adour

N'étant pas du tout familière avec la thématique de la fiscalité publique, il a d'abord été nécessaire de se former et d'acquérir un socle de compétences de base dans ce domaine afin d'être en capacité de comprendre les données, de les utiliser puis de les interpréter. Dans ce cadre-là, nous nous sommes principalement appuyée sur un ouvrage technique intitulé « Comprendre les finances publiques locales » écrit par Joël Clérembaux, en 2021. Des échanges informels ont également eu lieu avec plusieurs employés de l'Institution Adour, détenant des connaissances sur la fiscalité locale, ainsi qu'avec Jean-Michel UHALDEBORDE, un professeur émérite de l'université de Pau et des Pays de l'Adour qui a consacré sa carrière à l'économie publique locale et au financement des politiques locales.

Après avoir acquis quelques connaissances de base en la matière, la sélection des indicateurs permettant d'évaluer les disparités territoriales en lien avec la fiscalité et les finances locales a été plus aisée. À l'issue des premières recherches, quatre indicateurs ont d'abord retenu notre attention. Il s'agit du potentiel fiscal (PF), du coefficient d'intégration fiscale (CIF), du potentiel financier (PFI) et de l'effort fiscal (EF). Ces diverses données permettent d'évaluer la richesse des collectivités et de leurs groupements et contribuent au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) perçue par ces derniers. La DGF, constituée de différentes composantes en fonction des échelles administratives, est « la principale dotation de l'État aux collectivités locales, notamment aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre » (DGCL, 2022, p. 2). Elle a été créée, en 1979, en vue de répondre à un double objectif : « assurer aux collectivités des ressources relativement stables et prévisibles d'une année

sur l'autre » et « mettre en œuvre une péréquation verticale en apportant un soutien particulier aux collectivités confrontées à des charges importantes sans pour autant disposer de ressources suffisantes pour y faire face » (DGCL, 2022, p. 2). Concernant l'échelle administrative qui nous intéresse ici, celle de l'EPCI-FP, les composantes de la DGF sont la dotation de compensation, qui a vocation à compenser la disparition de la part salaire de la taxe professionnelle ainsi que la baisse de la DCTP (dotation de compensation de la taxe professionnelle) depuis la fin des années 1990, mais aussi la dotation d'intercommunalité qui représente le processus de péréquation à l'échelle intercommunale.

Dans le cadre du calcul de la DGF des groupements intercommunaux, les indicateurs principalement utilisés sont le potentiel fiscal et le CIF. Le potentiel financier, prenant en compte dans son calcul la dotation forfaitaire, n'est pas calculé pour les EPCI-FP puisqu'ils ne disposent pas de ce type de dotation. Cet indicateur est donc uniquement calculé pour les communes et les départements, qui eux, perçoivent la dotation forfaitaire. Dans le même esprit, l'effort fiscal est uniquement calculé pour les communes car son objectif est de « mesurer le degré de pression fiscale exercé par une commune sur ses ménages », il ne concerne donc pas non plus les intercommunalités à fiscalité propre (Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2020, p. 32). Il existe néanmoins des méthodes permettant d'agréger ces données à l'échelle intercommunale, mais nous avons choisi de ne pas retenir ces deux indicateurs dans la mesure où ils ne sont pas pensés, au départ, pour l'échelle des EPCI-FP et qu'ils ne sont pas non plus pris en compte par l'administration fiscale dans le calcul de la DGF intercommunale.

Concernant le coefficient d'intégration fiscale, il permet quant à lui d'évaluer le poids de l'EPCI-FP « dans l'ensemble des ressources perçues par les personnes publiques locales (EPCI et communes) sur un territoire donné. Il repose donc sur l'hypothèse qu'il existe une corrélation étroite entre la part des ressources perçues par un EPCI à fiscalité propre et la part des charges et des compétences assumées par cette structure sur ce même territoire. » (Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2020, p. 12). Pouvoir évaluer la charge des compétences exercées par les EPCI-FP nous a alors paru intéressant pour mettre en lumière le fait que la GEMAPI intervient en plus de tout un lot d'autres compétences que les EPCI-FP doivent assumer. En sachant que ces compétences ne sont pas toutes identiques d'une intercommunalité à l'autre que ce soit en termes de nombre ou de type de compétence, la GEMAPI peut être traitée différemment selon les EPCI-FP. En extrapolant pour ceux qui disposent d'un nombre important de compétences, la GEMAPI peut être perçue comme une charge supplémentaire qu'ils peineront à assumer et qui sera donc reléguée au second plan. À l'inverse, compte tenu du poids des enjeux gemapiens, cette compétence peut être considérée comme importante, poussant alors les EPCI-FP concernés à laisser de côté d'autres compétences au profit de celle-ci. En suivant la même logique, pour les intercommunalités disposant de peu de compétences, la GEMAPI pourrait être intégrée plus facilement à celles déjà existantes sans engendrer nécessairement des concessions quant à l'exercice des autres compétences. De même, il est aussi possible d'imaginer que si ces intercommunalités détiennent moins de compétences c'est parce qu'elles ont moins de moyens que d'autres pour en prendre à leur charge un nombre important.

Dans ce cas-là et en fonction des enjeux gemapiens présents sur leur territoire, ces EPCI-FP pourraient se retrouver en difficulté pour assumer les charges relatives à la compétence GEMAPI. Cependant, à ce stade, ces arguments ne sont que des suppositions exagérées des situations dans lesquelles pourraient se retrouver les EPCI-FP du bassin de l'Adour, mais il reste intéressant de proposer un état des lieux des compétences exercées par les intercommunalités, complété plus tard par les enquêtes de terrain permettant de confirmer, d'infirmer ou de nuancer ces suppositions. Nous avons donc préféré nous

focaliser uniquement sur les compétences exercées par les EPCI-FP en partant d'une autre source de données plutôt que d'utiliser le coefficient d'intégration fiscale qui comprend dans son calcul des éléments bien plus larges tels que les impôts locaux, qui dans notre cas, ne feraient que complexifier l'analyse. Les potentielles disparités en termes de compétences seront donc exposées après avoir étudié les capacités fiscales des intercommunalités du bassin de l'Adour.

L'indicateur finalement retenu pour illustrer les capacités fiscales des EPCI-FP est donc le potentiel fiscal. Il correspond à la « *somme que produiraient les quatre taxes directes (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti et cotisation foncière des entreprises) d'une collectivité si l'on appliquait aux bases intercommunales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes* » (Décomptes-Publics.fr). En effet, la richesse des collectivités et de leurs groupements dépend essentiellement des ressources perçues grâce aux impôts locaux et ce sont principalement ces éléments qui composent le potentiel fiscal (cf. Annexe 3 qui expose un aperçu plus détaillé du contenu de l'indicateur pour les EPCI-FP).

En outre, le potentiel fiscal est un indicateur intéressant, car il consiste « *à mesurer, indépendamment des choix de gestion des collectivités, les ressources de fonctionnement libres d'emploi qu'une collectivité peut mobiliser* » (Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2020, p. 4). Afin de répondre au mieux aux enjeux de la datavisualisation (Houser, 2021, p. 35) et pour que l'analyse de l'indicateur soit pertinente et qu'elle ne soit pas influencée par la taille des EPCI-FP (superficie et démographie), nous avons préféré utiliser le potentiel fiscal par habitant. Parallèlement, il nous paraissait opportun de ne pas exclure totalement de l'analyse les choix de gestion des intercommunalités et c'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'étudier, avec le potentiel fiscal, l'indicateur « *impôts locaux par habitant* ». Tout comme le potentiel fiscal, cette variable a été récupérée grâce aux fiches détaillées des comptes administratifs intercommunalités à fiscalité propre mises en ligne en accès libre par l'État. Cet indicateur exprime le montant total des impôts perçus par un EPCI-FP, autrement dit, il s'agit du cumul de toutes les taxes locales payées par la population locale. Il est obtenu à partir d'un calcul faisant appel à plusieurs éléments des nomenclatures comptables des groupements intercommunaux (Annexe 4 pour une description plus précise du contenu de la variable). La donnée étant par habitant, il s'agit de la valeur moyenne que perçoit l'EPCI-FP par habitant présent sur son territoire.

En comparant les données relatives aux impôts locaux et au potentiel fiscal par habitant, on peut distinguer les EPCI-FP qui ont un taux d'imposition supérieur au taux moyen national (pour lesquels la barre jaune de l'histogramme est plus haute que la barre bleue sur la figure 34), de ceux qui en ont un inférieur (pour lesquels la barre jaune est plus petite que la barre bleue sur la figure 34) ou encore quasiment égal (pour lesquels les barres sont quasiment identiques). Cette donnée permet en réalité d'illustrer ce que nous appellerons la « *marge de manœuvre fiscale* » dont disposent les EPCI-FP. Si le potentiel fiscal permet d'avoir un aperçu de la richesse potentielle des groupements, il ne donne pas à lui seul d'indications sur les capacités fiscales des EPCI-FP à s'adapter à d'éventuelles charges supplémentaires liées à la prise de compétence. L'enjeu était alors de parvenir à évaluer la situation des EPCI-FP par rapport à leurs potentielles capacités fiscales et les capacités fiscales dont ils disposent réellement en fonction de leur choix de gestion. En d'autres termes, il s'agit de voir si les EPCI-FP du bassin de l'Adour peuvent encore jouer sur leur fiscalité pour le financement de la compétence GEMAPI ou si ces derniers ont déjà une fiscalité élevée, susceptible de limiter leur marge de manœuvre. Ceux qui ont des impôts locaux supérieurs à leur potentiel fiscal sont ceux qui n'ont pas beaucoup de marge de manœuvre fiscale, car ils prélèvent déjà beaucoup

d'impôts par rapport à leur potentiel fiscal. Ils ont un taux d'imposition plus élevé que le taux moyen national et une augmentation de ce taux pourrait donc être plus difficilement comprise par le contribuable.

Figure 34. Marge de manœuvre financière des EPCI-FP du bassin de l'Adour

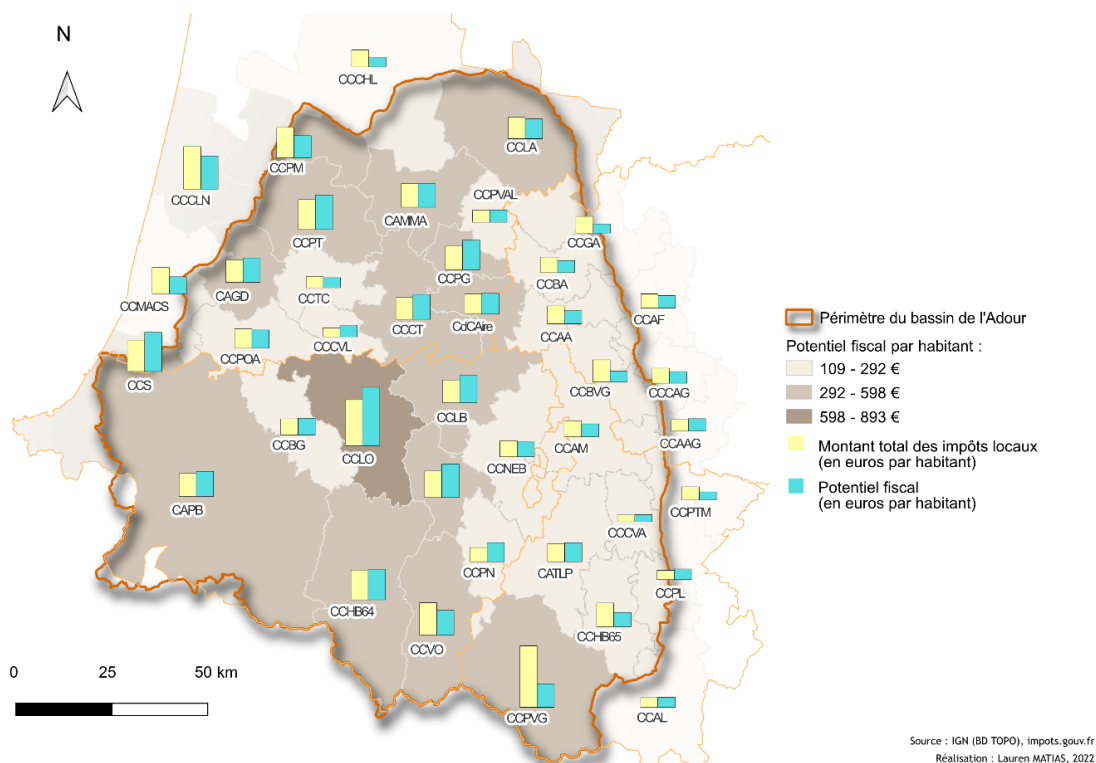
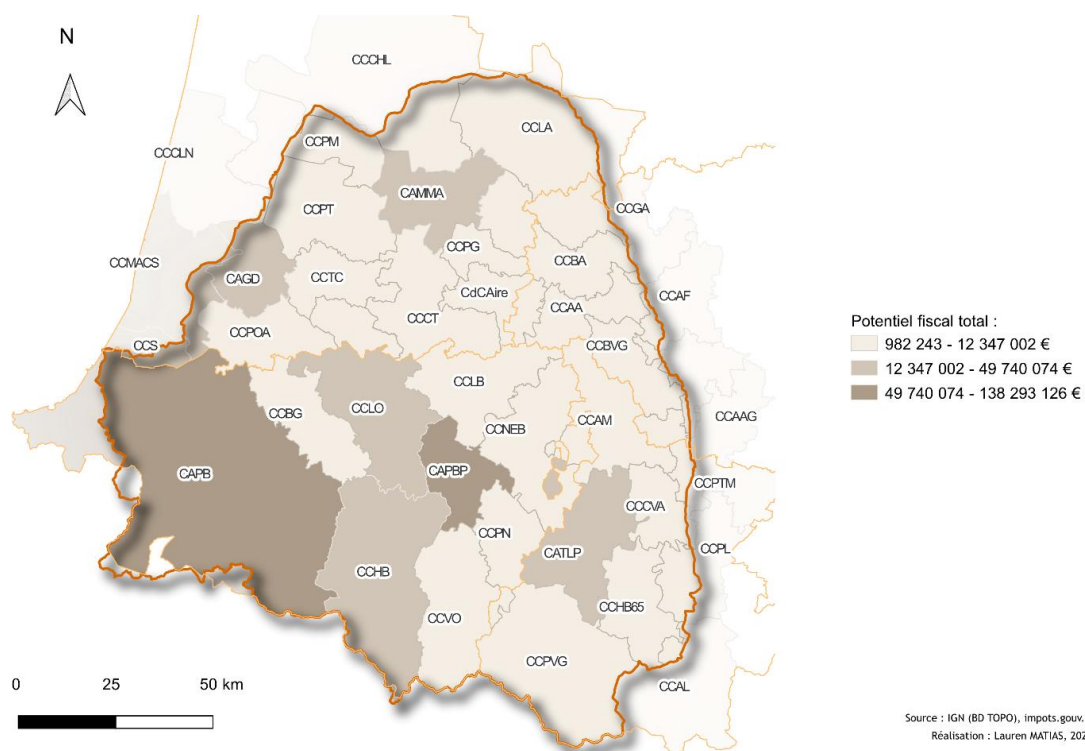


Figure 35. Potentiel fiscal total des EPCI-FP du bassin de l'Adour



À l'inverse ceux qui ont des impôts locaux inférieurs à leur potentiel fiscal sont ceux qui ont une marge de manœuvre fiscale plus importante, car ils ne prélèvent pas beaucoup d'impôts par rapport à leur potentiel fiscal et une augmentation du taux serait peut-être plus facilement acceptée par la population locale. D'après les données de la figure 34 présentant les différences entre les impôts locaux et le potentiel fiscal par habitant, 12 EPCI-FP du bassin disposent d'une marge de manœuvre intéressante puisque leurs impôts locaux par habitant sont inférieurs de 15 à 190 euros par rapport à leur potentiel fiscal par habitant, 9 ont une légère marge de manœuvre (entre 0 et 15 euros de différence entre leurs impôts locaux et leur potentiel fiscal) et 19 détiennent une marge de manœuvre limitée puisque leurs impôts locaux sont déjà supérieurs à leur potentiel fiscal, allant de 15 à 580 euros supplémentaires par habitant. Parmi les intercommunalités à fiscalité propre qui disposent d'une certaine marge de manœuvre fiscale, nous retrouvons les 6 EPCI-FP considérés comme urbains selon la grille communale de densité et si l'on se focalise uniquement sur le potentiel fiscal total des groupements (figure 35), nous retrouvons également parmi les intercommunalités disposant d'un potentiel fiscal important, entre autres : la CAPB, la CAPBP, la CATLP, la CAGD et la CAMMA, soit 5 des 6 EPCI-FP urbains. L'hypothèse d'une différence de moyens ou du moins de capacités fiscales entre groupements intercommunaux ruraux et urbains ne paraît donc pas absurde et sera à étudier plus précisément lors des enquêtes de terrain.

Toutefois, les moyens dont disposent les EPCI-FP restent à analyser au regard des charges qui leur incombent. Celles-ci étant principalement liées à l'exercice de compétences, nous avons alors souhaité établir un portrait du panel de compétences exercées par les intercommunalités à fiscalité propre du bassin de l'Adour afin de nuancer la simple analyse des capacités fiscales.

e) Une charge de compétences différenciée d'un EPCI-FP à l'autre

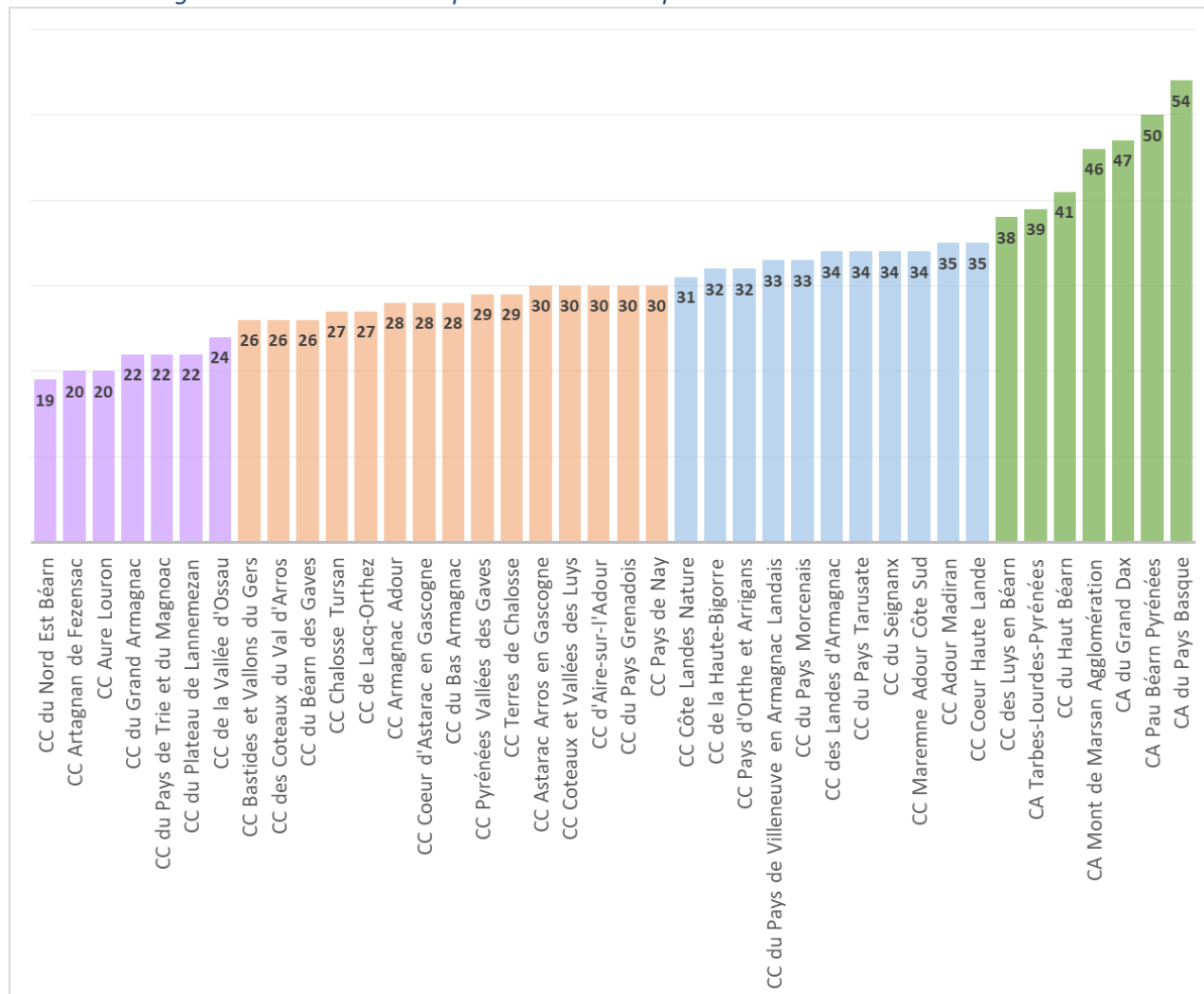
Afin d'analyser les disparités en matière de charge de compétences entre les EPCI-FP du bassin, nous avons utilisé les données sur les compétences des groupements issues de la base de données Banatic, la base nationale sur l'intercommunalité. Dans le bassin de l'Adour, le nombre de compétences exercées par les EPCI-FP varie entre 19 et 54 (figure 36). De manière générale, les EPCI-FP urbains avec des capacités fiscales plus importantes sont aussi ceux qui détiennent le plus de compétences à leur charge (on retrouve les cinq communautés d'agglomération dans la classe verte qui s'étend de 38 à 54 compétences). Ainsi, bien que ces groupements semblent jouir de capacités fiscales plus avantageuses, ils couvrent un champ de compétence plus large et la GEMAPI venant s'ajouter à cet éventail pourrait tout de même complexifier leur fonctionnement, tant d'un point de vue technique que financier.

Néanmoins, quelques EPCI-FP disposant de capacités fiscales intéressantes, comme la communauté de communes de Lacq-Orthez (située à l'ouest de l'agglomération paloise), certainement en raison de l'importance de son bassin industriel, fait pourtant partie des intercommunalités qui n'exercent que peu de compétences par rapport aux autres groupements partageant plus ou moins le même profil (27 compétences). *A contrario*, d'autres EPCI-FP, aux capacités fiscales moindres exercent parfois un nombre plutôt important de compétences, c'est le cas par exemple de la communauté de communes des Luys en Béarn (64), de la communauté de communes Cœur Haute Lande (40) ou encore de celle d'Adour Madiran (65) qui ont à leur charge au moins 35 compétences²⁹. Les intercommunalités à fiscalité propre du bassin de l'Adour présentent donc une diversité de situations qui sont susceptibles de faire varier l'appréciation

²⁹ Dans le cadre du diagnostic de territoire, un graphique représentant les types de compétences exercées par les EPCI-FP du bassin de l'Adour a également été réalisé à partir des données de Banatic et placé en Annexe 7 de cette thèse pour exposer plus en détails ces compétences (cf. Annexe 7).

de la compétence GEMAPI d'une structure à l'autre et c'est ce que nous tenterons en partie d'évaluer dans ce travail de recherche.

Figure 36. Nombre de compétences exercées par les EPCI-FP du bassin de l'Adour



Source : Banatic, 2020
Réalisation : Lauren MATIAS, 2022

Ainsi, dès son origine, la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations a été marquée par une construction réglementaire chaotique à l'échelle nationale, caractérisée par de nombreux allers-retours. Les multiples modifications apportées, d'année en année par la législation témoignent de la difficulté à définir un cadre national qui puissent convenir pour un exercice de la compétence à la croisée des échelles politico-administratives et hydrographiques, très différentes. En effet, le souhait du législateur était de parvenir à établir une gestion concertée de la compétence GEMAPI entre ces deux échelles. Or, malgré plusieurs dispositions contraignant ou incitant les EPCI-FP à transférer ou déléguer la compétence à des échelles hydrographiques cohérentes, les intercommunalités à fiscalité propre restent souvent les principales décisionnaires en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Cette affectation de la compétence à un échelon administratif engendre un bouleversement de l'organisation territoriale en lien avec ces missions et conduit à s'interroger sur le rôle attribué à l'échelon hydrographique dans cette nouvelle organisation.

Ce dernier, considéré comme l'échelle de gestion la plus pertinente par les politiques publiques de l'eau depuis 1964, se voit paradoxalement relégué au second plan derrière les EPCI-FP qui héritent de la compétence GEMAPI et à la fois mis sur le devant de la scène par des mesures qui prônent la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à l'échelle de bassins-versants. Cette combinaison d'échelles qui peut paraître, en théorie, idéale dans le sens où elle permet de gérer ensemble l'aménagement du territoire administratif et la prévention des risques d'inondation. De même, elle a l'avantage de permettre la mise en place d'une fiscalité dédiée tout en tenant compte des caractéristiques du bassin-versant. Cela s'avère cependant difficile à mettre en œuvre dans la pratique.

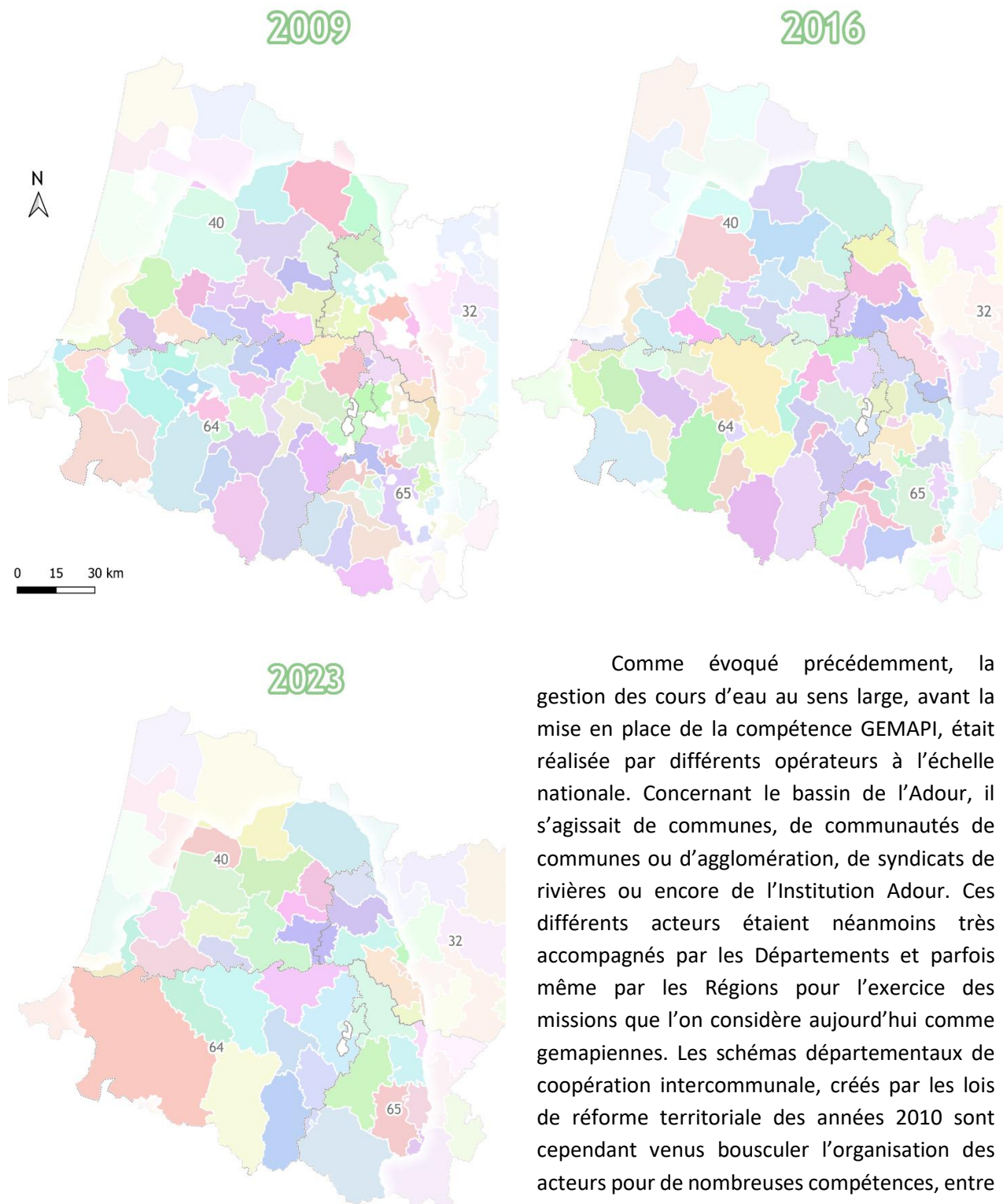
Au-delà du bouleversement de l'organisation territoriale, l'exercice de la GEMAPI nécessite pour les entités gemapiennes des moyens techniques et financiers suffisants pour répondre aux objectifs réglementaires. Cependant, l'affectation de la compétence à l'échelon intercommunal n'a pas été accompagnée d'une affectation de moyens de la part de l'État. La taxe GEMAPI instaurée par le législateur offre toutefois un levier financier supplémentaire pour les entités gemapiennes, mais nous le verrons, celle-ci ne fait pas l'unanimité et n'est parfois pas suffisante pour répondre à certains objectifs. Le financement des missions gemapiennes peut aussi être réalisé par le biais des moyens de base des EPCI-FP. Or, d'après les premiers éléments de réponse apportés par le diagnostic territorial, les intercommunalités à fiscalité propre du bassin ne disposent pas toutes des mêmes moyens ou du moins des mêmes capacités fiscales pour mettre en œuvre la compétence, tout en sachant qu'elles sont également exposées, de manière différenciée, aux risques d'inondation et de non-atteinte des objectifs environnementaux. Ainsi, après avoir dressé un portrait des différents EPCI-FP du bassin de l'Adour, il convient désormais de s'intéresser aux modalités de gestion de la compétence que ceux-ci ont choisies. La sous-partie suivante présentera l'évolution du paysage des acteurs de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations dans le bassin de l'Adour, avant et après les réformes territoriales successives des années 2010, avant d'exposer les périmètres et les modalités de gestion actuelle de la compétence GEMAPI.

2.2 – La prise en main de la compétence GEMAPI dans un contexte de refonte des intercommunalités : quels acteurs ?

Parallèlement à la création officielle de la compétence GEMAPI, les lois de réformes territoriales promulguées depuis 2010 ont largement participé à une refonte des intercommunalités à l'échelle nationale. Les premiers schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ont apporté de nombreuses modifications aux découpages intercommunaux entraînant parfois des suppressions, des extensions ou des fusions de structures (Lepicier *et al.*, 2014). Dans le bassin de l'Adour, en 2009, soit à la veille des réformes territoriales, le territoire n'était pas encore entièrement couvert par des structures intercommunales et ces dernières présentaient des territoires très morcelés. Les premiers SDCI ont été validés, en 2011, pour les départements du Gers et des Landes. Pour les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Atlantiques, les démarches d'élaboration du SDCI avaient bien été entamées à cette même époque, mais n'avaient finalement pas été validées. Il faudra attendre 2016 pour que ces deux départements valident leur premier schéma départemental de coopération intercommunale, tandis que le Gers et les Landes valident à ce même moment leur second schéma départemental de coopération intercommunale. Entre 2009 et 2023, le nombre d'EPCI-FP du bassin de l'Adour s'est réduit de 92 à 40 (figure 37) et leur taille s'est souvent considérablement accrue. Les schémas départementaux ont aussi profondément réorganisé les périmètres des syndicats intercommunaux qui avaient été formés par des regroupements de communes afin de gérer en commun certains services publics. Les syndicats intercommunaux qui nous intéressent ici

sont ceux qui avaient pour objet l'aménagement ou l'entretien de rivières ou encore la protection contre les inondations.

Figure 37. Évolution de la carte intercommunale de 2009 à 2023



Comme évoqué précédemment, la gestion des cours d'eau au sens large, avant la mise en place de la compétence GEMAPI, était réalisée par différents opérateurs à l'échelle nationale. Concernant le bassin de l'Adour, il s'agissait de communes, de communautés de communes ou d'agglomération, de syndicats de rivières ou encore de l'Institution Adour. Ces différents acteurs étaient néanmoins très accompagnés par les Départements et parfois même par les Régions pour l'exercice des missions que l'on considère aujourd'hui comme gemapiennes. Les schémas départementaux de coopération intercommunale, créés par les lois de réforme territoriale des années 2010 sont cependant venus bousculer l'organisation des acteurs pour de nombreuses compétences, entre autres la gestion des déchets, des cours d'eau, ou encore l'assainissement et la distribution en eau potable.

Source : IGN (BD TOPO 2009, 2016, 2023)
Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

L'objectif du législateur était de « *rationnaliser* » la carte intercommunale, de clarifier le rôle de chaque acteur, mais aussi d'assurer une couverture totale du territoire pour un ensemble de compétences présentant un intérêt général pour la population (Sénat, 2009, p. 17). En matière de gestion des cours d'eau, le bassin dénombrait 71 structures compétentes en 2009 et plus que 54 en 2016, soit deux ans avant la prise de compétence obligatoire par les EPCI-FP (figure 38, 39 et 40).

Figure 38. Périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en fonction des communes membres en 2009

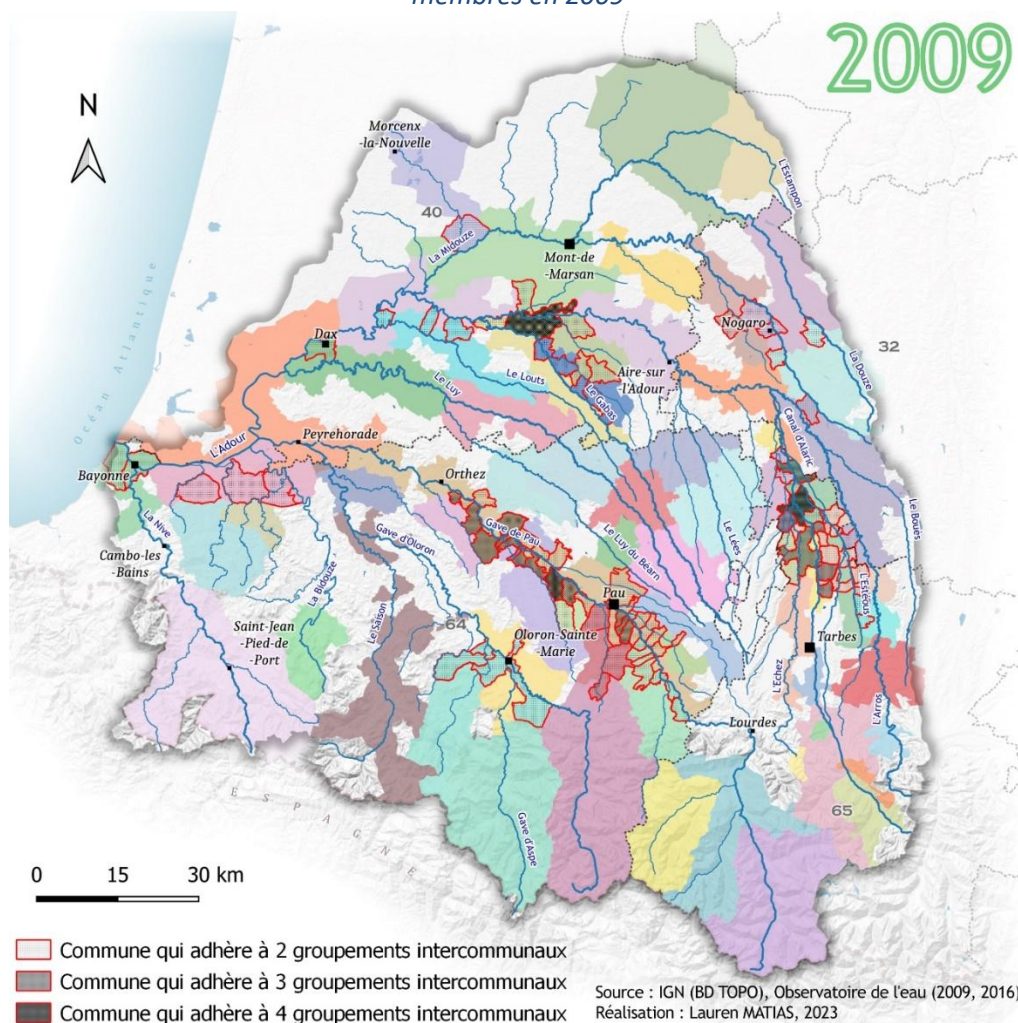


Figure 39. Périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en fonction des communes membres en 2016

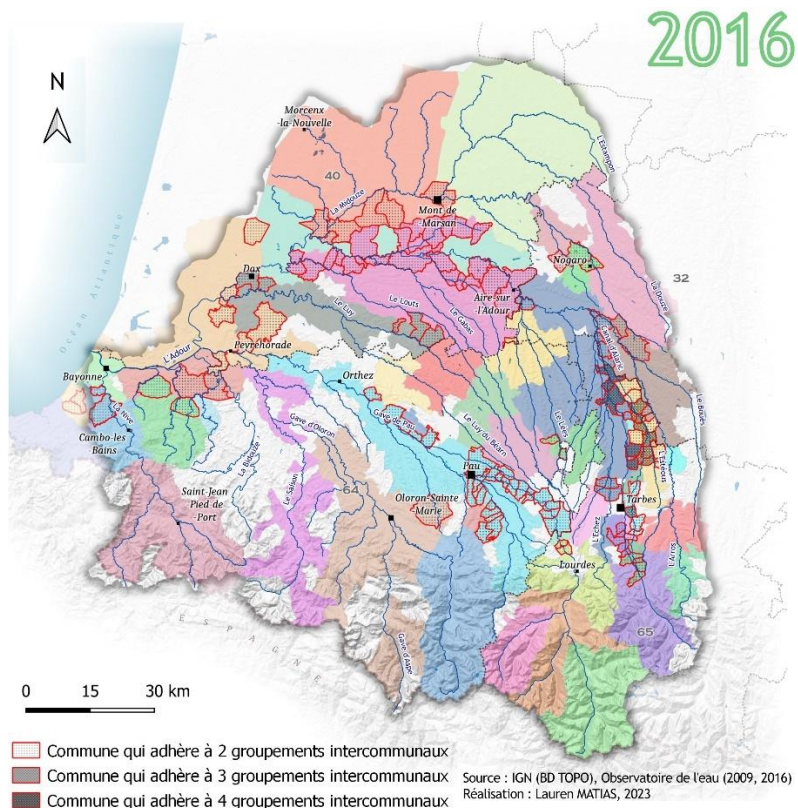
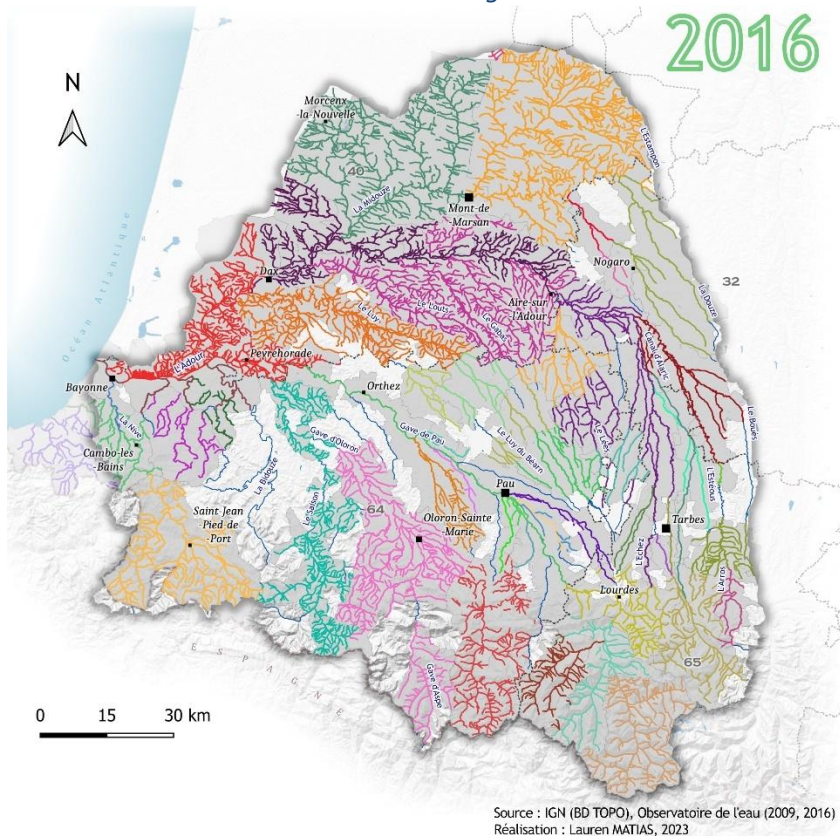


Figure 40. Périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en fonction des linéaires de cours d'eau gérés en 2016



Le recensement des structures historiques a pu être réalisé à partir d'anciennes couches cartographiques élaborées par l'observatoire de l'eau, une antenne de l'Institution Adour, sur la base des bilans d'activités annuels rédigés par les CATER (cellules d'assistance technique pour l'entretien des rivières) des quatre Départements du bassin de l'Adour. Les bilans écrits par les CATER avaient pour objectif d'effectuer un « *suivi technique, administratif et financier de l'ensemble des actions conduites relatives à la gestion des cours d'eau* » (bilan 2009-2010 de la CATER 40). Ces documents référencent l'ensemble des actions d'entretien, d'aménagement de cours d'eau et de lutte contre les inondations qui ont eu lieu sur l'ensemble du territoire ainsi que les différents opérateurs à l'origine de ces actions. C'est donc sur la base de ce répertoire d'acteurs que la cartographie a été réalisée. Cependant, il est tout à fait possible que la liste des anciens acteurs de la gestion des cours d'eau ne soit pas exhaustive, car elle ne tient compte que des structures qui ont réellement porté des actions dans le bassin ; or, avant les réformes territoriales, il existait un certain nombre de structures dormantes, « *obsolètes ou redondantes* » (Sénat, 2009, p. 4) qui étaient considérées comme des coquilles vides, en ce sens qu'elles ne portaient plus aucune action. Entre 2009 et 2016, les actions menées se focalisaient seulement sur les linéaires de cours d'eau et ne tenaient pas vraiment compte de la notion de gestion par sous-bassin-versant, excepté dans le département des Landes qui avait commencé à se structurer à l'échelle des sous-bassins, à partir de 2012 (figure 39).

Pour l'année 2009, les périmètres d'intervention des opérateurs ont été définis en fonction des limites administratives des communes membres. Compte tenu du fait que les actions menées soient réalisées sur les linéaires de cours d'eau et non à l'échelle de sous-bassin-versant, la représentation cartographique idéale aurait été une représentation des périmètres d'intervention des acteurs en fonction des linéaires de cours d'eau gérés et non selon les limites des communes membres, comme cela a pu être fait pour l'année 2016. Cependant, la couche cartographique élaborée par les agents de l'observatoire de l'eau à ce moment-là fait apparaître uniquement les périmètres des structures gestionnaires de cours d'eau en fonction des limites communales de leurs membres. Nous avons envisagé de croiser les limites des communes membres avec les linéaires de cours d'eau afin d'obtenir une nouvelle couche rassemblant l'ensemble des rivières gérées par chaque gestionnaire. Mais, il était rare que les anciens opérateurs interviennent sur l'ensemble du linéaire compris dans le territoire de leurs communes membres. En effet, la gestion des affluents n'étant pas toujours prise en compte, il était impossible de définir avec précision les linéaires de cours d'eau réellement couverts par un gestionnaire. Les informations trouvées dans les bilans des CATER ne permettaient pas non plus de disposer de ce renseignement ou alors de manière très hétérogène pour l'ensemble du bassin de l'Adour. La seule solution pour parvenir à déterminer avec exactitude les linéaires de cours d'eau qui étaient réellement gérés par des opérateurs était de retrouver leurs statuts de l'époque qui précisaient leurs linéaires d'intervention.

Cela aurait impliqué une longue phase de recherche, en ligne dans un premier temps dans la mesure où certains statuts d'intercommunalités sont disponibles sur internet, puis dans les archives départementales des quatre départements du bassin de l'Adour pour ceux qui resteraient introuvables. Une fois l'ensemble des informations obtenues, en admettant que ces dernières fussent complètes, il aurait fallu créer une nouvelle couche cartographique à partir des données recueillies. Cette solution a donc été considérée comme trop chronophage par rapport au besoin initial. L'objectif de départ était surtout de pouvoir présenter un aperçu des diverses structures qui intervenaient en matière de gestion des cours d'eau avant l'arrivée officielle de la compétence GEMAPI et les périmètres de ces gestionnaires, fondés sur les limites administratives de leurs communes membres, suffisaient pour illustrer le paysage historique des acteurs de la gestion des cours d'eau.

Pour l'année 2016, il existait cependant une couche cartographique des périmètres d'intervention des structures gestionnaires de cours d'eau en fonction des linéaires gérés. Néanmoins, nous n'avons retrouvé aucune archive méthodologique qui permettrait d'expliquer la construction de ces données. Nous supposons que l'agent de l'observatoire de l'eau qui avait élaboré cette couche avait certainement accès à certains statuts des gestionnaires de cours d'eau, si ce n'est tous, ou qu'il avait contacté directement les structures afin d'obtenir les informations manquantes sur les linéaires gérés. Malheureusement, n'ayant aucune certitude à ce sujet (et l'agent en question ayant quitté ses fonctions), nous avons préféré conserver également pour l'année 2016 une représentation des périmètres d'intervention en matière de gestion des cours d'eau fondée sur les limites des communes membres, car cette donnée est plus facile à vérifier. Les cartes ainsi établies permettent tout de même de constater que certaines communes adhéraient parfois à plusieurs intercommunalités pour la gestion des cours d'eau sur leur territoire. Mais là encore, ne disposant pas d'informations précises sur les tronçons réellement gérés par chacun de ces groupements, il était difficile de déterminer sur une même commune quelle était la structure qui intervenait sur tel cours d'eau et celle qui intervenait sur tel autre. Nous avons donc choisi de les faire apparaître avec des polygones de points, superposés à la couche des périmètres d'exercice des structures gestionnaires de cours d'eau pour les mettre en évidence. Il s'agit potentiellement de zones sur lesquelles il pouvait y avoir un empilement de compétences semblables voire identiques. Plus le polygone de la commune présente une forte densité de points, plus le nombre de structures intercommunales auxquelles la commune adhérait était important (figure 39). En 2016, après la validation des SDCI par arrêtés préfectoraux, les missions de gestion des cours d'eau sont mieux couvertes par des structures intercommunales, dans l'ensemble de bassin de l'Adour comparativement à 2009. L'État ne s'est cependant pas arrêté là et a de nouveau remanié l'organisation territoriale autour de la gestion des cours d'eau avec les lois de réformes territoriales des années 2014 et 2015. La sous-partie suivante tentera ainsi de dresser un bilan des bouleversements territoriaux intervenus après ces nouvelles réformes territoriales.

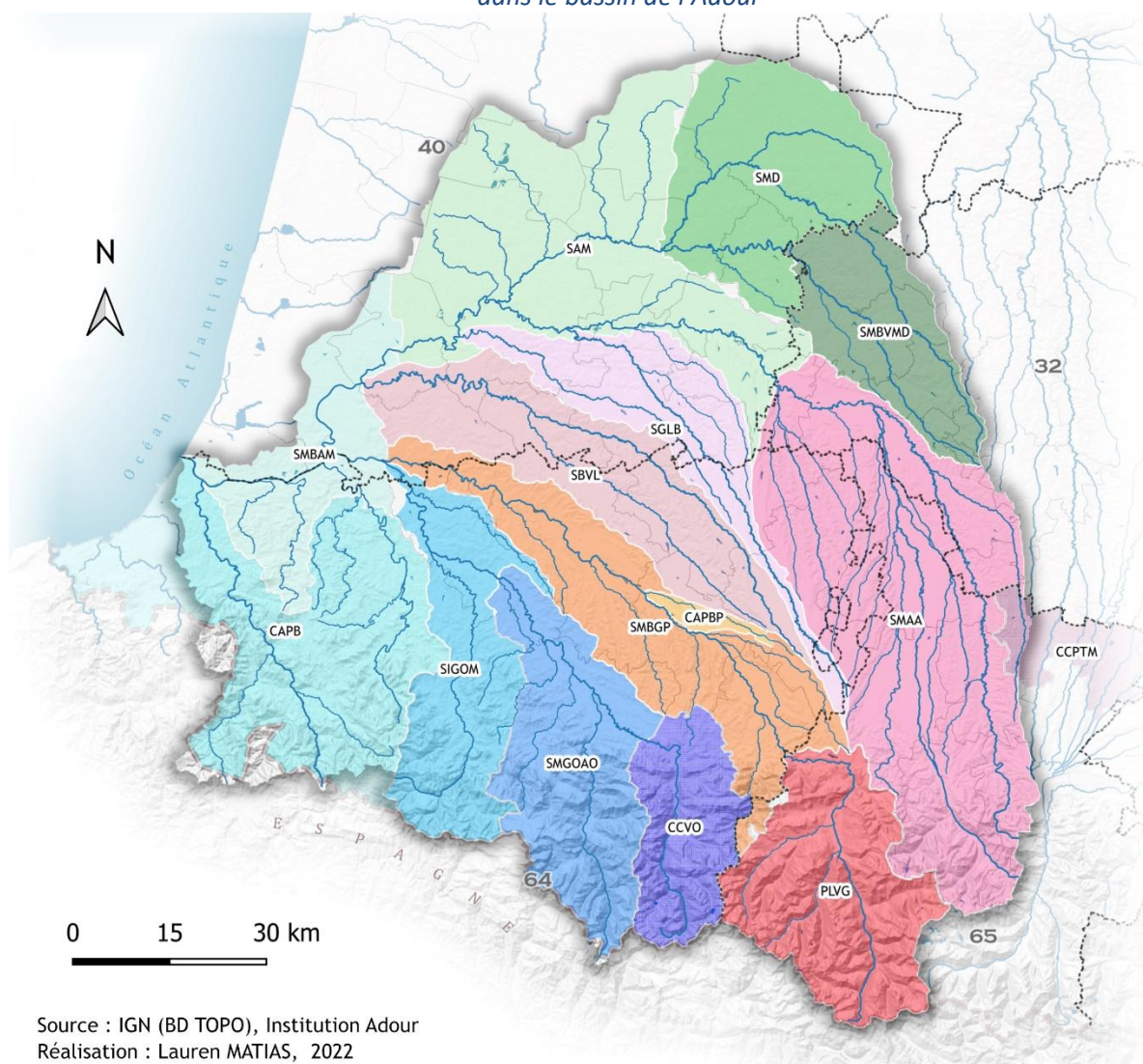
2.2.1 – Le bassin de l'Adour : vers un exercice de la compétence GEMAPI presque exclusivement réalisé par les EPCI-FP et les syndicats de rivières

La diversité des acteurs en charge des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations a été simplifiée encore davantage avec la mise en place officielle de la compétence GEMAPI. À travers les lois de réformes territoriales de 2010, 2014 et 2015, le législateur a fait en sorte que l'ensemble du territoire national soit couvert par des EPCI-FP. Ce processus de restructuration et de fusion des périmètres des intercommunalités à fiscalité propre n'était que la première étape de la réorganisation territoriale souhaitée par l'État. Il devait permettre de préparer le terrain pour l'arrivée de certaines compétences dont la GEMAPI fait partie. Parallèlement, concernant les missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, le législateur a également fortement incité à la transformation d'anciennes formes de syndicats intercommunaux en syndicats mixtes ou à la création de nouveaux syndicats mixtes en faisant d'eux, avec les EPAGE et EPTB, quasiment les seules organisations syndicales autorisées à recevoir un transfert de la compétence GEMAPI. Alors qu'en 2009, on trouvait dans le bassin de l'Adour différents types de gestionnaires de cours d'eau - tels que des communes, des communautés de communes ou d'agglomération, des commissions syndicales, des syndicats intercommunaux, des SIVU, des syndicats mixtes et un EPTB -, il ne reste plus aujourd'hui que des communautés de communes, d'agglomération, des syndicats mixtes et l'EPTB (figure 41).

Cette réorganisation territoriale autour de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations est donc le fruit de décisions politiques à l'échelle nationale, différemment relayées et

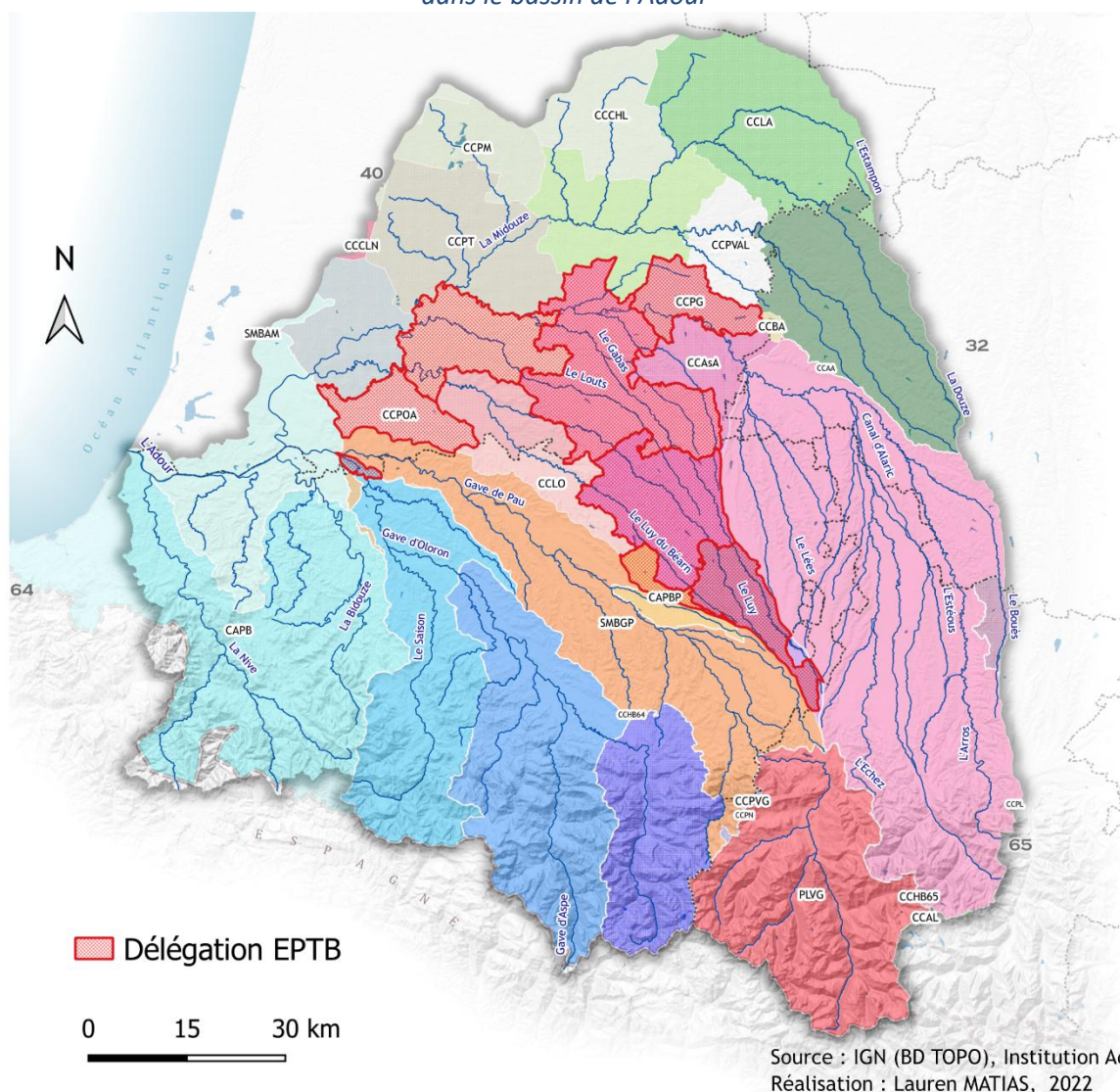
interprétées aux échelles locales. En effet, le cadre national, ayant ciblé les EPCI-FP comme entités gemapiennes de départ et ayant limité les possibilités de transfert de compétences aux syndicats mixtes, aux EPTB et aux EPAGE, a nettement réduit le nombre d'acteurs potentiel pour la compétence GEMAPI. Les élus des EPCI-FP, après avoir appliqué les règles du mécanisme de représentation - substitution avaient ensuite la possibilité de faire leurs propres choix de gestion quant à l'exercice de la compétence. Ils pouvaient alors choisir de l'exercer directement au sein des services de leur intercommunalité, de conclure une convention de délégation avec l'EPTB (il n'y a pas d'EPAGE dans le bassin de l'Adour) ou encore d'opérer son transfert vers des syndicats mixtes ou vers l'EPTB. En outre, la sécabilité de la compétence GEMAPI autorisée par le législateur faisait également partie des choix de gestion locaux retenus ou non par les EPCI-FP, comme le montrent les deux cartes suivantes (figure 41 et figure 42) qui représentent le découpage territorial relatif au volet de gestion des milieux aquatiques de la compétence, d'une part et celui en lien avec la prévention des inondations, d'autre part.

Figure 41. Périmètres d'intervention actuel des acteurs en charge de la gestion des milieux aquatiques dans le bassin de l'Adour



Source : IGN (BD TOPO), Institution Adour
Réalisation : Lauren MATIAS, 2022

Figure 42. Périmètres d'intervention actuel des acteurs en charge de la prévention des inondations dans le bassin de l'Adour



On recense aujourd’hui 15 acteurs intervenant en matière de gestion des milieux aquatiques et 30 qui sont chargés de missions de prévention des inondations. Seulement deux EPCI-FP présents dans le bassin de l’Adour ont fait le choix d’exercer directement la compétence GEMAPI sur l’intégralité de leur périmètre, il s’agit de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac (65), située dans l’est du bassin et seulement partiellement comprise dans le bassin de l’Adour et de la communauté de communes de la Vallée d’Ossau (64), située dans les Pyrénées et entièrement comprise dans le périmètre d’étude. Les communautés d’agglomération du Pays Basque (64) et de Pau Béarn Pyrénées (64) ont également fait le choix d’exercer l’intégralité de la compétence, mais seulement sur une partie de leur territoire.

Concernant les syndicats de rivières présents dans le bassin de l’Adour, ils sont aujourd’hui 11 depuis la fusion du syndicat intercommunal du moyen Adour landais (SIMAL) et du syndicat mixte du bassin-versant de la Midouze (SMBVM), devenu le syndicat Adour Midouze (SAM) en 2022, soit durant l’élaboration de cette thèse. Sur ces 11 syndicats, 7 se sont vu transférer l’intégralité de la compétence GEMAPI tandis que les 4 autres exercent uniquement les missions relevant de l’item 1, 2 et 8 de l’article

L.211-7 du Code de l'environnement. Cette organisation territoriale s'explique en grande partie par l'histoire des territoires. Par exemple, sur le territoire de la communauté de communes de la Vallée d'Ossau, il existait auparavant un SIVOM qui, en matière de gestion des cours d'eau, s'occupait principalement de missions de prévention des inondations et dont les actions reposaient essentiellement sur la mise en place d'enrochements ou sur l'enlèvement d'embâcles en vue de protéger la population et les activités économiques des inondations. Ce syndicat dont le seul membre se trouvait être la communauté de communes de la Vallée d'Ossau a été remplacé par l'EPCI-FP entre 2007 et 2009. La gestion des cours d'eau étant historiquement exercée à l'échelle de l'intercommunalité, les élus de ce territoire ont préféré intégrer l'équipe de l'ancien SIVOM aux services de la communauté de communes et ont adapté plus tard leurs missions par rapport à l'exercice de la compétence GEMAPI plutôt que d'adhérer aux deux syndicats voisins susceptibles de répondre aux critères de la cohérence hydrographique.

Concernant l'historique des syndicats de rivières, celui-ci a également joué un rôle important dans l'organisation territoriale de la compétence GEMAPI actuelle. En effet, la décision de s'emparer de l'ensemble des items de la compétence peut aussi s'expliquer par les missions historiques qu'exerçaient les syndicats. Souvent, lorsque ces derniers étaient déjà chargés de missions de prévention des inondations, il se sont alors portés volontaires pour exercer l'intégralité de la compétence GEMAPI même si la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations s'était nettement durcie faisant ainsi évoluer les actions qu'ils étaient auparavant susceptibles de réaliser (Tableau 3). À l'inverse, ceux qui avaient pour objet de création principal l'entretien et le bon fonctionnement des cours d'eau ont plutôt fait le choix d'écarter l'item 5, excepté le syndicat mixte des bassins-versants du Midour et de la Douze (40) qui abrite néanmoins peu d'enjeux en matière de risque d'inondation, car ils ne se sentaient pas prêts techniquement pour gérer des ouvrages de protection contre les inondations. Le découpage territorial de la compétence s'explique donc généralement par les situations historiques des territoires, mais aussi parfois par des jeux d'acteurs à l'échelle locale. Le Tableau 3 fait apparaître sur fond vert les syndicats de rivières qui exercent actuellement l'intégralité de la compétence GEMAPI et en blanc ceux qui exercent principalement les missions relatives à la gestion des milieux aquatiques. Il montre également les missions exercées antérieurement par les anciens syndicats qui ont été fusionnés, du moins lorsque ces informations ont pu être retrouvées.

Tableau 3. Compétences des syndicats gemapiens versus compétences historiques des anciens syndicats

| Syndicats de rivières actuels | Missions gemapiennes | Anciens syndicats de rivières qui étaient présents sur le périmètre du syndicat actuel | Missions historiques |
|-------------------------------|----------------------|--|---|
| SMBGP | Items 1, 2, 5 et 8 | Syndicat de défense contre les inondations du Gave de Pau | Aménagement hydraulique et protection. Travaux ponctuels de protection : épis et protections longitudinales |
| | | Syndicat intercommunal du Gave de Pau | Non trouvées |
| | | Syndicat d'aménagement du bassin-versant de la Juscle et de ses affluents | Non trouvées |
| | | SIVU pour l'aménagement et la gestion des cours d'eau du bassin des Baïses | Non trouvées |
| | | Syndicat d'aménagement hydraulique du bassin de l'Ousse | Protection contre les inondations des zones urbaines et agricoles |
| | | Syndicat intercommunal de défense contre les inondations du Lagoïn | Étude, exécution et entretien d'ouvrages de défense contre les inondations. Travaux de restauration et de protection de berges |
| | | Syndicat intercommunal de défense contre les inondations du Luz et de ses affluents | Protection contre les inondations des lieux habités |
| | | Syndicat de régulation des cours d'eau | Non trouvées |
| | | Syndicat mixte de l'Agle et de l'Aulouze | Non trouvées |
| SMAA | Items 1, 2, 5 et 8 | SIVU du Lées et de ses affluents | Non trouvées |
| | | Syndicat mixte de gestion de l'Adour et de ses affluents | Protection contre les inondations (habitations, accès et ouvrages) |
| | | SIA des vallées du bassin de l'Arros | Non trouvées |
| | | Syndicat de l'Alaric | Protection contre les inondations des lieux habités et terres agricoles |
| | | Syndicat intercommunal de l'Estéous | Aménagement de rivière et entretien |
| | | SIVOM du canton de Montaner | Non trouvées |
| | | SI Moyen Adour | Protection et entretien du lit et des berges |
| | | Syndicat mixte pour la gestion de la Gespe | Non trouvées |
| PLVG | Items 1, 2, 5 et 8 | Syndicat intercommunal rural du Pays de Lourdes | Non trouvées |
| | | Syndicat mixte du Haut Lavedan | Non trouvées |
| | | SIVOM du Pays Toy | Non trouvées |
| SMGOAO | Items 1, 2, 5 et 8 | SMGOAO | Non trouvées |
| SIGOM | Items 1, 2, 5 et 8 | SIGOM | Travaux de protection contre les inondations des lieux habités et zones agricoles |
| SMBAM | Items 1, 2, 5 et 8 | Syndicat mixte du bas Adour | Réaliser les études et travaux sur les lits mineurs et majeurs des cours d'eau pour la restauration de la végétation, des berges et la conservation des ouvrages hydrauliques gérés par les ASA |

| Syndicats de rivières actuels | Missions gemapiennes | Anciens syndicats de rivières qui étaient présents sur le périmètre du syndicat actuel | Missions historiques |
|-------------------------------|----------------------|---|--|
| | | Syndicat intercommunal de protection des berges de l'Adour maritime et de ses affluents | Étude, réalisation, conservation et entretien des berges et ouvrages de protection, et aménagements et missions à but culturel, touristique, environnemental, sportif et de loisirs sur les berges. |
| SMBVMD | Items 1, 2, 5 et 8 | SIA des bassins de la Douze et du Midour | Aménagement de rivière, protection de berges et entretien de cours d'eau |
| | | SMA de l'Isaute et du Midour | Définir un programme de travaux et le mettre en œuvre |
| | | SIA Haute vallée de l'Isaute | Aménagement de rivière et protection de berges |
| SMD | Items 1, 2 et 8 | SMD | Gestion des cours d'eau (lit mineur, majeur, et annexes fluviales) et animation à l'échelle du bassin-versant |
| SAM | Items 1, 2 et 8 | SIMAL | Gestion de la végétation des berges, des hauts de berge et bancs alluviaux ; préservation et mise en valeur des éléments de l'hydrosystème Adour ; gestion intégrée et durable des cours d'eau et milieux associés |
| | | SMBVM | Conduite d'études et travaux ayant pour objet la restauration et l'entretien des cours d'eau et la réalisation de tout aménagement destiné à valoriser les potentialités de ces cours d'eau |
| SBVL | Items 1, 2 et 8 | SBVL | Entretien des cours d'eau et travaux d'entretien (intérêt général) |
| SGLB | Items 1, 2 et 8 | SYRBAL | Gestion de l'espace rivière et bassin-versant (maîtrise d'ouvrage, accompagnement, études, animation) |

Élaboration propre. Sources : CATER ; Statuts des syndicats ; Inventaire de l'Observatoire de l'eau

Comme l'illustrent les figures 41 et 42, l'organisation territoriale autour du volet de prévention des inondations de la compétence GEMAPI et plus particulièrement de l'item 5 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement est plus morcelée que celle relative à la partie GEMA de la compétence. Cela peut s'expliquer par le fait que certains EPCI-FP souhaitaient dans un premier temps appréhender les impacts techniques et financiers avant d'opérer les choix relatifs au classement des ouvrages de protection et à la maîtrise d'ouvrage. Par ailleurs, d'autres, étant moins exposés aux risques d'inondation, n'ont pas jugé utile de transférer cette partie de la compétence. D'autres encore bénéficiaient des compétences historiques des syndicats se trouvant sur leur secteur et n'ont pas souhaité changer de fonctionnement. Effectivement, si pour certains EPCI-FP le choix d'exercer directement l'item 5 de la compétence semblait important, pour d'autres il s'agit d'un choix par défaut lorsque le ou les syndicats présents sur leur territoire n'exerçaient pas auparavant de missions de prévention des inondations et n'ont donc pas proposé de se saisir de l'item 5. Dans ce dernier cas de figure, les intercommunalités à fiscalité propre concernées auraient en réalité préféré pouvoir transférer l'intégralité de la compétence GEMAPI. Par chance, il restait encore à ces territoires une option pour soulager leur charge de travail quant aux missions de prévention des inondations : la convention de délégation avec l'EPTB. Les volontés politiques de l'Institution Adour étaient de favoriser la délégation plutôt que le transfert de compétence afin que les EPCI-FP ne se dessaisissent pas totalement de celle-ci et ne s'en désintéressent pas avant d'en avoir complètement appréhendé les enjeux. Pour les représentants de l'EPTB, il était nécessaire que les EPCI-FP prennent réellement conscience du poids des enjeux qui gravitent autour de la compétence GEMAPI, en particulier autour de la gestion des ouvrages de protection, et ce, avant d'opérer les choix stratégiques comme celui des modalités d'exercice de la compétence.

En effet, en cas de transfert, le poids de l'EPCI-FP en termes décisionnel est soumis aux règles de représentativité statutaires du syndicat auquel il adhère. Ils ont également insisté sur le fait que les syndicats existants avaient été en grande majorité dimensionnés tant en termes de gouvernance, que de moyens financiers et humains, uniquement sur la base des enjeux « gestion des milieux aquatiques ». Dès lors, il leur semblait important qu'un transfert de l'item 5 à un syndicat existant s'accompagne, de la part de ses EPCI-FP membres, d'un questionnement sur les moyens supplémentaires nécessaires et l'adaptation de la gouvernance du syndicat. Souvent, les intercommunalités à fiscalité propre n'adhérant pas déjà à un syndicat de rivière pour l'exercice de l'item 5 et dont le territoire comprend des ouvrages de protection contre les inondations, ont fait le choix d'établir une convention de délégation avec l'Institution Adour (territoires hachurés en rouge sur la figure 42). Dans la plupart des cas, il s'agit de convention de délégation ayant pour objet le portage d'études permettant d'identifier l'ensemble des ouvrages de protection présents sur les territoires des intercommunalités et de présenter les différentes perspectives d'avenir de ces ouvrages. L'Institution Adour fait donc encore aujourd'hui partie du paysage des acteurs de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Néanmoins, ces missions sont aujourd'hui bien plus diversifiées que lors de sa création et si elle continue d'exister depuis 1978 c'est aussi, car elle a su évoluer et s'adapter aux besoins des territoires. En repartant de ses objectifs initiaux de création, la sous-partie suivante vise donc à exposer les diverses évolutions de l'Institution Adour au cours du temps, la conduisant à demeurer un acteur important dans le bassin, y compris concernant la mise en œuvre de la compétence GEMAPI.

2.2.2 – L'Institution Adour : du rôle d'aménageur hydraulique à celui de coordinateur du grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin de l'Adour

L'Institution Adour a d'abord été constituée dans le but de mener des actions de protection contre les inondations, d'améliorer la gestion quantitative de l'eau et aussi de lutter contre les pollutions à l'échelle du bassin de l'Adour. La protection contre les inondations a été la principale préoccupation de l'établissement pendant plusieurs années puisque jusqu'en 1982, sur 21 études impulsées par l'Institution Adour, 16 traitent de la protection contre les inondations contre seulement trois qui ont pour thème la gestion quantitative de la ressource et deux sur les questions de pollution de l'eau. Les résultats des études relatives à la protection contre les inondations mettent en évidence des submersions importantes sur des zones urbanisées telles que Maubourguet, Aire-sur-l'Adour ou encore Grenade-sur-l'Adour par exemple (Latterade, 2008, p. 16). Afin de répondre aux problèmes de ces territoires, l'établissement interviendra au début des années 1980 en abaissant des seuils, en créant des endiguements ou encore en effectuant des recalibrages contrôlés de certains lits de cours d'eau sur des sections urbaines dans ces trois communes. Dès 1983, l'Institution Adour se consacrera également à la protection contre les inondations de villages de l'Adour moyen, constitués de plaines inondables ayant vocation à servir de champs d'expansion de crue en hiver. Il s'agit des villages d'Onard, de Saint-Jean-de-Lier, de Gousse, de Téthieu et d'Yzosse sur lesquels un programme de restauration et d'entretien des digues ainsi que de tous les équipements afférents (clapets, porte à flot, etc.) sera mené pendant une dizaine d'années (*Ibid.*). Par son expérience, l'Institution Adour devient alors une structure de référence en matière de prévention des inondations et ses compétences historiques lui permettent aujourd'hui de conserver une place importante pour certains EPCI-FP dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI.

Parmi les compétences historiques de l'établissement, se trouvent aussi les actions en lien avec la gestion quantitative de la ressource qui se sont multipliées à partir de 1985 avec le lancement d'une vingtaine d'études jusqu'en 1992. À cette époque, l'idée était d'augmenter les capacités de stockage de

l'eau dans différents territoires de manière à développer l'irrigation pour l'activité agricole, mais aussi en vue de « *maintenir dans les affluents et le fleuve un débit d'étiage qui puisse au minimum contribuer à satisfaire les usages domestiques* » (Ibid.) Les études réalisées ciblent alors un ensemble de zones intéressantes pour envisager une augmentation de la ressource (Tableau 4). Sur quasiment la totalité des zones répertoriées, des ouvrages ont été édifiés et les travaux menés sur le Lac Bleu, situé dans la commune de Lesponne (65), ont permis de développer le soutien d'étiage dès 1985. D'après un bilan réalisé en 1992, ce sont donc 16 millions de mètres cubes de stockage qui ont été mis en place sur le bassin de l'Adour (Latterade, 2008, p. 22). Néanmoins, la situation de l'Adour et de certains affluents reste parfois difficile lors des périodes d'étiage d'autant que les besoins d'irrigation ne cessent d'augmenter. L'Institution Adour poursuivra alors l'aménagement du bassin avec la création de nouveaux barrages en vue d'augmenter une nouvelle fois les capacités de stockage d'eau sur le territoire. Le Tableau 5 inventorie l'ensemble des ouvrages qui ont été mis en service entre 1992 et 1996. En 2008, soit l'année de la publication du livre sur les 30 ans de l'Institution Adour, on estime à 50 millions de mètres cubes d'eau la « *ressource totale* » créée par l'établissement depuis sa création.

Face à l'importance des deux premières thématiques traitées par l'Institution Adour, le troisième objectif ayant motivé la création de cette institution interdépartementale, à savoir la lutte contre les pollutions, se trouve relégué au second plan. Deux arguments principaux semblent pouvoir expliquer l'investissement moindre du futur EPTB dans cette thématique. D'abord, il s'agirait d'une question de priorisation, la protection contre les inondations et la gestion quantitative de la ressource étaient à l'époque les préoccupations essentielles des acteurs publics de l'eau. Parallèlement, l'idée que le maintien d'un débit correct à l'étiage pourrait contribuer à améliorer la qualité des eaux grâce à une dilution des polluants conforte l'Institution Adour dans ses choix. Enfin, il était difficile pour l'établissement d'agir sur la qualité de l'eau alors qu'il n'était pas à l'origine de sa dégradation, ainsi selon lui, il était plus cohérent que ces actions soient réalisées, sous l'égide de l'État (en charge de la délivrance des autorisations réglementaires au titre de la nomenclature sur l'eau) par les collectivités, les industriels et les autres opérateurs directement concernés. Tout particulièrement lorsqu'il était question d'anticiper les problèmes qualitatifs en améliorant des réseaux et des stations d'épuration ou en favorisant la réduction des pollutions ponctuelles et les pollutions diffuses. (Latterade, 2008, p. 24) Les collectivités et les industriels se sentent alors abandonnés sur ce sujet, les conduisant à dire que « *l'Institution c'est "tout pour le maïs"* » (Latterade 2008, p. 24).

Tableau 4. Projets d'augmentation de la ressource de 1983 à 1992

| Secteur | Site | Début étude | Mise en eau | Volume en M m ³ |
|---------------------------|-------------------|-------------|--|----------------------------|
| Rive droite gersoise | Boues | 1982 | 1992 | 2 |
| Rive gauche Landes | Miramont Sensacq | 1983 | 1993 | 1,9 |
| | Ribarrouy | 1983 | Abandon projet de 3.5 M m ³ | |
| Rive droite gersoise | Couloumé Mandebat | 1983 | Abandon projet | |
| Rive gauche Landes | Duhort - Lourden | 1985 | 1987 | 5,1 |
| Rive droite gersoise | Lupiac Saint Jean | 1985 | 1989 | 2,5 |
| | Arrayou- Astugue | 1985 | | 20 |
| Rive droite gersoise | Algnan- Lapeyrie | 1985 | 1986 | 0,6 |
| Rive droite gersoise | Bourgès | 1986 | 1989 | 0,9 |
| Nord Béarn | Ayguelongue | 1987 | 1996 | 3,2 |
| Rive gauche Landes | Hagetmau-Monségur | 1988 | 1993 | 2,5 |
| Rive droite Armagnac | Charros | 1988 | 1993 | 1,2 |
| Rive droite Armagnac | Arthez d'Armagnac | 1988 | 1990 | 0,8 |
| Rive gauche Rivière Basse | Louet | 1989 | 1994 | 5,2 |
| Rive droite Armagnac | Tailuret | 1989 | 1993 | 0,9 |
| Rive gauche Landes | Coudures Estela | 1989 | 1992 | 1 |
| Rive gauche Landes | Bonnegarde | 1989 | | 2,2 |
| Rive gauche Landes | Renung | 1990 | 1995 | 2 |
| Nord Béarn | Balaing | 1990 | 1995 | 3,5 |
| Rive droite Armagnac | Maribot | 1991 | 1993 | 1 |
| Rive gauche Landes | Brousseau | 1992 | 1995 | 1,8 |

Source : Extrait du livre sur les 30 ans de l'Institution Adour, Latterade, 2008

Tableau 5. Ouvrages mis en service pour améliorer quantitativement la ressource entre 1992 et 1996

| Secteur | Site | Début étude | Mise en eau | Volume en M m ³ |
|---------------------------|---------------------------------|-------------|-------------|----------------------------|
| Rive gauche Landes | Miramont Sensacq Bahus | 1983 | 1993 | 1,9 |
| Rive gauche Landes | Hagetmau-Monségur | 1988 | 1993 | 2,5 |
| Rive droite Armagnac | Montégut-Charros | 1988 | 1993 | 1,2 |
| Rive droite Armagnac | Labastide-Tailuret | 1989 | 1993 | 0,9 |
| Rive droite Armagnac | Maribot | 1991 | 1993 | 1 |
| Rive gauche Rivière Basse | Escaunets - Louet | 1989 | 1994 | 5,2 |
| Rive gauche Landes | Renung | 1990 | 1995 | 2 |
| Nord Béarn | Balaing Luy de France | 1990 | 1995 | 3,5 |
| Rive gauche Landes | Aire sur l'Adour Brousseau aval | 1992 | 1995 | 1,8 |
| Nord Béarn | Ayguelongue Luy de Béarn | 1991 | 1996 | 3,2 |
| Bassin de l'Arros | Arret Darré | 1991 | 1996 | 10,1 |

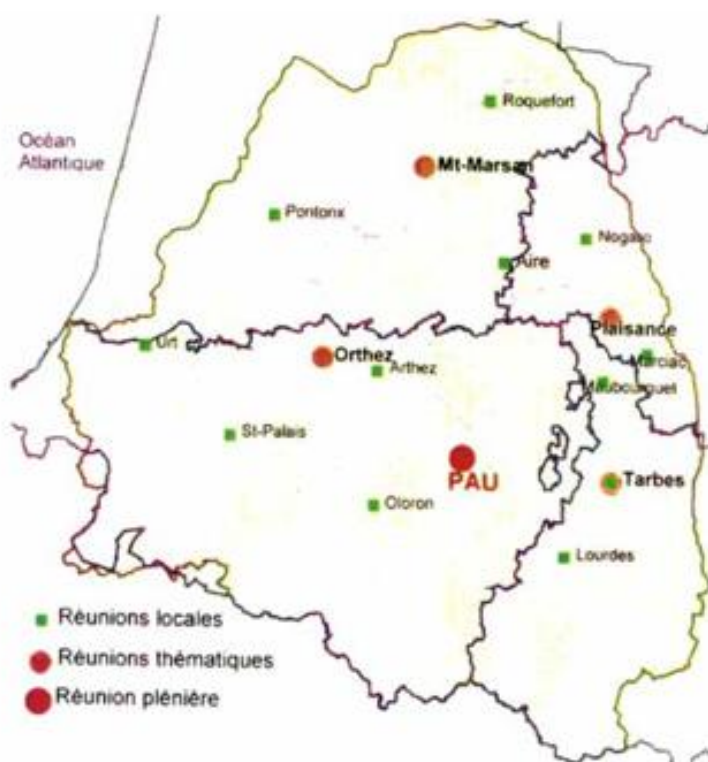
Source : Extrait du livre sur les 30 ans de l'Institution Adour, Latterade, 2008

L'année 1992 marque un tournant dans l'histoire de la gestion de l'eau avec la promulgation d'une nouvelle loi sur l'eau qui viendra mettre un terme à l'approche sectorielle qui guidait l'action jusqu'alors en imposant une approche novatrice à travers la gestion intégrée et concertée de la ressource en eau. Les missions de l'Institution Adour vont alors nettement se diversifier à partir de cette date. La structure entreprendra la mise en valeur environnementale et sociale des réservoirs en ouvrant ces espaces à la pêche de loisir et au public de manière plus générale avec la création de sentiers de découverte, de parcours sportifs et de nombreux autres équipements destinés à l'accueil du public. Elle s'investira également sur la thématique des poissons migrateurs en devenant maître d'ouvrage du contrat « Retour aux sources » en

1994. Cette nouvelle responsabilité lui fera prendre conscience des problèmes de migration de certaines espèces de poissons amphihalins comme l'aloise, la lamproie, l'anguille, la truite et surtout le saumon (espèce emblématique du bassin). Cela l'encouragera à s'intéresser davantage à ce sujet en créant un nouveau poste qui y sera dédié en 1999, puis un service biodiversité quelques années plus tard (aujourd'hui composé de trois agents).

Alors que lors de sa création l'établissement ne disposait pas réellement d'équipes techniques mais plutôt d'une équipe purement administrative, l'élargissement de ses missions le conduiront à repenser son organisation interne en créant des services distincts pour chaque grande thématique de travail. C'est donc à ce moment que naissent le service « administratif », le service « ressource en eau », mais aussi « risques fluviaux » et « biodiversité ». Dès le début des années 2000, l'Institution Adour entamera des démarches de gestion intégrée afin de suivre les orientations de la loi sur l'eau de 1992 (Lolive et Taverne, 2008, p. 3). Elle donnera également naissance aux « États Généraux de l'Adour » (figure 40). Il s'agit d'un ensemble de réunions qui ont été tenues à divers endroits du bassin de l'Adour et qui avaient pour objectif de « créer les conditions d'une expression libre » en établissant un dialogue entre usagers et acteurs de l'eau (Latterade, 2008, p. 34). Un total de 17 réunions a alors eu lieu dans le bassin de l'Adour, dont 12 réunions publiques locales, 4 réunions publiques thématiques, l'une portant sur les questions de « quantité – qualité », l'autre sur l'« aménagement de rivières – gestion des risques », la troisième sur les « acteurs - outils » et enfin la dernière sur le « milieu – patrimoine – tourisme », et enfin une séance plénière est venue clôturer cette série de réunions.

Figure 43. Localisation des réunions des États Généraux de l'Adour



Source : Livre des 30 ans de l'Institution Adour, Latterade, 2008

Les États Généraux de l'Adour ont permis de mieux faire connaître l'Institution Adour et les échanges entre les différents acteurs et usagers de l'eau a « montré la nécessité d'un véritable lieu de dialogue entre élus, usagers, citoyens et scientifiques » (Latterade, 2008, p. 38). Le succès de ces réunions encouragea l'institution interdépartementale à mettre en place un Conseil de développement durable pour traiter les quatre sujets abordés lors des réunions thématiques. Cependant, certains acteurs économiques se sont opposés à la création de ce Conseil par peur d'être sous-représentés au sein de cette instance, poussant alors les services de l'État à recommander à l'Institution Adour de s'en tenir uniquement à la réglementation nationale. Les commissions locales de l'eau ont alors été les seules instances de concertation créées lors de l'élaboration de schémas d'aménagement et de gestion des eaux, comme l'indique le cadre réglementaire.

En 2005, l'Institution Adour s'engagera alors dans deux démarches de SAGE, l'une sur l'Adour de sa source jusqu'à sa confluence avec les Luys et l'autre sur la Midouze, entraînant ainsi la formation de deux Commissions locales de l'eau (CLE). Rapidement, l'établissement souhaite compléter les démarches de SAGE, considérées comme très chronophages, par des outils plus réactifs pour résoudre les problèmes quotidiens que l'on peut rencontrer sur le terrain et inaugurer plusieurs contrats de rivières (sur le Saison, le Haut Adour, le Gave de Pau et les Nives). Ceux-ci, « *établis pour cinq ans visent une mise en œuvre opérationnelle rapide. Ceux signés dans le bassin de l'Adour, s'attaquent essentiellement à la qualité des eaux, à la richesse halieutique, à la protection ou mise en valeur des berges* » (Latterade, 2008, p. 40). Concomitamment, à la prise en main de ces diverses démarches, l'établissement travaillera de nouveau sur son organisation interne et créera un service dédié à la gestion intégrée. Mais l'évolution des missions de l'Institution Adour ne s'arrêtera pas là, puisqu'en 2004 elle deviendra officiellement un opérateur de Natura 2000 avant de finalement abandonner cette mission quelques années plus tard. Elle entreprendra également dès 2006 des actions de restauration de l'espace de mobilité de l'Adour sur 44 kilomètres de long entre Lafitole (65) et Riscle (32). Ce projet poursuivait un double objectif, celui de l'accompagnement à la divagation naturelle du fleuve mais aussi de protection et de restauration des milieux aquatiques.

En plus d'élargir son champ de compétences, l'Institution interdépartementale améliora aussi son ancrage dans le bassin puisqu'elle créera une nouvelle antenne en 2000 à Bayonne (64) puis une autre en 2005, la Maison de l'eau à Jû-Belloc (32), et enfin elle intégra en 2018 l'observatoire de l'eau, basé à Pau (64) qui prenait auparavant la forme d'une association et dont la création avait néanmoins été impulsée par l'Institution Adour et l'agence de l'eau Adour – Garonne en 1984. En 2007, l'Institution Adour sera reconnue comme EPTB au sens de la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 et se verra de fait attribuer une mission obligatoire visant à « *faciliter l'action des collectivités en jouant un rôle de coordination de l'action de ses membres, d'animation, d'information et de conseil* » (Gesteau, 2012, p. 1). L'Institution Adour est donc passée d'un rôle d'aménageur hydraulique essentiellement à un rôle de coordinateur des actions et acteurs du grand cycle de l'eau à l'échelle de son périmètre d'intervention. Rassemblant historiquement uniquement des Départements, elle opère en 2017 sa transformation en syndicat mixte ouvert lui offrant ainsi la possibilité d'accueillir parmi ses membres différents niveaux de collectivités, en sus de ses membres fondateurs. Elle compte donc aujourd'hui parmi ses membres, une Région (Nouvelle-Aquitaine), les quatre Départements (fondateurs historiques), 25 EPCI-FP sur les 40 faisant partie du bassin de l'Adour (figure 44) et 8 syndicats de rivières sur les 11 compris dans son périmètre (figure 45).

Figure 44. EPCI-FP actuellement membres de l'Institution Adour

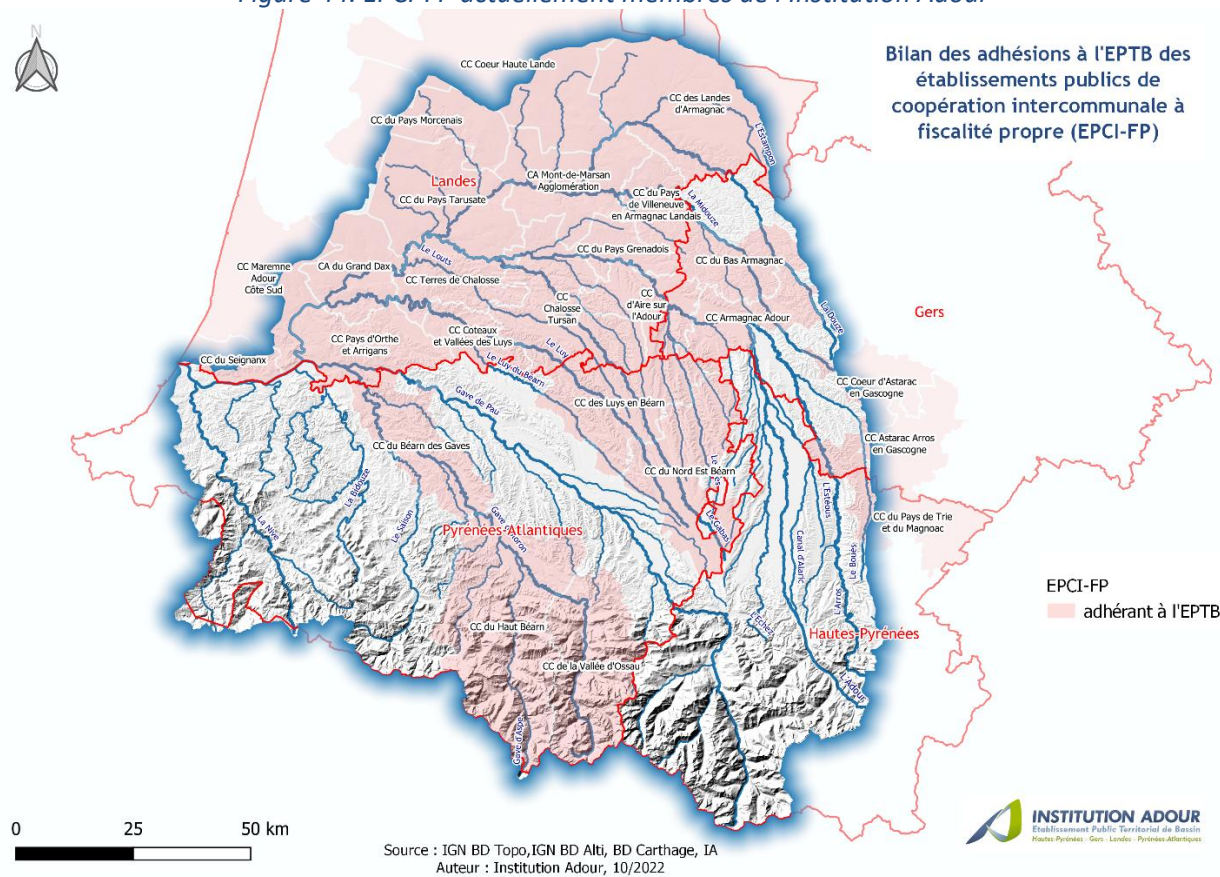
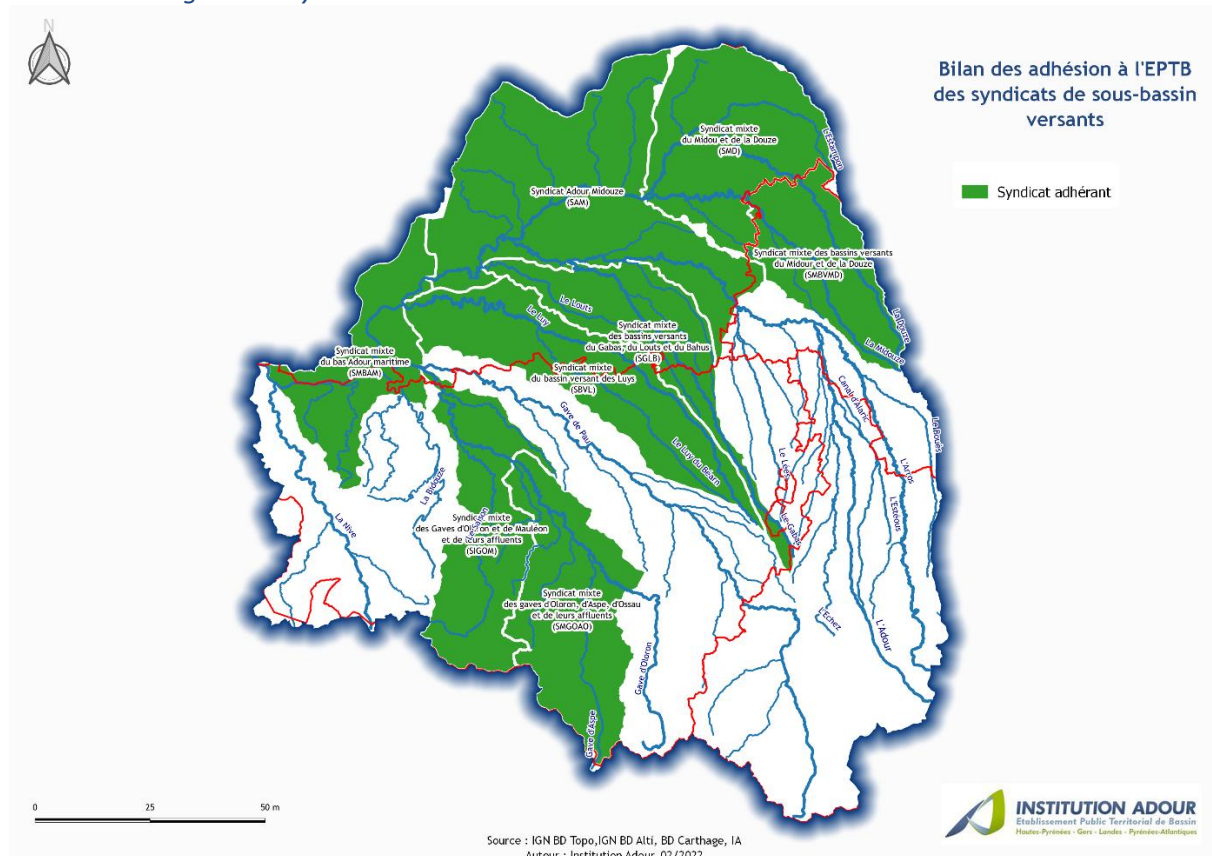


Figure 45. Syndicats de rivières actuellement membres de l'Institution Adour



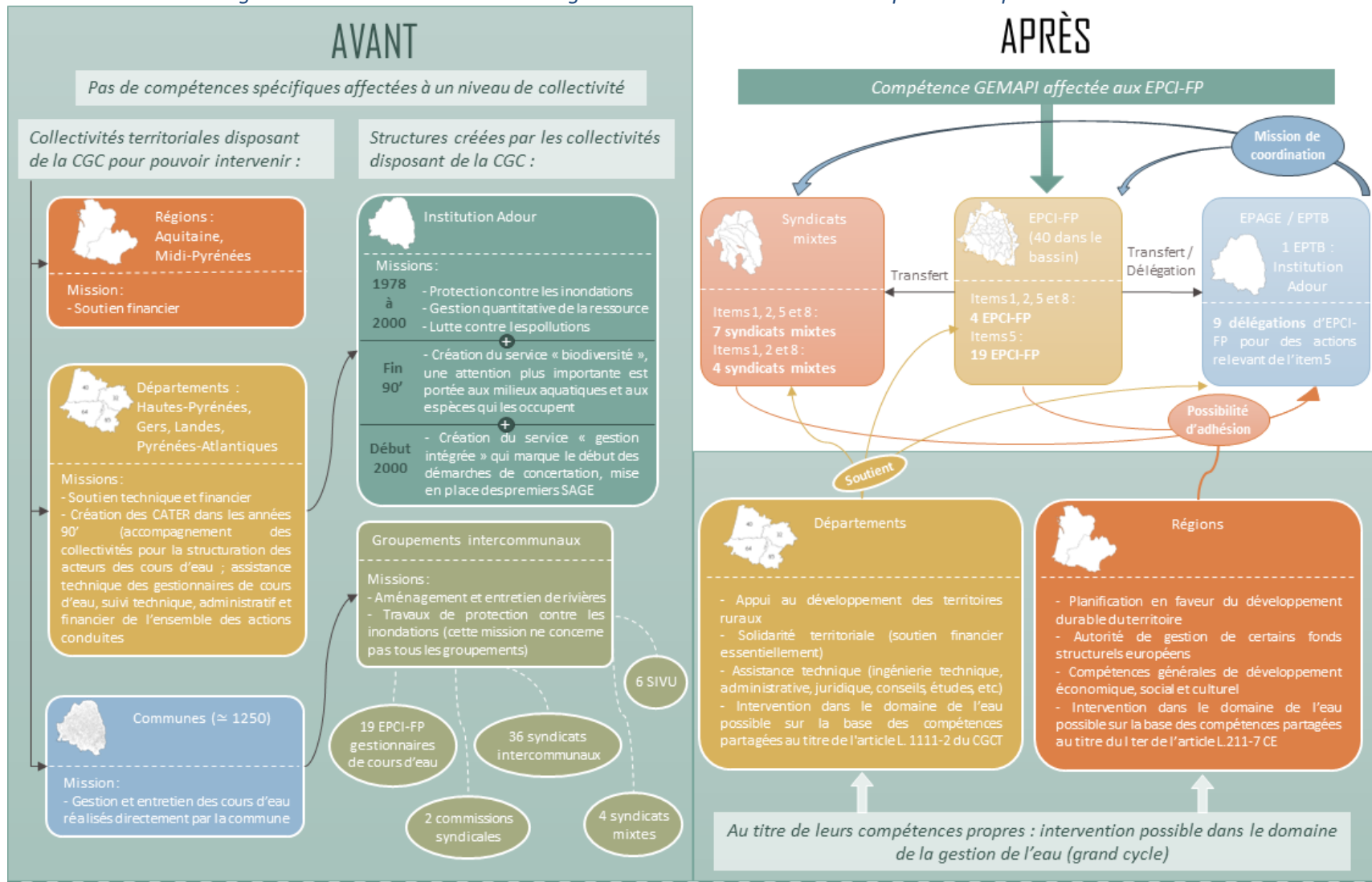
Au gré de l'évolution des missions de l'Institution Adour, ses équipes se sont également étoffées passant de quatre agents durant ses premières années de vie à un effectif de 32 agents aujourd'hui (cf. Annexe 8 pour consulter l'organigramme des services de l'Institution Adour). L'histoire de l'Institution Adour - acteur incontournable de la protection contre les inondations sur son périmètre d'intervention -, s'est donc adaptée aux préoccupations environnementales grandissantes en matière de gestion des milieux aquatiques. Son rôle de coordinateur à l'échelle de bassin-versant lui attribue donc d'office une place dans le paysage des acteurs de la compétence GEMAPI.

Si l'arrivée de cette compétence est venue bousculer l'organisation territoriale qui était en place en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, elle a tout de même conservé la présence de certains acteurs historiques en modifiant néanmoins certaines de leurs missions. Le schéma ci-dessous tentera de mettre en évidence les différences entre l'ancienne et l'actuelle organisation territoriale des acteurs autour des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (figure 42). Il permet notamment de voir que si parmi les EPCI-FP, les syndicats mixtes et l'EPTB, certains intervenaient déjà dans le cadre de missions relatives à la gestion des cours d'eau, ces acteurs se sont officiellement trouvés sur le devant de la scène à partir de 2018. À l'inverse, certains autres acteurs historiques tels que les Régions et les Départements qui détenaient auparavant plus d'importance dans la réalisation et l'accompagnement des missions en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, détiennent eux aussi aujourd'hui des compétences affectées qui leur permettent de poursuivre leurs interventions en lien avec cette thématique mais uniquement selon les volontés politiques interne de la structure. C'est la raison pour laquelle, on observe depuis 2018, le retrait de certains de ces acteurs, notamment le Département des Pyrénées-Atlantiques, dans le paysage de la gestion de l'eau.



La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

Figure 46. Schéma des acteurs de la gestion des cours d'eau avant et après la compétence GEMAPI



Acteurs pouvant intervenir en matière de gestion des milieux aquatiques et de protection contre les inondations (par obligation ou volonté) ou sur d'autres missions complémentaires :

- Riverains
- Associations syndicales autorisées (ASA)
- Association agréée de pêche et de protection des milieux aquatiques (AAPPMA)

Source : Institution Adour
Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

Pour résumer, ce chapitre nous a permis d'expliquer le contexte d'apparition de la compétence GEMAPI, née d'une volonté nationale de refonte des découpages et de l'organisation territoriale en vue d'améliorer l'action publique locale, mais aussi à la suite de situations post-catastrophes ou encore de révisions du cadre réglementaire à l'échelle européenne, puis nationale. La description détaillée de cette nouvelle réglementation et de ces différentes étapes de construction nous aura également permis de dresser un portrait des acteurs potentiels en charge de cette compétence. Le travail de diagnostic territorial, qui a été réalisé pour évaluer les différences et les similitudes qui peuvent exister entre les divers EPCI-FP du bassin de l'Adour - acteurs initiaux de la compétence de manière obligatoire à partir de 2018 - vient quant à lui justifier les hypothèses de recherche formulées en introduction.

En effet, il met en lumière, grâce à certains indicateurs et sur diverses thématiques, que les EPCI-FP ne semblent pas tous égaux dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Enfin, un bilan des acteurs et de leurs missions avant et après l'arrivée officielle de la compétence GEMAPI expose les premiers bouleversements de l'organisation territoriale qui peuvent être factuellement constatés dans le bassin de l'Adour ainsi que les choix d'organisation qui ont été faits par les entités gemapiennes. Ce nouveau découpage territorial qui combine échelles politico-administrative et hydrographique interroge sur les liens qui peuvent exister entre ces deux échelles. La gestion par bassin-versant que l'État souhaitait encourager dans les textes relatifs à la compétence en incitant les EPCI-FP à adhérer à des structures dimensionnées à des échelles hydrographiques cohérentes pour favoriser la solidarité territoriale de bassin se fait-elle réellement ressentir ? Cette organisation territoriale a-t-elle réellement permis une amélioration de la solidarité territoriale quant à la gestion du grand cycle de l'eau ? À l'inverse, au vu des moyens et des enjeux différenciés dont disposent les entités gemapiennes, la mise en œuvre de cette compétence n'a-t-elle pas creusé les inégalités entre ces territoires ? La recherche effectuée vise à répondre à cet ensemble de questions et une fois les éléments de contexte présentés, il paraît nécessaire de définir scientifiquement les notions-clés du sujet, à savoir la solidarité territoriale et les inégalités territoriales. Ces dernières seront alors décryptées dans le chapitre suivant afin de poser les bases du cadre de recherche.

Chapitre 3 : La solidarité et les inégalités territoriales pour appréhender les effets de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

Les notions d'inégalités territoriales et de solidarité territoriale ont été étudiées selon diverses approches en fonction des disciplines et des auteurs qui ont tenté de les définir, comme nous le verrons à travers la partie ci-après. Si elles sont la plupart du temps traitées indépendamment l'une de l'autre, ces deux notions sont souvent complémentaires. En effet, les inégalités territoriales peuvent parfois être réduites par des systèmes de solidarité territoriale qui permettent aux territoires plus avantagés de venir en aide aux territoires les plus défavorisés. Cette logique semble pouvoir s'appliquer à l'exercice de la compétence GEMAPI. Si le diagnostic de territoire présenté dans le chapitre précédent semble exposer de potentielles inégalités entre les entités gemapiennes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, celles-ci pourraient éventuellement être amoindries par des mécanismes de solidarité territoriale, que nous tenterons de décrire dans ce travail de recherche. En définissant à notre tour les termes de solidarité et d'inégalités territoriales, nous nous attacherons à expliquer comment se matérialisent ces notions à travers le prisme de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour.

3.1 – Les inégalités territoriales : un sujet souvent abordé en sciences humaines et sociales

L'inégalité, en fonction du qualificatif qui lui est associé, peut se référer à différentes notions. On peut par exemple parler d'inégalité économique pour évoquer la disparité des revenus entre les foyers, on peut parler d'inégalité sociale qui, elle, est plutôt liée aux écarts entre les différentes classes sociales, d'inégalité de genre, comparant la situation des hommes et des femmes, d'inégalité intergénérationnelle confrontant la condition des jeunes générations face aux générations plus anciennes et inversement ou encore d'inégalité territoriale pour aborder les disparités qui peuvent exister entre les territoires. Ces différentes terminologies ont été particulièrement étudiées par leurs disciplines respectives, et l'on trouve de ce fait un certain nombre de travaux de sociologues ou d'anthropologues qui traitent des inégalités sociales, générationnelles, culturelles ou même des inégalités de genre (Fassin, 2008 ; Coulangeon, 2010 ; Hamel et Rault, 2014 ; Deldrève et Candau, 2015 ; Attias-Donfut, 2016), des écrits d'économistes focalisés plutôt sur les inégalités économiques (Piketty, 2010 ; Freyssinet, 2018) ou encore des recherches de géographes portant sur les inégalités territoriales (Bret, 1996 ; Dumont, 2015 ; Depraz, 2017). Bien que les diverses sciences abordent la notion selon un angle qui leur est propre, elles ne se cloisonnent pas toujours pour autant à la définition du terme tel qu'il est entendu dans leur discipline, « *faire œuvre de science relève en partie de cette capacité à aller contre sa propre formation.* » (Freymond *et al.*, 2003, p. 4). En effet, l'interdisciplinarité, largement encouragée aujourd'hui, permet souvent d'avoir une approche scientifique plus complète.

Cette approche interdisciplinaire a notamment été privilégiée par les sociologues Alain Bihr et Roland Pfefferkorn pour aborder le « *système des inégalités* » (2008, p. 1) faisant plus particulièrement référence aux inégalités sociales mais s'adaptant finalement très bien à d'autres types d'inégalités. Ces auteurs partent d'abord d'une définition mathématique pour aborder la question des inégalités, « *Une inégalité sociale est le résultat d'une distribution inégale, au sens mathématique de l'expression, entre les membres d'une société, des ressources de cette dernière, distribution inégale due aux structures mêmes de*

cette société et faisant naître un sentiment, légitime ou non, d'injustice au sein de ses membres. » (Ibid. p. 11). Cette définition peut d'ailleurs se généraliser à la notion d'inégalité seule, cette dernière qu'elle soit économique, sociale ou territoriale est le résultat d'une distribution inégale entre plusieurs sujets (entre les hommes, entre les territoires, les collectivités, etc.) de certaines ressources.

Selon Louis Maurin (Directeur de l'Observatoire des inégalités), ces ressources en question doivent cependant pouvoir être hiérarchisées pour pouvoir parler d'inégalités, dans le cas contraire, il s'agira simplement de différences (2018). Par exemple, un poste dans une entreprise peut être hiérarchisé en fonction du revenu plus ou moins important qu'il confère à celui qui l'exerce, pour autant, si pour la pratique de ce même poste un homme et une femme ne perçoivent pas le même salaire on parlera d'inégalité et non de différence car ce poste détient une valeur définie dans la société. En revanche, si l'un d'eux possède un animal de compagnie, bien que ce dernier puisse faire preuve d'une grande affection à l'égard de son propriétaire, cette valeur n'est pas hiérarchisée dans la société et cette caractéristique est alors considérée comme une simple différence.

Les sociologues Alain Bihl et Roland Pfefferkorn reviennent ensuite sur la définition mathématique de la notion d'inégalité qui, selon eux, est trop réductrice, car les inégalités ne sont pas toujours quantifiables. Ces auteurs démontreront alors le caractère multidimensionnel des inégalités et utiliserons le terme de « *système des inégalités* », dont les effets se rapprochent de la reproduction des inégalités, déjà évoqués dans les années 1960 dans les travaux de Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron (1964 et 1970). Alors que dans leurs ouvrages « *Les héritiers* » et « *La reproduction* » parus, respectivement, en 1964 et 1970, Pierre Bourdieu et Jean-Claude Passeron expliquent que le système scolaire contribue à la reproduction sociale, intégrant de fait la reproduction des inégalités, Alain Bihl et Roland Pfefferkorn reprennent cette notion de reproduction mais y ajoutent également une idée de réciprocité et d'empilement des inégalités (2008, p. 13). Ils distinguent en effet, trois grandes catégories d'inégalités sociales, « *les inégalités dans l'ordre de l'avoir* », « *les inégalités dans l'ordre du pouvoir* » et « *les inégalités dans l'ordre du savoir* » (2008, pp. 13-14). Ces trois catégories correspondent respectivement aux inégalités issues de la « *distribution des ressources matérielles* », de la « *distribution des ressources sociales et politiques de la société dans la répartition du pouvoir, de la capacité de défendre ses intérêts et ses droits* » et enfin de la « *distribution et la maîtrise des savoirs, dans la capacité d'élaborer des connaissances* » (Ibid. p. 13-14). C'est à ces trois catégories d'inégalités sociales que sont associées les notions de réciprocité et d'empilement des inégalités propres au concept de système.

En effet, selon ces sociologues, « *les inégalités présentent un caractère systémique au sens où elles se déterminent réciproquement, elles s'engendrent et par conséquent s'aggravent réciproquement, en provoquant de ce fait selon le cas une accumulation de handicaps ou une accumulation d'avantages et de privilèges.* » (Ibid. p. 13). Par exemple, un enfant né dans une famille aux moyens très modestes n'accèdera peut-être pas aussi facilement aux études supérieures qu'un enfant issu d'une famille aisée. Le coût des études supérieures choisies pourrait s'avérer au-dessus des moyens familiaux, contraignant donc l'intéressé à poursuivre dans une autre voie (moins coûteuse) ou à travailler parallèlement à ses études afin de pouvoir lui-même les financer. À l'inverse, un enfant issu d'une famille aisée et en bon terme avec ses parents n'aura certainement pas besoin de supporter lui-même le coût de ses études, lui laissant ainsi plus de temps pour apprendre en comparaison à son camarade issu d'une famille modeste. Dans le cas de figure développé ici, l'inégalité « *dans l'ordre de l'avoir* » que présentait alors ces deux individus au départ engendrera ensuite une inégalité « *dans l'ordre du savoir* » cumulant ainsi les « *handicaps* » pour l'un et les

« *privilèges* » pour l'autre, illustrant la notion de « *système des inégalités* » introduite par Alain Bihr et Roland Pfefferkorn (2008, p. 13). Un paramètre important à ne pas omettre pour aborder les inégalités est aussi le sentiment d'injustice qu'il procure aux personnes victimes d'inégalités, « *sans ce sentiment, les inégalités sociales n'existeraient pas dans la conscience des acteurs sociaux et politiques* » (Ibid. p. 16). C'est précisément ce sentiment qui sera à l'origine d'un nouveau courant de pensées en géographie : la « *radical geography* », traduit en français par les appellations « *géographie radicale* » ou encore « *géographie critique* » (Bailly et Viala, 2019, p. 1). La sous-partie suivante aura ainsi vocation à faire le point sur les notions d'inégalités territoriales et de justice spatiale au sein de la géographie.

3.1.1 – *Les inégalités territoriales et la justice spatiale : entre analyse quantitative et qualitative*

En géographie, la notion d'inégalité territoriale a été beaucoup abordée sous le prisme de la justice spatiale, notamment par des courants tels que celui de la « *radical geography* ». La géographie radicale fait référence au nouveau tournant pris par la géographie anglo-saxonne et nord-américaine à la fin des années 1960, impulsée notamment par certains auteurs comme Peet, Harvey, puis repris dans les années 1990-2000 par Young, Soja ou encore Smith. Ce courant géographique est né d'une volonté dénonciatrice des inégalités socio-spatiales et des ségrégations raciales particulièrement prégnantes et sujettes à de nombreuses tensions sur le territoire états-unien à cette époque. La géographie radicale dont le qualificatif se réfère à la « *racine* » est issue de la pensée marxiste selon laquelle ce qui se trouve à la racine des inégalités socio-spatiales, « *c'est bien l'organisation capitaliste de la société, qui détermine l'ensemble des relations sociales, notamment à travers les rapports de classe.* » (Gintrac, 2012, p. 3). En France, le terme de radical ne sera jamais retranscrit de la sorte par les géographes qui préféreront l'appellation de « *géographie critique* », plus large et sans connotation militante à celui de « *géographie radicale* » considéré comme manquant d'objectivité en raison de sa démarche engagée et trop réducteur car l'approche marxiste se réduit principalement à une analyse de classes (Ibid. p. 4). Les géographes anglo-saxons, s'éloignant peu à peu de la théorie marxienne, ne tarderont pas à adopter également l'expression de « *géographie critique* » dans les années 1980.

Néanmoins, la géographie critique dont la géographie radicale reste à l'origine aspire à un même objectif, celui de transformer le monde, de rechercher des moyens de se libérer des situations de domination d'où la place importante occupée par les notions de justice spatiale et d'inégalités territoriales au sein des thématiques de recherche abordées par cette branche de la géographie. C'est précisément ces deux notions qui nous intéressent ici. Ainsi, après avoir évoqué les inégalités sociales, il s'agira de montrer que ces inégalités « *sont en général spatialisées (de l'intimité de l'espace domestique à l'échelle planétaire)* » (Gervais-Lambony et Dufaux, 2009, p. 4). Ces inégalités « *peuvent être traitées comme telles, sans référence à la notion de justice, et c'est l'un des objets principaux en France de la géographie sociale.* » (Ibid. p. 4). Dans le cadre de cette recherche, nous nous intéresserons principalement à la notion d'inégalités territoriales mais nous mentionnerons également quelque peu la notion de justice spatiale, inscrivant ainsi ces travaux de recherche dans une approche à la croisée de la géographie sociale et de la géographie critique. Nous verrons à travers les sous-parties suivantes que la notion d'inégalités territoriales revêt plutôt une dimension quantitative, en retenant la logique mathématique de l'expression, qui consiste notamment à quantifier les disparités dans la distribution des ressources, tandis que la notion de justice spatiale intègre plutôt une dimension qualitative à travers l'analyse des formes de domination, d'oppression ou encore de discrimination.

a) De la justice à la justice spatiale

La notion de justice, étroitement liée à celle d'inégalités, présente le cœur des travaux de John Rawls, philosophe et auteur américain incontournable pour aborder le concept de justice. Son ouvrage intitulé « *A theory of justice* », paru en 1971, a été réutilisé dans de nombreuses disciplines telles que le droit, la sociologie, l'économie, la philosophie ou encore la géographie et constitue « *l'ouvrage philosophique le plus commenté du siècle, toutes catégories confondues* » (Boyer, 2003, p. 208). À travers cet ouvrage, John Rawls propose une définition de la « *société juste* » en développant un ensemble de principes qui, mis en application dans les politiques et les relations socio-économiques, devraient pouvoir poser les bases de la justice. Pour cela, il rejette d'abord la pensée utilitariste, très soutenue dans le monde anglo-saxon, qui consiste à optimiser « *la gestion des ressources sociales disponibles dans le but de maximiser la somme de bonheur total des individus [...] dans la mesure où il pourrait conduire à sacrifier certaines minorités au bonheur du plus grand nombre* » (Ost, 1987, pp. 141-142). S'opposant clairement à ce courant de pensée, il prône « *l'irréductible et inconditionnelle dignité de l'individu* » comme fondement de la justice et place ainsi le respect de l'individu avant le bien social (*Ibid.* p. 142). Une fois cette base de réflexion exposée, John Rawls développe les trois principes qu'il considère essentiels pour une bonne organisation de la société, pour une société juste.

Ces principes entretiennent, selon lui, une relation hiérarchique et il reviendra sur cette organisation hiérarchique à l'occasion de deux nouveaux ouvrages, « *Justice as Fairness* » en 1985 et « *Political Liberalism* » en 1993 qui avaient pour lui vocation à corriger et préciser certains éléments de sa théorie initiale. Les principes de sa théorie ainsi que l'ordre à retenir sont les suivants, en première position le principe d'égalité des libertés, ensuite celui d'égalité des chances et enfin ce qu'il appelle le « *principe de différence* » qui « *stipule que ne sont légitimes que les inégalités qui par leurs effets incitatifs finissent par profiter à la classe sociale la plus défavorisée* » (Boyer, 2003, p. 209). Enfin, il propose un postulat selon lequel pour construire une organisation de la société juste il faudrait imaginer que ces principes de justice soient définis par des individus qui ignorent tout de leur situation réelle et de ce qui les différencie (leur sexe, leur âge, leur catégorie sociale ou leurs préférences). Selon les termes de l'auteur, ce « *voile d'ignorance* » permettrait de replacer les individus dans « *leur position originelle* » et, tout en leur laissant les connaissances nécessaires quant à la nature humaine, aux éventuelles règles sociétales ou encore au fonctionnement de l'économie, ils seraient alors à même de faire les choix les plus objectifs et justes possible. Ces individus, alors qualifiés de « *raisonnables* » devraient donc choisir une « *distribution des avantages [qui] se fera à partir non d'un ensemble de plaisirs (subjectifs) mais de "biens premiers" objectifs à répartir : les libertés et les droits fondamentaux, les positions de pouvoir, les richesses et surtout peut-être les bases sociales du respect de soi* » (Boyer, 2003, p. 209). Cette théorie de la justice sera souvent réutilisée dans le cadre de diverses disciplines et sera sujette à d'importantes éloges mais aussi de nombreuses critiques.

C'est d'ailleurs à partir des années 1970 que les géographes commenceront à s'intéresser plus précisément à la notion de justice pour l'adapter à certains problèmes géographiques comme c'est le cas de David Harvey qui utilisera cette notion pour évoquer la cohabitation à l'intérieur des villes (Brennetot, 2011, p. 119). S'inspirant de certains principes de la théorie de John Rawls, David Harvey n'adhère cependant pas à la logique distributive du philosophe américain, considérant celle-ci comme insuffisante pour corriger les dysfonctionnements du marché. Si le concept de justice occupe de plus en plus de place au sein des débats scientifiques dans les années 1970, celui-ci était en réalité déjà utilisé dans la sphère

scientifique dans les années 1950, bien que très rarement. En effet, d'après Arnaud Brennetot, Jean Gottman serait le « *précurseur ignoré* » de la notion de justice spatiale puisqu'il ouvre les débats sur les termes d'égalité, d'équité et de justice spatiale dès 1951 avec la parution de son ouvrage nommé « *La Politique des États et leur géographie* » (2011, p. 116). À ce moment-là, en France, les géographes s'efforcent de ne pas s'investir sur des sujets d'éthique par crainte de voir leur discipline devenir un instrument politique comme cela a pu être le cas avec la géographie coloniale (*Ibid.* p. 116). Parallèlement, à cette époque, la pensée utilitariste domine et la justice est loin d'apparaître comme une priorité, écrasée par la notion de progrès et « *Hubert Béguin qualifie même les propositions en faveur d'un rapprochement entre justice et géographie "d'optique de riche" car, selon lui, "dans le tiers-monde, la justice et le confort passent par le développement* » (Béguin 1967 in Brennetot 2011, p. 117). Ce courant de pensée prônant le bien-être de la société avant celui des individus sera bousculé par les nombreuses contestations sociales de la fin des années 1960. Face à l'apparition de nouvelles revendications telles que « *la lutte contre les discriminations, l'affirmation du "droit à la ville"* » ou encore « *la protection de l'environnement* » les notions de progrès, de développement ou encore de bien-être sociétal ne semblent plus suffire à satisfaire les populations et le concept de justice s'impose alors rapidement comme un sujet central (*Ibid.* p. 119). Les chercheurs appartenant à la géographie humaine développent une nouvelle orientation de la discipline : « *la géographie du bien-être* » qui vise à prendre en compte la diversité des situations entre les individus en s'inspirant notamment du principe de différence de John Rawls. Parmi les auteurs incontournables de cette philosophie, nous retrouvons David Marshall Smith (1977), Bryan Elis Coates, Ronald John Johnston et Paul Leslie Knox (1977) ou encore Antoine Bailly (1981).

Au cours des années 1980, hormis les travaux d'Alain Reynaud (1981), la notion de justice connaît une période creuse et ne sera que très peu utilisée par les géographes qui préféreront se concentrer sur le terme d'inégalités. Néanmoins, dans les années 1990 – 2000, la justice spatiale fait son grand retour dans un contexte de débats sur la postmodernité qui « *favorise le renouvellement des interrogations sur les implications éthiques de la recherche en géographie* » mais aussi dans un contexte de « *lutte pour la reconnaissance et la revendication du droit à la différence* » (Brennetot, 2011, p. 126). Parmi les travaux qui marqueront cette époque, nous retrouvons, entre autres, ceux d'Iris Marion Young et de Bernard Bret. Alors qu'Iris Marion Young « *n'envisage pas la justice comme un ensemble de procédures visant à tenter de corriger des dysfonctionnements, mais comme un état de la société où chacun aurait intériorisé au plus profond de soi les normes de comportement nécessaires à l'élimination de l'oppression* », les écrits de Bernard Bret semblent plutôt reprendre la théorie de la justice de Rawls en la transposant aux problématiques de « *développement et d'aménagement du territoire* » (*Ibid.* pp. 128-129). En 1987, le rapport Brundtland donnera au principe d'équité une place importante dans la définition du « *développement durable* » faisant apparaître progressivement la notion de justice environnementale au sein de la discipline géographie (Blanchon *et al.*, 2009). D'après Arnaud Brennetot, c'est à travers la thématique du développement durable que la géographie physique et la géographie humaine trouveront « *une opportunité pour renouer des liens qu'une trop forte spécialisation avait pu distendre* » (2011, p. 129). Parallèlement, si la justice environnementale a permis de renouer les liens entre géographie physique et humaine, elle a aussi élargi de nouveau les termes associés à la justice spatiale. En effet, cette notion qui a beaucoup évolué au cours du temps, a vu ses définitions se multiplier en même temps que le vocabulaire qui lui est actuellement associé.

Pour commencer, l'adjectif « spatial » que l'on accole aujourd'hui plutôt facilement à la justice n'a pas toujours été employé de la sorte. Selon Edward William Soja, souvent, les travaux des géographes et aménageurs « *ignorent la spatialité de la justice lorsqu'ils analysent la quête de justice* » ou « *ils la fondent (et souvent, la vident de sa substance) dans des concepts apparentés comme ceux de justice territoriale, de justice environnementale, d'urbanisation de l'injustice, de réduction des inégalités régionales, voire, plus largement encore, dans la quête générique d'une ville juste et d'une société juste* » (Soja, 2010, p. 1). C'est de cette façon qu'un important vocabulaire s'est construit autour de la notion de justice spatiale sans jamais réellement y faire référence. Pourtant, l'ensemble des thématiques de recherche énumérées par Soja font bel et bien écho à la justice spatiale. Ainsi, après avoir présenté les différents contextes dans lesquels sont apparues et se sont développées les notions de justice et de justice spatiale, il paraît désormais essentiel de faire le point sur l'ensemble des termes et des définitions que ces notions peuvent embrasser.

Tout d'abord, la justice apparaît déjà comme un sujet primordial pour les sociétés humaines depuis des millénaires puisque les premiers à avoir tenté de définir ce terme sont les célèbres philosophes Socrate, Thrasymaque, Platon ou encore Aristote qui ont vécu dans les années -400 et -300 avant J.C. Nous retiendrons plus particulièrement ici la théorie d'Aristote, car il fut « *le premier à distinguer de façon systématique la légalité et l'égalité comme fondement de la justice* » (Saint-Arnaud, 2007, p. 161), un raisonnement qui semble également très bien s'adapter au contexte actuel. Afin de définir ce qu'est la justice ou le juste, Aristote procède d'abord par déduction de ce que signifie la notion contraire, à savoir l'injustice ou l'injuste. Ainsi, dans son livre V de l'Éthique à Nicomaque, l'injustice se réfère à « *celui qui viole les lois et aussi celui qui prend plus que sa part et qui méconnaît l'égalité* », par conséquent « *le juste sera légalité et égalité ; l'injuste, illégalité et inégalité* » (Aristote traduit par Bodeus, 2008, p. 25). De cette façon, il conserve la vision traditionnelle de la justice définie par les lois, autrement dit le fait de respecter les lois ou de les faire appliquer correspondrait à un comportement juste ou au fait de rendre justice, ce qu'il nomme la justice légale. En revanche, il ajoute à cette vision traditionnelle une nouvelle forme de justice qu'il appelle « *justice particulière* » (Saint-Arnaud, 2007, p. 162). Celle-ci fait quant à elle allusion à la notion d'égalité qu'il caractérise de « *juste mesure entre les inégalités et le juste comme se situant au centre des extrêmes représentés par l'injuste* » (*Ibid.*, p. 163). Selon lui, la justice particulière revêt deux formes : la justice distributive et la justice directive.

Alors que la justice distributive fait référence à l'ensemble des règles qui garantissent l'égalité en termes de répartition des avantages qui peuvent exister au sein des sociétés humaines, la justice directive s'explique au travers des échanges entre individus. Le philosophe décline cette dernière en deux nouvelles catégories de justice : communicative et correctrice. La justice communicative correspond, selon lui, aux « *échanges librement consentis comme "la vente, l'achat, le prêt à intérêts, la caution, la location, le dépôt, le salaire"* » alors que la justice correctrice « *s'applique aux rapports imposés clandestins comme "le vol, l'adultère, l'empoisonnement, la prostitution, le détournement d'esclave, le meurtre par ruse, le faux témoignage [...]"* » (Aristote in Saint-Arnaud 2007, pp. 163-164). En d'autres termes, pour Aristote la justice particulière qu'il associe à l'égalité s'opère d'une part à travers une redistribution juste des biens de l'État mais aussi par le biais des échanges justes réalisés entre les membres de la société. Néanmoins, le philosophe prône une redistribution des biens de l'État attribuée au mérite, ce qui fait débat et introduit de possibles rapports de force entre les mieux lotis et les moins bien lotis. Ainsi, pour être parfaitement égalitaire, cette théorie, « *appliquée universellement, [...] supposerait l'existence d'une seule classe d'individus et un traitement égal pour tous* » (*Ibid.* p. 165). Nous retiendrons donc uniquement de la pensée

d'Aristote la définition de la justice par l'application des lois et par la recherche de l'égalité entre individus sans associer à cette égalité une notion de mérite. Après avoir posé les bases du terme de justice, nous nous appuyons sur les travaux d'Edward William Soja pour démontrer l'importance de rattacher à la justice la notion de spatialité.

En effet, selon l'auteur, aujourd'hui, « *l'espace n'est plus considéré comme un simple réceptacle, comme la scène sur laquelle se déploie l'activité humaine, voire comme une simple dimension physique, mais comme une force active qui façonne notre existence* » (Soja, 2010, p. 2). D'ailleurs, le principe même de territorialisation, défini plus tôt comme visant à conférer plus de pouvoir aux localités, ne fait que confirmer cet argument. Les territoires jouent un rôle très important dans l'organisation de la société et peuvent affecter cette dernière positivement ou négativement. Les territoires, disposant souvent de réglementations et de lois différentes de l'un à l'autre, peuvent être à l'origine d'injustices spatiales au sens légal du terme. En outre, la distribution des handicaps et privilèges n'étant pas toujours égale entre les territoires ou au sein d'un même territoire, des injustices spatiales liées à la notion d'égalité peuvent également exister. La spatialité peut donc à la fois être le « *cœur de la justice et de l'injustice* » (Soja 2010, p. 3). Ainsi, évoquer la justice spatiale suppose que « *l'on prenne en considération tout ce qui touche à la répartition équitable et juste dans l'espace des ressources sociales valorisées et des possibilités de les exploiter* » (Ibid. p. 3). Soja explique que la justice spatiale ne remplace ni la justice sociale ni la justice économique et qu'il ne faut pas laisser de côté ces différents axes car c'est la prise en compte de chacun d'entre eux qui permet de tendre vers la justice.

Il précise ensuite que « *la justice (ou l'injustice) spatiale peut être comprise à la fois comme une conséquence et comme un processus* » (Ibid. p. 3). Autrement dit, la justice ou l'injustice spatiale peut-être perçue comme le résultat d'une organisation territoriale particulière, mais aussi comme les différents mécanismes de répartition qui conduisent ou provoquent une situation de justice ou d'injustice. Aussi, suivant la même logique que Bret au sujet des inégalités territoriales, Soja affirme que « *l'organisation politique de l'espace est une source puissante d'injustice spatiale* » et donne plusieurs exemples concrets comme « *les charcutages électoraux [...], les restrictions des investissements municipaux [...] et la création à toutes les échelles d'autres structures spatiales de production de privilèges organisées selon le modèle centre-périphérie* » (Soja, 2010, p. 4).

À partir de cet argument, nous pouvons alors imaginer que la mise en œuvre de la compétence GEMAPI qui découle de décisions politiques mais aussi d'une organisation politique de l'espace pourrait tout à fait être une nouvelle source d'injustices spatiales et ce, à différentes échelles. En effet, comme nous l'avons déjà évoqué, les EPCI-FP qui se sont vu confier la compétence GEMAPI de manière obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2018, n'ont pas tous les mêmes moyens techniques et/ou financiers, ni les mêmes enjeux en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations sur leurs territoires et par conséquent certaines situations d'injustice peuvent exister entre EPCI-FP mais aussi à une échelle plus importante entre syndicats de bassin-versant ou encore à une échelle plus réduite entre communes ou habitants d'un même EPCI-FP. Cette réflexion nous amène alors à la question suivante : une réglementation nationale censée s'appliquer à l'ensemble des territoires locaux de la même manière, sans tenir compte du principe de différence tel que développé par John Rawls, peut-elle réellement être juste ? Si cette notion de justice spatiale semble incontournable en géographie pour prendre en compte l'ensemble des travaux qui traitent de manière plus ou moins directe des inégalités territoriales, nous ne retiendrons pas la notion de juste et d'injuste pour aborder la territorialisation de la compétence GEMAPI.

Nous considérons que la justice ou l'injustice, repose sur une analyse qualitative, tandis que la notion d'inégalités territoriales, que nous préférons employer dans le cadre de ces travaux et dont la première définition est mathématique, semble plus objective et plus aisément quantifiable, mesurable. Ainsi, bien que nous nous appuyerons sur des travaux de chercheurs ayant étudié le concept de justice spatiale, nous analyserons seulement ici les inégalités territoriales en matière de GEMAPI.

En outre, la majorité des travaux qui abordent la notion de justice spatiale au cours du temps se focalisent bien souvent sur les villes ou plus largement sur les espaces urbains (Lefebvre, 1967 ; Fainstein, 2010 ; Soja, 2010 ; Harvey, 2015) exceptés certains travaux comme ceux d'Alain Reynaud (1981), d'Emmanuelle Bonerandi (2009) ou encore de Madeleine Eriksson et Gunnar Malmberg (2013), centrés sur les injustices spatiales entre espaces ruraux et urbains. Nous l'avons vu précédemment, le bassin de l'Adour étant un territoire à dominante rurale, nous utiliserons donc essentiellement les sources précitées pour analyser les inégalités territoriales qui peuvent exister en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations entre les territoires ruraux et urbains. La sous-partie suivante permettra ainsi de définir la notion d'inégalités territoriales en justifiant son intérêt dans le cadre de ces travaux de recherche.

b) La dimension quantifiable des inégalités territoriales au cœur de la recherche

Considérées comme l'une des notions centrales de cette thèse, les inégalités territoriales sont définies par Claire Dupuy « *comme les différences en matière d'instrument de l'action publique ou de ses résultats entre différents territoires, ces derniers pouvant être régionaux, départementaux, urbains ou les quartiers d'une ville.* » (2020, p. 287). Au regard des éléments de définition apportés précédemment au sujet des inégalités sociales, il nous paraît néanmoins important de préciser que même dans le cadre des inégalités territoriales ces différences doivent détenir une valeur dans la société et susciter un sentiment d'injustice pour être considérées comme des inégalités. La question des inégalités territoriales a été particulièrement étudiée depuis le constat fait par Jean-François Gravier, en 1947, dans son ouvrage « Paris et le désert français », évoquant le déséquilibre territorial existant entre la puissance de la capitale française et le reste du territoire national au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. À cette époque, la nécessité de reconstruire le pays est la priorité et cela passera par un rééquilibrage du territoire national consistant à corriger les inégalités territoriales dans le but de contrer l'hyperpuissance parisienne. Il s'agira alors de mettre en place de nouvelles politiques d'aménagement du territoire dont la création des métropoles d'équilibre, en 1964, fait partie (Béhar, 2019, p. 253). Ce projet consistait, entre autres, à identifier huit villes ou réseaux de villes devant permettre de « faire contrepoids à l'hypercentralisation économique et démographique de la région parisienne » (Ibid., p. 253) et les réseaux de villes Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Lyon-Grenoble-Saint-Etienne et Nantes-Saint-Nazaire et les villes de Strasbourg, Marseille, Toulouse et Bordeaux ont alors été choisis. Cette politique d'aménagement du territoire a largement été guidée par les idées d'Eugène Claudius Petit, ministre de la reconstruction et de l'urbanisme de 1948 à 1953. Le renouveau économique d'après-guerre doit, selon lui :

« être enfin accompagné d'une réorganisation nationale des implantations économiques pour freiner les concentrations nocives. Le rééquilibrage et la décentralisation sont pour lui indispensables. Paris doit cesser de vider la province de sa population et la province doit être soutenue activement dans son développement économique, social et culturel pour endiguer cette inquiétante hémorragie. La capitale doit elle aussi être profondément modernisée pour répondre à tous les nouveaux besoins. » (Pouvreau, 2003, p. 47)

Cependant, malgré différentes tentatives politiques pour remédier aux inégalités territoriales, celles-ci ne semblent pas s'effacer et on assiste même au développement de nouvelles inégalités territoriales, notamment entre les espaces urbains et ruraux (Bret, 1996, p. 19). En effet, avec la mise en place de ces métropoles d'équilibre et les diverses transformations socio-économiques (modernisation de l'agriculture, réduisant drastiquement les besoins de main d'œuvre agricole) qui ont ensuite vu le jour, la France a connu un exode rural important en raison de la forte attractivité de ces nouveaux pôles et de l'urbanisation croissante entraînant progressivement les individus à quitter les campagnes pour s'installer en ville. L'arrivée massive des populations dans les villes conduit alors à un étalement urbain considérable créant de ce fait une nouvelle catégorie spatiale, une version hybride de l'espace urbain et de l'espace rural : l'espace périurbain. Ces différents espaces, découpés en collectivités locales (communes, EPCI-FP, etc.), présentent des contrastes très forts liés notamment à la présence d'activités humaines sur leur territoire. En 1996, Bernard Bret écrivait déjà qu'en France, « *la taxe professionnelle, payée par les entreprises, compt[ait] beaucoup dans les finances communales, à côté des trois autres impôts locaux que sont la taxe d'habitation (payée par les résidents) et les taxes foncières bâties et non bâties (payées par les propriétaires)* » (p. 15). Si la taxe professionnelle a définitivement été supprimée en 2010, il reste néanmoins un autre impôt en lien avec l'activité économique des territoires : la cotisation foncière des entreprises (CFE). Cet impôt détient une importance capitale pour la richesse des communes et de leurs groupements intercommunaux à fiscalité propre.

Ainsi, les territoires qui regroupent le plus d'activités humaines et donc par extension d'entreprises sont généralement les plus riches. L'attractivité des territoires urbains, très importante depuis les politiques aménagistes des années 1960, a donc engendré l'enrichissement de ces territoires au détriment des territoires ruraux et périurbains qui deviennent pour beaucoup des territoires « *dortoirs* », pauvres en ressources compte tenu de leur faible taux d'activités économiques et croulant sous les charges financières du fait de leur caractère résidentiel qui les incite à garantir un certain confort de vie à leurs habitants, notamment en investissant dans la création d'infrastructures sociales, d'écoles, etc. (Bret, 1996, p. 15). En outre, les mesures de décentralisation prises dans les années 1980, dans le but de redynamiser les territoires locaux, ont également instauré un principe de mise en concurrence des collectivités mettant en difficulté les territoires ruraux et périphériques. La stratégie développée par les collectivités urbaines pour attirer les activités économiques consiste à fixer un taux d'imposition attractif pour les entreprises, une stratégie que les collectivités rurales et périurbaines, généralement plus pauvres, ont du mal à suivre en raison d'un besoin de ressources plus important. La mise en concurrence des collectivités locales présente donc un facteur d'accentuation des inégalités territoriales. (*Ibid.* p. 15).

Enfin, comme pour les inégalités sociales, il est possible de distinguer plusieurs catégories d'inégalités territoriales, ce que le géographe Bernard Bret s'est attardé à faire dans un article rédigé en 1996. Il énumère quatre types d'inégalités territoriales, les « *inégalités face aux ressources de la nature* », les « *inégalités devant la loi* », les « *inégalités de richesse* » et les « *inégalités devant le vote* ». Il qualifie d'« *inégalités face aux ressources de la nature* », les disparités existantes entre différents territoires en lien, par exemple, avec la disponibilité de ressources énergétiques sur le territoire ou encore avec un accès différencié aux ressources littorales et maritimes. Il s'agit donc ici de disparités d'origine naturelle, liées à une distribution inégale des ressources naturelles de la planète. Ce type d'inégalité ne dépendant pas de l'Homme limite donc sa capacité à les atténuer bien que des solutions existent notamment via la création

de voies de communication permettant de faciliter l'accès à ses diverses ressources pour les territoires les plus éloignés.

Quant aux « *inégalités devant la loi* », elles représentent les inégalités susceptibles d'exister entre les habitants de certains territoires soumis à des réglementations, des lois différentes. Pour illustrer ses propos, Bernard Bret utilise l'exemple de l'apartheid en Afrique du Sud en 1948. À cette époque, sur ce territoire les populations noires, considérées comme inférieures, étaient contraintes d'habiter dans certaines zones du pays délimitées par les populations blanches, estimées supérieures, privant ainsi de nombreuses libertés les populations noires. Ces lois ont alors conduit à des inégalités entre les habitants d'un même territoire mais aussi entre habitants de pays différents, là où les Hommes noirs étaient contraints de suivre les règles imposées par les Hommes blancs, il en était autrement dans les pays voisins. Le système législatif détient donc également une place importante dans l'analyse des inégalités territoriales et peut même parfois en être à l'origine.

Les « *inégalités devant la richesse* » font, elles, référence aux écarts en termes de moyens financiers et économiques pouvant survenir entre les territoires comme en témoigne l'exemple des inégalités entre collectivités urbaines, rurales et périurbaines évoqué ci-dessus. Pour finir, les « *inégalités devant le vote* » correspondent à des différences de représentativité entre certains territoires dans la prise de décisions politiques. Les modalités qui définissent les procédures de vote ne sont pas toujours les mêmes d'un territoire à l'autre pouvant entraîner des inégalités en termes de pouvoir politique entre territoires. C'est d'ailleurs ce que tente de démontrer l'auteur à travers les différences de mode de scrutin et le découpage des circonscriptions électorales à l'échelle nationale (Bret, 1996, p. 16). Néanmoins, il ne s'agit pas là du seul exemple.

Effectivement, si l'on se focalise de nouveau sur la territorialisation de la compétence GEMAPI, il est également possible de constater que les intercommunalités à fiscalité propre ayant transféré tout ou partie de leur compétence à des opérateurs extérieurs ne disposent pas toutes du même poids politique et de la même représentativité dans la prise de décisions au sein de ces instances. Les statuts de chaque syndicat mixte déterminent les modalités de vote à partir de certains critères, par exemple, la part plus ou moins importante du linéaire de cours d'eau confié par l'EPCI-FP par rapport à l'intégralité du linéaire géré par l'opérateur en question, ou encore la part de la population de l'intercommunalité à fiscalité propre comprise dans le périmètre d'action du syndicat par rapport au total de la population couverte par le territoire du syndicat. Ces statuts, pouvant varier d'un syndicat à l'autre peuvent alors générer des inégalités territoriales « *devant le vote* » entre plusieurs EPCI-FP et par extension entre habitants d'EPCI-FP distincts. Ainsi, pour chaque type d'inégalité territoriale défini par Bernard Bret, nous pourrions trouver de nombreux exemples permettant de les illustrer à travers la mise en place de la compétence GEMAPI.

Pour les « *inégalités face aux ressources de la nature* », nous pourrions évoquer la présence plus ou moins importante de cours d'eau en fonction des collectivités, les différences topographiques entre les territoires, susceptibles dans certains cas d'aggraver les conséquences des inondations, ou encore la composition différenciée des sols souvent déterminante de leur capacité d'absorption en cas d'inondation en fonction des territoires. Quant aux « *inégalités devant la loi* », elles pourraient plutôt correspondre aux différentes orientations politiques prises dans le cadre de l'action publique locale en fonction de chaque EPCI-FP. Certains EPCI-FP feront le choix d'investir fortement dans leur système de protection contre les inondations tandis que d'autres, préféreront investir l'argent de la collectivité différemment. Ainsi, en

partant du principe que ces intercommunalités sont soumises de la même manière au risque d'inondation, les choix politiques des EPCI-FP constituant en quelque sorte des « lois locales » ou définissant du moins les orientations de l'action publique locale pourraient être à l'origine d'inégalités entre citoyens de différents EPCI-FP. À une échelle plus large, celle de l'Union européenne, on pourrait aussi tenter de démontrer que les collectivités locales des divers pays membres de l'Union européenne présentent aussi des « *inégalités devant la loi* » en matière de responsabilités sur la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations face aux Directives européennes (DE). Les réglementations nationales de chaque pays membre à ce sujet visant à répondre aux objectifs des DE de 2000 et 2007 divergent. Les entités territoriales issues de pays distincts pourraient donc avoir des responsabilités différenciées devant la loi européenne. Néanmoins, ce dernier argument ne sera pas développé dans cette thèse qui se focalisera sur une échelle plus précise, celle du bassin de l'Adour.

Enfin, concernant les « *inégalités de richesse* », l'exemple des inégalités entre collectivités urbaines, rurales et périurbaines abordé par Bernard Bret semble également très bien s'appliquer dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Ainsi, les choix politiques des EPCI-FP concernant, entre autres, les systèmes de protection contre les inondations, très coûteux et évoqués précédemment, pourraient également être conditionnés par la disponibilité de moyens financiers. La notion de système d'inégalités développée par Alain Bihl et Roland Pfefferkorn au sujet des inégalités sociales semble donc également pouvoir s'appliquer aux inégalités territoriales et celles-ci pourraient donc s'empiler et s'aggraver réciproquement par une accumulation de « *handicaps* » ou de « *privilèges* » (2008, p. 13). C'est en partie ce que nous tenterons de démontrer dans cet écrit à travers la territorialisation de la compétence GEMAPI.

Cependant, il faut aussi souligner que l'augmentation croissante des inégalités, qu'elles soient sociales ou territoriales, depuis les années 1980 en France a fait l'objet de plusieurs tentatives de correction de la part de l'État. Dans les années 2000, le gouvernement français prend conscience des impacts de la mondialisation et donc de la pression de la compétition internationale sur ses territoires, déjà mis en concurrence à l'échelle nationale depuis les lois de décentralisation (Béhar, 2019, p. 254). Ce constat le conduit alors à changer de perspective et à réviser la Constitution française, le 28 mars 2003, en instaurant le principe de péréquation financière. Ainsi, en plus des subventions pour investissements et des dotations de fonctionnement attribuées par l'État aux collectivités locales pour les soutenir financièrement dans l'exercice de leur fonction, l'État met en place des dotations de péréquation (Leprince et Pourieux, 2018, p. 112). Ces dernières « *visent à corriger les inégalités de situation auxquelles sont confrontées les collectivités* » et constituent « *une dimension essentielle des politiques de solidarité entre collectivités territoriales en France.* » (Ibid. p. 112). Ces dotations de péréquation existent sous deux formes, les dotations de péréquation verticales correspondant aux concours financiers de l'État et les dotations de péréquation horizontales basées sur les ressources financières communales et intercommunales.

Selon le géographe Daniel Béhar, ces processus de compensation financière restent insuffisants pour répondre aux inégalités territoriales. Pour lui, le processus de territorialisation des politiques publiques conférant plus de pouvoirs aux localités fait appel à des « *formes d'activation, davantage d'ordre « horizontal* » de ces relations afin de faire des interdépendances constatées le socle de réciprocitys volontaires. » et « *À l'évidence, ces politiques horizontales de « solidarité » des territoires ne sont pas en mesure à elles seules de garantir une solidarité effective entre les territoires.* » (Béhar, 2019, p. 261). Ainsi, alors que l'État perçoit ses mesures de solidarité comme une solution potentielle au problème des

inégalités, les chercheurs issus de la géographie critique estiment que ces mesures sont insuffisantes pour pallier les inégalités territoriales et garantir la justice spatiale.

De manière plus générale, qu'il s'agisse de l'ensemble des travaux sur la notion de justice spatiale ou de ceux sur la notion d'inégalités territoriales que nous avons évoqués dans ce chapitre, la majorité d'entre eux tentent de trouver des solutions pour gommer ou du moins diminuer ces phénomènes. Plusieurs mesures ou grands principes à suivre apparaissent alors comme des pistes pour tendre vers la justice spatiale ou réduire les inégalités territoriales. Ces grands principes ont déjà été évoqués plusieurs fois ci-dessus et sont souvent associés aux notions de justice et d'inégalités sans avoir jusqu'alors été définis. Parmi eux, nous retrouvons les principes d'égalité, d'équité ou encore de solidarité. Les sous-parties suivantes auront donc pour objectif d'explicitier l'ensemble de ces notions.

3.1.2 - Égalité, équité et solidarité : des solutions aux inégalités territoriales ?

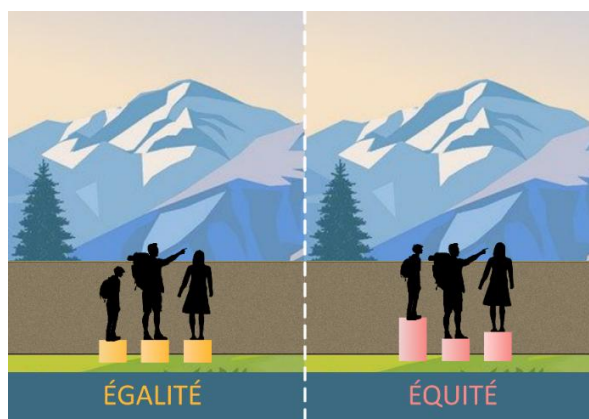
L'égalité est un des principes fondateurs de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen et fait partie de la devise de la France depuis la proclamation de la II^e République en 1848. Selon Michel Borgetto, ce principe est également celui qui revient le plus dans le Préambule de la Constitution de 1946, l'égalité jouerait un rôle important pour la démocratie sociale (2000, p. 271). La notion d'égalité repose sur l'idée d'universalité et d'uniformité, autrement dit, il s'agit de garantir à tous (individus ou territoires) une égalité d'accès, au sens mathématique du terme, aux ressources et droits fondamentaux de manière à ne pas avantager ou désavantager certains. Cependant, si ce principe a longtemps été central dans la mise en place des politiques publiques françaises, il est depuis les années 1990 largement remis en cause, en particulier par rapport à la notion d'universalité qu'il recouvre et qui omet les différences. Dans un rapport officiel remis au Premier ministre en 1995, il est d'ailleurs proposé de remplacer le principe d'égalité par celui d'équité :

« la France, affirme en effet ce rapport, a vécu jusqu'ici sur un modèle égalitaire simple : accroître de façon uniforme les droits juridiques (sic) ou sociaux, réduire les inégalités de revenus, développer pour tous les prestations sociales (...). Ce compromis est remis en cause par l'évolution vers une société plus ouverte, plus individualiste (...). La France est (aujourd'hui) à la recherche d'un "compromis de combat" qui rende compréhensible et acceptable pour tous la course à l'efficacité et ses sacrifices. Ce compromis se substituera à celui des années de forte croissance. La Commission souhaite qu'il soit fondé sur le principe d'équité, par opposition à l'aspiration égalitaire qui a bercé toute l'histoire sociale de l'après-guerre » (La France de l'an 2000 in Borgetto, 2000, p. 242)

L'équité est quant à elle souvent liée à la notion de justice puisqu'elle se réfère principalement à deux grandes conceptions de la justice que sont la justice commutative et la justice distributive et qui répondent respectivement aux maximes suivantes : « à chacun selon son dû » et « à chacun selon ses besoins » (Borgetto, 2000, p. 243). La première consiste à ce que « chacun reçoive l'équivalent de son apport et participe au financement des charges sociales "en fonction du coût qu'il fait supporter à la collectivité" » tandis que la seconde, « fondée sur le principe de redistribution entre favorisés et défavorisés, tenant compte des différences de situation qui peuvent exister entre les uns et les autres, [...] implique que chacun soit appelé à participer au financement des charges sociales en fonction de ses capacités contributives » (Ibid. p. 243). Ainsi, contrairement à la notion d'égalité, l'équité ne se base pas sur l'universalisme mais bien sur la différence, autrement dit, elle ne distribue pas aveuglément les mêmes ressources à l'ensemble des individus ou des territoires mais tente de tenir compte des différences de départ de sorte à compenser les

difficultés des uns en redistribuant les privilèges des autres. Ce principe peut alors paraître plus juste, comme nous pouvons l'observer à travers la figure 43, dans la mesure où il offre à chacun la même « vue ».

Figure 47. Schéma représentant la notion d'égalité versus celle d'équité



Réalisation : Lauren MATIAS

Pour finir, la solidarité fait également partie des mesures et des principes identifiés par la sphère scientifique et politique pour pallier les inégalités et tendre vers la justice. Si Michel Borgetto s'appuie sur le préambule de la Constitution de 1946 pour introduire la notion de solidarité en la reliant essentiellement à celle d'égalité, nous pensons que celle-ci est en réalité bien plus large et engloberait même le principe d'équité. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons choisi de placer cette notion au centre de nos travaux de recherche et la partie suivante s'attachera à détailler l'histoire de la « solidarité » puis tentera d'en donner une définition qui servira de cadre pour la suite de cet écrit. Parallèlement, la solidarité étant un terme fréquemment abordé dans l'étude de la gestion de l'eau au sens large et de manière plus précise de la gestion des cours d'eau avec notamment les expressions de « solidarité amont-aval » ou encore de « solidarité de bassin-versant », il paraissait tout à fait évident de l'analyser à travers la territorialisation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La partie suivante reviendra alors sur l'historique du terme de « solidarité », en proposera une définition et le rattachera progressivement à la notion de territoire, introduisant ainsi la solidarité territoriale.

3.2 – La solidarité territoriale comme solution privilégiée pour réduire les inégalités territoriales

Tout d'abord, la solidarité fait partie des notions qui ont beaucoup évolué au cours de l'histoire des sociétés, créant ainsi une multitude d'acceptions qui n'ont fait qu'ajouter de la complexité à sa définition. Nous reviendrons ainsi sur l'évolution du terme ainsi que sur les définitions données par les différentes disciplines qui s'y sont intéressées (sociologie, droit, sciences politiques, économie, philosophie ou encore géographie) dans le but de décrire, de la manière la plus exhaustive possible, la notion et d'en donner une nouvelle définition qui permettra de justifier son emploi dans le cadre de cette recherche.

Pour commencer, la définition que l'on trouve dans le dictionnaire courant fait référence à un « rapport d'interdépendance entre les choses » (Larousse). S'agissant de relations humaines, il est ensuite précisé que la solidarité se matérialise par un « rapport existant entre des personnes qui, ayant une communauté d'intérêts, sont liées les unes aux autres » (Ibid.). Selon cette définition, penser le lien de solidarité entre les hommes induit donc forcément la présence d'une communauté d'intérêts. D'après

Julien Théron (politiste et docteur en philosophie), cette dernière peut « *se définir comme le groupe de personnes dont les membres sont liés en raison d'un ou plusieurs intérêts communs* » (2009, p. 4). De cette façon, l'étude de la solidarité passe également par l'étude de la communauté d'intérêts qui est à son origine. Cette communauté d'intérêts représente un espace variable pouvant aller du simple cocon familial à une nation entière (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 5). Bien qu'il soit difficile de déterminer avec précision à quand remontent les premières actions de solidarité, après analyse des textes issus des diverses disciplines citées ci-dessus, des communautés d'intérêts sources de solidarité ont pu être identifiées lors de l'étude des sociétés traditionnelles du Moyen-Âge. En effet, selon Dominique Giorgi et Valérie Saintoyant, « *La famille, l'Église et le métier constituent les trois piliers de la solidarité dans ses premières traductions historiques* » (2018, p. 54).

La famille constitue la première sphère sociale dans laquelle l'individu interagit et évolue. Naturellement, la famille devient donc la première communauté d'intérêts au sein de laquelle se développe la solidarité, notamment en raison d'un sentiment d'appartenance et d'un devoir d'entraide. Selon Dominique Giorgi et Valérie Saintoyant, ce premier espace de solidarité peut parfois s'étendre au quartier ou au village car bien souvent, la famille s'insère déjà « *dans un réseau de sociabilité et d'entraide* » (2018, p. 54). De manière générale, cette forme de solidarité repose sur la répartition des tâches au sein du foyer en fonction des capacités physiques de chacun, visant notamment à confier le travail physique aux plus jeunes afin d'épargner les plus anciens. Il s'agit donc là de mesures de compensation jugées nécessaires à l'équilibre familial. Ces mesures compensatoires peuvent également être financières, par exemple, si un membre de la famille n'a que peu de moyens pour se soigner en cas de maladie, par solidarité, les autres membres de la famille mettront à disposition leurs économies. Dominique Giorgi et Valérie Saintoyant considèrent même que « *jusqu'à la première moitié du XXe siècle, le monde rural conserve de nombreuses familles fonctionnant comme des "mutuelles familiales"* » (2018, p. 56). Bien que cette forme de solidarité ait évolué au gré des changements sociétaux, la solidarité familiale n'a jamais complètement disparue, c'est « *la plus naturelle, la plus ancienne et la plus solide des solidarités humaine* » (*Ibid.* p. 55). Aujourd'hui, le périmètre de ce type de solidarité est plus restreint, il se limite de plus en plus au cercle proche, au lien parents-enfants et les fonctions d'entraides qui étaient autrefois assurées par la famille, notamment concernant les aides financières, sont désormais souvent confiées à des institutions ou à l'État.

Au-delà de la famille, l'Église représente également une communauté d'intérêts importante dans les sociétés traditionnelles du Moyen-Âge. Les individus, rassemblés par des croyances communes tissent des liens générateurs de solidarité et ce, sans compter sur la doctrine de charité portée par l'Église qui prône un devoir d'entraide envers les plus démunis. À cette époque, l'organisation des sociétés est en grande partie conditionnée par l'Église qui créera d'ailleurs plusieurs établissements d'accueil pour les malades, les pauvres, les enfants ou encore les vieillards et mettra en place un impôt : la dîme, permettant de veiller au bon fonctionnement de ces établissements (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 56). La solidarité envers les plus nécessiteux, largement encouragée par l'Église constitue donc également une grande partie des actions de solidarité engagées à cette période.

Enfin, au même titre que l'Église, le métier d'un individu lui conférant un sentiment d'appartenance à une communauté, représente également un pilier des mouvements de solidarité au sein de ces sociétés traditionnelles. C'est d'ailleurs au Moyen-Âge qu'apparaissent les confréries, les corporations et les compagnonnages. Toutes ces communautés sont nées d'« *associations volontaires de fidèles, réunis souvent par la pratique d'un même métier* » (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 57). L'activité professionnelle a

donc également engendré la formation de groupes sociaux autour d'intérêts communs, générant à son tour une forme de solidarité.

En référence à l'expression du sociologue Emile Durkheim, qui a travaillé durant des années sur la notion de solidarité sociale, ces formes de solidarité pourraient être qualifiées de « solidarité mécanique » (1893). En effet, selon l'auteur, il existerait deux types de solidarités, une qu'il qualifie de « *mécanique* » correspondant plutôt aux formes de solidarité que l'on retrouve dans les sociétés traditionnelles et l'autre qu'il nomme « *organique* » faisant plutôt référence aux formes de solidarité identifiées dans les sociétés modernes. Alors que la « *solidarité organique* » serait liée à une interdépendance entre les individus, qui, conditionnés par le besoin de l'autre, seraient solidaires entre eux, de la même manière que les organes d'un corps ont besoin les uns des autres pour fonctionner convenablement ; la « *solidarité mécanique* » serait quant à elle issue de similitudes entre les hommes, de sentiments communs, de conscience commune qu'il finit par qualifier de « *conscience collective* ». Ainsi, la solidarité telle que décrite à travers les trois piliers des sociétés traditionnelles, au sein de la famille, de l'Église et du travail serait principalement basée sur des similitudes entre les individus et sur une conscience collective. Dans nos sociétés modernes, les individus n'ont plus autant de similarités qu'avant (en raison d'activités professionnelles plus diversifiées), en revanche leurs différences et les spécialités (sous-entendues « professionnelles ») de chacun les rendent dépendants les uns des autres. La notion de solidarité comprend alors deux acceptions différentes mais qui ne s'annulent pas, elles coexistent. Bien que la solidarité organique apparaisse de manière plus importante dans les sociétés modernes, la solidarité mécanique n'a pas totalement disparue. À partir de ce basculement de la solidarité mécanique vers la solidarité organique, largement influencé par la mise en place progressive de politiques publiques en faveur de la solidarité, cette dernière a commencé à être étudiée par les chercheurs issus des sciences politiques ou encore du droit qui ont apporté de nouvelles définitions de la notion au regard de leur discipline.

3.2.1 – L'intégration progressive de la notion de solidarité dans les politiques publiques

C'est à partir de la Renaissance que le terme de solidarité acquiert une conception plus politique, plus particulièrement en raison de ce que l'on appelle « *la sécularisation des politiques de solidarité* » ou plus simplement le transfert à l'État des biens ou compétences réservés antérieurement au clergé. Alors qu'au Moyen-Âge la pauvreté était fortement compensée par les mesures de solidarité mises en place par l'Église, à partir de la Renaissance, la perception de la pauvreté est bouleversée par les problèmes de sécurité publique, elle devient de fait, dérangeante et est considérée comme un élément perturbateur de l'ordre public (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 60). « *Les mendiants sont souvent soupçonnés de simuler la pauvreté ou le handicap, d'être des faux pauvres, paresseux et dissimulateurs* » (*Ibid.*, p. 59) et il s'agira alors de mener une politique permettant de distinguer les « *faux pauvres* » des « *vrais pauvres* ». Cette idéologie politique sera partagée dans toute l'Europe et se matérialisera par une politique d'enfermement des pauvres.

En France, sous le règne de Louis XIII et Louis XIV, la gestion des hôpitaux sera généralement reprise par les municipalités, seuls les malades et les pauvres reconnus seront acceptés dans les hospices et la mendicité sera interdite (*Ibid.*, p. 60). La solidarité familiale reste encore majoritaire à cette époque et la solidarité par les politiques publiques est réservée aux « *vrais pauvres* ». Il faudra attendre le siècle des Lumières pour que les politiques de solidarité menées jusqu'alors soient repensées. Les philosophes du XVIII^e siècle désapprouvent totalement l'enfermement des pauvres car pour eux, « *la misère est liée à*

l'organisation de la société et, de ce fait, la société doit aux pauvres une aide en secours ou en travail. Ce véritable service public doit relever de l'État [...] » (Ibid., p. 63). Ce tournant idéologique, ne se limitant pas qu'à la question de la solidarité sera à l'origine de la Révolution française, et viendra totalement bousculer les politiques de solidarité en place. La Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1793, prônant particulièrement le droit au travail pour tous, symbolisera alors une grande avancée en termes de politiques de solidarité, bien que l'État n'investisse pas encore vraiment la question de la solidarité notamment d'un point de vue financier. Selon Marie-Claude Blais, philosophe, c'est plus particulièrement à partir de cette époque que la notion de solidarité s'est réellement développée, durant la Révolution française (1789-1799) lorsque la société était assimilée à un organisme vivant, « *le corps social* » (2008, p. 10). C'est à partir de ce moment-là que sont identifiées les premières formes de solidarité organique. En effet, l'arrivée progressive de nouvelles activités liées au secteur secondaire atténue les similitudes entre les individus et crée de nouvelles spécialités les rendant complémentaires comme les organes d'un corps.

Mais très vite, les premiers impacts du développement du monde ouvrier sur les populations se font ressentir. Les difficultés rencontrées par les classes ouvrières seront une nouvelle fois à l'origine d'un désordre public (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 65). Ainsi, dans les années 1830, la révolution industrielle, à l'origine de la division des classes, met à mal cette vision de la société comme un seul et même corps, ne suffisant plus désormais à définir la solidarité. À cette époque, les interprétations autour de ce terme sont multiples et parfois contradictoires. Alors que pour certains, « *l'idée de solidarité oscille entre une conception purement sentimentale – l'amour pour ses semblables, la sympathie qui porte à l'entraide* », pour d'autres elle représente plutôt « *une conception factuelle – la société est un corps vivant, or la vie est solidarité, c'est-à-dire coordination et association de forces* », pour d'autres encore, cette notion ne serait autre qu'« *une approche normative [...] : la loi de la nature nous indique la voie de l'organisation collective.* » (Blais, 2008, p. 11). Afin de remédier aux tensions entre les différentes classes sociales, les initiatives religieuses basées sur la charité restent nombreuses et des initiatives de solidarité privées voient le jour comme le patronage, la philanthropie ou encore les caisses d'épargne.

Ces mesures ont néanmoins une double vocation, elles visent d'une part à améliorer les conditions de vie des ouvriers et d'autre part à fidéliser la main d'œuvre et optimiser l'efficacité des employés. Cette organisation des entreprises s'inspire du modèle familial menant certains auteurs à parler de « *paternalisme patronal* » (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 71). Ces mesures de soutien aux ouvriers finalement liées aux intérêts personnels des patrons plutôt qu'à des actions purement altruistes conduisent Marie-Claude Blais à formuler la comparaison suivante, « *Le patron est solidaire de l'ouvrier comme le lion est solidaire de sa proie.* » (2008, p. 11). Selon elle, il existerait deux formes de solidarité, une « *bonne* » et une « *mauvaise* ». La bonne solidarité serait motivée par un sentiment d'altruisme alors que la mauvaise serait motivée par un sentiment d'égoïsme. Deux courants de pensée s'affrontent, d'un côté, la pensée libérale défend l'idée que malgré son égoïsme naturel, l'Homme est capable de faire preuve d'altruisme et de l'autre côté, les « *Chrétiens de Kant* » affirment que l'altruisme de l'Homme est insuffisant pour générer une réelle solidarité et prônent donc la nécessité de « *fonder une loi morale, qui doit s'appuyer sur un devoir* » (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 13). C'est donc au milieu du XIX^e siècle que la définition du concept de solidarité se précise, lorsqu'il s'agit de construire un régime de droit. La solidarité acquiert alors une dimension plus politique et sera définie par le lien d'interdépendance qui unit les hommes entre eux et qui garantit à chacun le respect de ses libertés (Blais, 2008, p. 12). Cette conception de la solidarité renforce la théorie du « *contrat social* », développée par Jean-Jacques Rousseau, en 1762, puis reprise quelques

années plus tard par Alfred Fouillée (1880), puis par Émile Durkheim (1893). Le contrat social repose sur l'idée que l'Homme a besoin de ses semblables pour vivre et accepte donc, en intégrant la société, de respecter des règles communes et même de veiller au respect de ses règles par et pour l'ensemble de la communauté. Le droit devient alors « *l'instrument de la véritable solidarité, celle qui relie les hommes entre eux par tout un système de droits et de devoirs.* » (Blais, 2008, p. 14). La II^{ème} République (1848-1851) constitue d'ailleurs le premier régime politique à s'emparer concrètement des questions de solidarité, mettant en place les premières lois relatives à « *l'assistance publique à Paris et au fonctionnement des hôpitaux et hospices* » en 1849 et 1851, la Caisse nationale des retraites en 1850 et pour finir la II^{ème} République « *est également à l'origine de la lutte contre l'habitat insalubre* » (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 72). Les régimes politiques qui suivront ne cesseront de consolider et d'encourager les actions de solidarité.

Les associations, mises de côté lors de la Révolution française car perçues comme un obstacle entre le citoyen et l'État, font leur retour, accompagnées des mutuelles et des syndicats sous le Second Empire. La III^{ème} République donnera ensuite naissance à l'assistance publique moderne et enrichira notablement la notion de solidarité dans le domaine du droit par le biais de plusieurs lois sur l'aide médicale gratuite, l'assistance à l'enfance, aux vieillards, infirmes et incurables ou encore aux familles nombreuses (*Ibid.*, p. 36). Parallèlement, une nouvelle vision de la démocratie, étroitement liée aux mesures de solidarité, sera développée au travers de la III^{ème} République appelée « démocratie sociale » par Alfred Fouillée (1910). D'après l'auteur, cette forme de démocratie a « *pour but d'améliorer la situation matérielle, intellectuelle et morale de ses membres, en même temps que leur capacité politique [...] Un gouvernement vaut ce que valent les gouvernants et les gouvernés.* » (Fouillée dans Dubreu, 2019, p. 45). Selon les interprétations de Malka Dubreu, cela « *implique que l'exercice de la citoyenneté entendue comme "capacité politique" ne peut s'accomplir pleinement si les individus sont dans une situation de misère économique, et n'ont pas eu accès à l'éducation, car si "gouvernants et gouvernés" ne sont pas en mesure, de par leur culture, de prendre des décisions éclairées et objectives sans être influencés par leur situation matérielle, la démocratie elle-même se retrouve en péril.* » (2019, p. 45). C'est à ce moment que la notion de solidarité se politise un peu plus et l'objectif de l'État consiste alors, via des mesures de solidarité, à garantir l'accès à l'éducation ou encore aux ressources économiques à ses citoyens afin de tenter de corriger les inégalités sociales et ainsi d'assurer la démocratie. Lorsque l'on sait que ce qui différencie les inégalités sociales des inégalités territoriales, c'est l'objet que l'on étudie, à savoir les individus pour les inégalités sociales et les territoires pour les inégalités territoriales, on imagine parfaitement que les logiques de solidarité pensées par l'État pour pallier les inégalités sociales peuvent également être transposées aux territoires pour corriger les inégalités territoriales.

Ainsi, tout comme il existe en France des aides pour lutter contre les inégalités sociales, il en existe aussi pour soutenir les territoires les plus défavorisés via des mesures de solidarité territoriale. Ces dernières, que nous tenterons de détailler ci-après, nous permettront de définir la notion de solidarité territoriale, très peu évoquée en ces termes ou du moins peu expliquée dans la littérature scientifique. Parfois employée pour aborder des thématiques bien précises telles que l'organisation de coopérations agricoles (Filippi, 2004, p. 42), l'importance de l'espace dans la création du lien social et des solidarités de base (Beaudry et Dionne, 1996, p. 537) ou encore pour évoquer les difficultés de mise en place d'une solidarité territoriale dans un contexte d'évolution des découpages territoriaux (Dall'Aglio et Petitot, 2000, p. 170), la notion de solidarité territoriale n'est jamais réellement définie, comme si celle-ci était considérée

comme suffisamment évidente pour l'ensemble des lecteurs. Mais si le contenu de cette expression est si peu développé cela pourrait au contraire s'expliquer par la difficulté de caractériser les diverses dimensions qu'elle comporte. Certains auteurs ont néanmoins tenté d'éclaircir cette notion comme c'est le cas de Bruno Romeu Inocente qui propose dans sa thèse une comparaison des mécanismes de la solidarité territoriale entre le Brésil et la France (2015). Selon lui, la solidarité territoriale « *recouvre toute forme d'harmonisation pour réduire les différences naturelles, économiques et sociales entre des divisions territoriales d'un pays, au moyen de transfert de ressources et d'incitations fiscales, ou de la mutualisation des ressources, visant à diminuer les tensions et conflits générés par les trop grandes disparités économiques et de conditions de vie dans ces espaces* » (Inocente, 2015, p. 18). Si dans le cadre de ses recherches, il semble positionner la solidarité territoriale à l'échelle d'un pays, nous montrerons que la solidarité territoriale peut en réalité être multiscale.

3.2.2 – L'intérêt d'une approche multiscale pour appréhender la solidarité territoriale

Le solidarité peut effectivement être nationale, notamment par le biais de mesures de solidarité instaurées par les politiques publiques, parmi lesquelles, nous retrouvons évidemment les dotations de l'État accordées aux collectivités territoriales les plus pauvres ou encore les systèmes de péréquations financières entre collectivités évoqués précédemment (Leprince et Pourieux, 2018, p. 112). Cette forme de solidarité est essentiellement financière et vise à réduire les inégalités de richesses entre les collectivités territoriales. Mais à travers les exemples qui suivront, nous montrerons que la solidarité territoriale ne se limite pas simplement à une échelle unique et peut prendre forme à plusieurs échelles. En effet, depuis la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951, transformée en Communauté économique européenne (CEE) par le traité de Rome en 1957, une solidarité territoriale entre certains pays du continent européen apparaît officiellement (Byé, 1958, p. 188). Devenue l'Union européenne (UE) en 1992 avec la signature du traité de Maastricht, cette organisation vise, entre autres objectifs, à « *promouvoir la cohésion économique, sociale et territoriale, et la solidarité entre les pays de l'UE* » (site officiel de l'Union européenne). La CEE, mise en place au départ dans un objectif principalement économique, devait permettre à ses pays membres de faire face à la compétition internationale, évoluant au gré des divers événements historiques.

Toutefois, cette organisation, peu importe le nom qui lui est attribué en fonction de son époque d'existence, a été à l'origine de la création des Fonds structurels et d'investissement européens (FESI). Ces derniers ont vocation à « *réaliser l'objectif de réduction des disparités entre les différents espaces de l'Union, à l'échelle des États, des régions, et des territoires locaux* » (Géoconfluences, 2022). La solidarité territoriale sous forme financière existe donc également à l'échelle de l'Union européenne. Parallèlement, dans le cadre de certains projets de développement territorial à une échelle locale, des collectivités territoriales disposant de périmètres d'action plus larges tels que les Départements ou les Régions peuvent aussi apporter leur contribution par le biais d'une participation financière en vue de soutenir des territoires en difficulté. Par conséquent, la solidarité territoriale revêt bel et bien une dimension multiscale. En revanche, celle-ci ne se limite pas seulement à une solidarité territoriale d'ordre financier, elle existe également sous d'autres formes comme par exemple à travers ce que nous qualifierons de « *solidarité technique* », qui elle aussi peut prendre forme à diverses échelles. Dans ce cas, il pourrait par exemple s'agir d'une mutualisation de connaissances, de compétences ou même de biens matériels entre différents territoires ou encore de la mise en place d'un partenariat rassemblant diverses entités territoriales en vue

de porter des actions pouvant être bénéfiques pour les uns et les autres. La solidarité territoriale peut donc être étudiée sous des angles distincts, que nous n'avons certainement pas tous énumérés, mais dans le cadre de cette recherche, nous nous focaliserons essentiellement sur l'analyse des échelles de solidarité en partant de l'échelle nationale vers des échelles plus locales au regard des deux principales formes de la solidarité que nous avons décliné : la solidarité financière et la solidarité technique.

En outre, si nous avons choisi de retenir la notion de solidarité territoriale pour traiter de la territorialisation de la compétence GEMAPI, c'est aussi parce que, sur une large part des thématiques liées à l'eau, la solidarité est régulièrement abordée. Bien souvent elle n'est pas directement qualifiée de « territoriale » mais plutôt de solidarité amont-aval ou de solidarité de bassin-versant, deux expressions qui ont néanmoins un lien direct avec le territoire. Cependant, tout comme la notion de solidarité territoriale, la solidarité amont-aval ou de bassin-versant se trouve régulièrement intégrée à la littérature scientifique sans nécessairement être définie clairement (Laganier *et al.*, 2000 ; Veyret *et al.*, 2005 ; Anckière et Langumier, 2009 ; Masson *et al.*, 2015 ; Gobert et Deroubaix, 2022). Dans de nombreuses autres sources, elle n'apparaît pas textuellement mais est fortement sous-entendue (Lorant-Plantier et Pech, 2011 ; Bravard et Lévêque, 2020 ; Fournier *et al.*, 2021). Ainsi, si l'on retrace l'histoire de la notion de solidarité territoriale appliquée à la thématique de la gestion des cours d'eau, il est essentiel d'expliquer que celle-ci est arrivée concomitamment avec les réflexions sur la bonne échelle de gestion territoriale des cours d'eau dans les années 1960. Comme expliqué précédemment, dès la loi sur l'eau de 1964, l'échelle du bassin-versant a été reconnue comme l'échelle la plus pertinente pour favoriser les solidarités territoriales autour de la gestion des cours d'eau, et plus particulièrement les solidarités amont-aval.

Par exemple, dans le cadre de la prévention et de la protection contre les inondations, le principe de solidarité amont-aval consiste à mieux prendre en compte les potentiels impacts des actions menées sur une zone ciblée par rapport à l'ensemble du bassin-versant, les mesures prises sur la partie amont d'un bassin pouvant affecter la partie aval de celui-ci et inversement. Les actions d'aménagement et de transformation des cours d'eau menées tout au long du XIX^{ème} siècle, susceptibles d'engendrer des effets indésirés plus en amont ou en aval de ces cours d'eau, sont alors largement remises en question à partir des années 1970-1980 avec le développement du courant écologique (Ghiotti, 2006, p. 4) et le déploiement de la logique de solidarité de bassin. Les politiques publiques encourageront fortement les actions de solidarité amont-aval, notamment grâce à la loi sur l'eau de 1992 qui a, entre autres, donné naissance aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) élaborés en concertation avec les usagers et qui visent à améliorer la gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau à l'échelle de bassins-versants. Cette notion de solidarité se devine également au travers de la loi MAPTAM qui fonde en partie la compétence GEMAPI, bien qu'elle ne soit pas évoquée de manière explicite.

En effet, parallèlement à la création de cette compétence, l'article 57 de la loi MAPTAM renforce le rôle des EPTB et des EPAGE en précisant leurs missions. Les EPTB ont donc pour missions principales de « *faciliter, à l'échelle d'un bassin ou d'un groupement de sous-bassins hydrographiques, la prévention des inondations et la défense contre la mer, la gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et de contribuer, s'il y a lieu, à l'élaboration et au suivi du schéma d'aménagement et de gestion des eaux.* » (LOI n° 2014-58 du 27 janvier 2014 dite MAPTAM). Quant aux EPAGE, ils ont pour rôle principal « *à l'échelle d'un bassin versant d'un fleuve côtier sujet à des inondations récurrentes ou d'un sous-bassin hydrographique d'un grand fleuve [...] d'assurer, à ce niveau, la prévention des inondations et des submersions ainsi que la gestion des cours d'eau non domaniaux.* » (Ibid.) Toujours

concernant les EPTB et les EPAGE, la loi MAPTAM insiste également sur le fait que leur action « *s'inscrit dans les principes de solidarité territoriale, notamment envers les zones d'expansion des crues, qui fondent la gestion des risques d'inondation* » (L. 213-12 du code de l'environnement). Ainsi, en renforçant le rôle des EPTB et des EPAGE dans la gestion des cours d'eau, en définissant leurs missions de la sorte, mais aussi en donnant la possibilité aux EPCI-FP de déléguer ou de transférer la compétence GEMAPI à ce type de structures, l'État semble vouloir encourager ces nouvelles entités gemapiennes à penser leurs missions à l'échelle de sous-bassins-versants, voire de bassins-versants, sous-entendant un exercice solidaire de la compétence.

En théorie, la mise en place d'une solidarité territoriale autour de la compétence GEMAPI ne paraît pas inenvisageable lorsque l'on se remémore la mobilisation des territoires qui a vu le jour au cours de certaines inondations historiques. En effet, le don de denrées alimentaires, la mise à disposition d'hébergements, l'accueil de personnes sinistrées ou encore le soutien apporté bénévolement par certains professionnels pour le nettoyage des rues et des habitations sont des images couramment utilisées par les médias pour illustrer la solidarité humaine en temps de crise. Des images ou des témoignages qui, de nos jours, ont pu et peuvent encore être visionnés ou écoutés par tous. « *Et tout de suite une chaîne de solidarité, des soupes populaires se mettent en place. Les dons en nature affluent, des centaines de bénévoles arrivent de partout* », tels étaient les propos d'une journaliste de France Bleu lors des inondations du Vaucluse en 1992 (Lagain, 2017). Dans un reportage diffusé sur France 3 lors des inondations liées à la tempête Xynthia en Vendée en 2010, on peut également voir des entrepreneurs locaux qui offrent gratuitement leur aide pour dégager les routes et nettoyer la boue laissée par la crue, ou encore des particuliers qui apportent de la nourriture, des vêtements et des couvertures aux rescapés (2010 : La-Faute-sur-Mer et l'Aiguillon-sur-Mer touchés par Xynthia | Archive INA 2012). Il s'agit ici d'une solidarité que l'on pourrait qualifier d'humaine ou de sociale car elle implique principalement des individus ou des groupes d'individus.

Mais lors de tels événements, il est également à noter qu'une autre forme de solidarité s'installe : la solidarité territoriale. Dans le cas présent, cette dernière se matérialise par la mobilisation d'autres territoires, souvent voisins, qui mettent à disposition du matériel ainsi que du personnel pour venir en aide au territoire touché par l'inondation. Les moyens de l'échelle territoriale supra (région, État) peuvent également être mobilisés comme cela a pu être le cas lors de l'inondation du pays Toy (Hautes-Pyrénées) en juin 2013 (Film des inondations de juin 2013 dans les Pyrénées sur Youtube - Version 48 min, 2018). Le Ministère de l'Intérieur avait fourni au territoire des moyens de sécurité civile pour débayer rapidement les routes, les exploitations agricoles et « *aider à une reconstruction la plus rapide possible* » (Jean-Baptiste Peyrat, sous-préfet d'Argelès-Gazost à cette époque). Les différents exemples évoqués ci-dessus témoignent d'une solidarité post crue, autrement dit qui survient à la suite de l'événement et sûrement liée à un sentiment d'empathie envers les victimes de la catastrophe éprouvé par leurs semblables.

À travers la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, cette thèse s'intéressera principalement à ce que l'on pourrait appeler la solidarité pré crue, celle qui intervient avant l'événement et qui se matérialise généralement par des actions collectives préventives. Il s'agira alors d'observer si, dans la pratique de la compétence GEMAPI, des formes de solidarité se mettent en place comme pouvait le sous-entendre la réglementation nationale. En outre, une approche scientifique de cette compétence à travers la notion de solidarité territoriale, encore peu étudiée en géographie comme nous avons pu le voir précédemment, semble en parfait accord avec les difficultés rencontrées actuellement par les politiques

publiques de solidarité ayant pour objectif la réduction des inégalités dans leur ensemble (Giorgi et Saintoyant, 2018, p. 143). En effet, les mesures de solidarité présentes dans le système politique français depuis la II^{ème} République connaissent depuis les années 1980 des périodes de crises répétitives liées aux diverses crises économiques, à la mondialisation, à l'augmentation accrue de la population, à la montée de l'individualisme, mais aussi à une perte de confiance des citoyens envers des décisions de l'État. Ainsi, dans un contexte global de territorialisation des politiques publiques, il paraît intéressant d'analyser à une échelle plus fine et sur un domaine précis – celui de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations - la capacité des politiques publiques locales à générer ou non de la solidarité territoriale.

Après avoir défini la solidarité territoriale comme un principe d'entraide regroupant un ensemble de procédés visant à réduire les inégalités territoriales et s'appliquant à diverses échelles sous différentes formes, ici, essentiellement financière et technique, nous verrons comment celle-ci peut se matérialiser à travers l'exercice de la compétence GEMAPI. Si la solidarité financière peut prendre forme à l'échelle de l'EPCI-FP avec l'instauration de la taxe GEMAPI, payée par l'ensemble des contribuables qu'ils vivent ou non dans une zone exposée à d'importants enjeux gemapiens, elle peut aussi se retrouver à l'échelle de sous-bassins-versants qui correspondent généralement aux périmètres des syndicats de rivières, notamment via la mutualisation des dépenses du syndicat entre les différentes intercommunalités à fiscalité propre membres. Parallèlement, l'attribution d'aides ou de subventions de structures territoriales supra telles que celles des agences de l'eau, des Départements, des Régions, de l'État ou encore de l'Europe peuvent aussi constituer une forme de solidarité financière à de plus larges échelles. Concernant la solidarité technique en matière de GEMAPI, celle-ci peut se matérialiser par le partage d'informations ou de connaissances techniques entre structures gemapiennes ou encore par la mise à disposition de matériel ou de personnel des entités plus aisées vers les moins aisées ou même par le portage commun de certaines actions gemapiennes.

Néanmoins, ces différents exemples ne sont que des pistes potentielles de formes de solidarité territoriale en lien avec l'exercice de la compétence GEMAPI qui pourraient exister en pratique dans le bassin de l'Adour. Cette recherche a pour but d'analyser l'impact de l'affectation de la compétence GEMAPI en matière de solidarité et d'inégalités territoriales pour les acteurs et les entités en charge de ces missions à l'échelle du bassin de l'Adour. Il s'agit plus particulièrement, en comparant l'avant et l'après prise en main de la compétence par les entités gemapiennes actuelles, de déterminer si de nouvelles formes de solidarité telles que nous avons pu les définir dans cette partie sont apparues, tendant ainsi vers un accroissement de la solidarité territoriale ou si à l'inverse, cette solidarité, sous entendue par le législateur au travers des différents textes de lois qui fondent la GEMAPI, peine à prendre place, ne suffisant pas à réduire les inégalités territoriales, voire les accentuant. Afin de répondre à cet ensemble de réflexions, une méthodologie de recherche consistant à interroger directement les acteurs concernés par l'exercice de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour a été élaborée et sera présentée en détail dans la prochaine partie.

3.3 – Méthode pour analyser la mise en œuvre d'une solidarité technique et financière

En effet, dans l'optique de répondre à la problématique générale et de vérifier les hypothèses de recherche, nous avons mis en place une méthodologie de travail consistant dans un premier temps à soumettre un questionnaire aux diverses entités gemapiennes du bassin de l'Adour afin de collecter des données de base, plutôt quantitatives, puis dans un second temps, nous avons procédé à des enquêtes de

terrain par entretiens semi-directifs auprès d'un échantillon d'acteurs en charge de la compétence GEMAPI. Parallèlement à ces deux étapes principales de recherche, de nombreuses lectures scientifiques, techniques mais aussi juridiques ont été entreprises afin de consolider la démarche scientifique et de bien saisir l'ensemble des enjeux qui gravitent autour de la compétence GEMAPI et par extension autour de la gestion des cours d'eau de manière plus générale. La veille documentaire a donc été, pendant ces trois années de travail, importante et continue. Celle-ci s'est également accompagnée d'une attention particulière portée aux différents événements scientifiques et techniques en lien avec le sujet de recherche (cf. Annexe 9 répertoriant l'ensemble des événements suivi au cours des trois années de recherche). Ceux-ci ont été l'occasion d'approfondir les connaissances tant sur le sujet de recherche que sur des sujets annexes en lien plus ou moins direct avec le travail mené, mais aussi de prendre un peu de hauteur par rapport à la thématique traitée et au territoire étudié permettant ainsi de mieux définir le cadre de recherche.

Lorsque que ce dernier est devenu suffisamment clair et les connaissances suffisamment solides, nous avons procédé à la première étape de la méthodologie de recherche, à savoir l'élaboration du questionnaire à destination des entités gemapiennes du bassin de l'Adour, soit les 40 EPCI-FP présents dans le bassin et les 12 syndicats de rivières qui étaient en charge de la compétence GEMAPI au moment de l'enquête et qui ne sont plus que 11 aujourd'hui depuis la fusion de deux d'entre eux³⁰. Cette étape de recherche sera ainsi développée dans la sous-partie suivante.

3.3.1 – Une démarche quantitative pour analyser la solidarité et les inégalités territoriales

Dans le cadre de l'élaboration de l'enquête en ligne, nous avons constitué un carnet d'adresses des acteurs concernés par les missions gemapiennes au sein des intercommunalités chargées de cette compétence, avec l'aide d'un agent de l'Institution Adour. Nous avons fait le choix d'interroger l'ensemble des EPCI-FP du bassin de l'Adour, y compris ceux qui ont transféré l'intégralité de la compétence à des syndicats de rivière afin de disposer aussi de leur point de vue et de comprendre leur organisation interne quant au suivi des missions gemapiennes. Le questionnaire a été élaboré par le biais de l'outil « Sphinx », un logiciel de création, de suivi et d'analyse d'enquêtes en ligne mis à disposition par l'UPPA. Quelques formations en ligne et auprès du service d'appui à la recherche de l'UPPA ont été nécessaires pour connaître les possibilités de l'outil et en maîtriser son utilisation. Deux enquêtes quasiment similaires ont alors été créées, l'une à destination des EPCI-FP et l'autre des syndicats de rivières. Les questions posées étaient sensiblement les mêmes, mais adaptées à la situation de chacune des structures, c'est la raison pour laquelle nous parlerons d'une enquête en ligne englobant les deux questionnaires et non de deux enquêtes distinctes.

L'enquête en ligne était découpée en cinq grandes thématiques. La première avait pour objectif de recueillir des informations sur le profil de l'enquêté et de vérifier auprès de lui l'organisation territoriale de la compétence GEMAPI sur le périmètre de son intercommunalité. La deuxième partie consistait à mettre en évidence les différentes modalités d'exercice de la compétence choisies par les structures gemapiennes (gestion directe, transfert ou délégation de tout ou partie du bloc gemapien) mais aussi l'organisation interne des intercommunalités en charge de ces missions (évolution du nombre d'équivalents temps plein sur la thématique GEMAPI de 2017 à 2020, mise en place ou non d'une commission dédiée à la compétence,

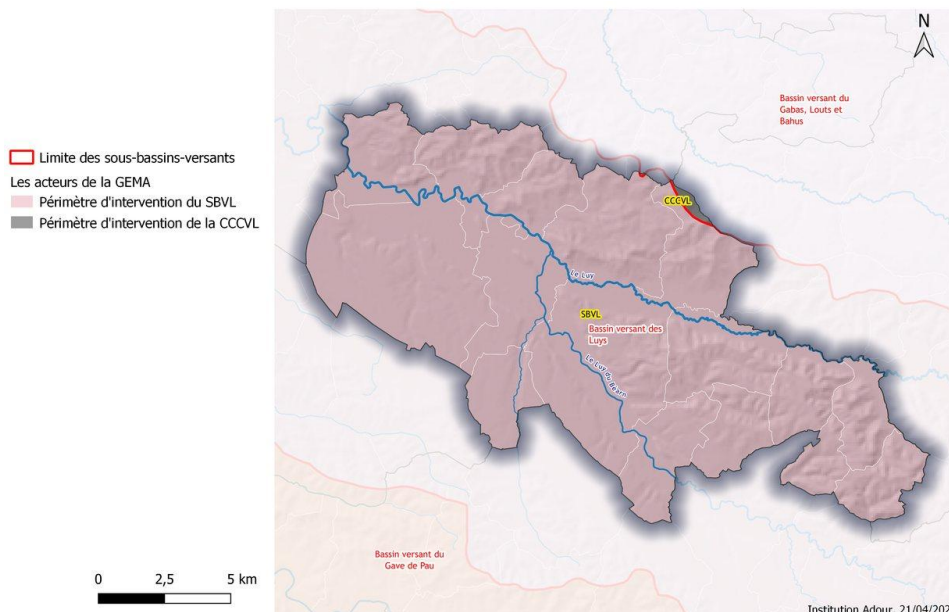
³⁰ Le syndicat de l'Adour moyen landais (SIMAL) et le syndicat mixte du bassin versant de la Midouze (SMBVM) ont fusionné pour devenir le syndicat Adour-Midouze (SAM) le 1^{er} janvier 2022.

existence ou non d'un élu référent en interne, etc.). La troisième se concentrait essentiellement sur l'évolution des dépenses en lien avec la prise en charge de la compétence GEMAPI, de 2017 à 2020, alors que la quatrième partie avait vocation à dresser un bilan des enjeux relatifs à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations présents sur les territoires des intercommunalités concernées (nombre d'ouvrages : bassins écrêteurs ou de digues, linéaire de cours d'eau géré, etc.). Pour finir, la cinquième partie comportait trois questions ouvertes visant à évaluer les premiers ressentis des acteurs gemapiens quant à l'exercice de la compétence notamment concernant la thématique des responsabilités, mais aussi celle de la solidarité territoriale (cf. Annexe 10 sur le contenu de l'enquête en ligne)

Dans le cadre de la première partie du questionnaire, afin de pouvoir vérifier les périmètres d'intervention des acteurs en matière de GEMAPI, un travail de cartographie a été mené. Il s'agissait alors d'insérer dans l'enquête en ligne un atlas cartographique des périmètres d'intervention des différents acteurs gemapiens. Pour cela, nous disposons de couches cartographiques élaborées par les agents de l'Institution Adour sur la base des statuts des syndicats de rivières et des découpages hydrographiques. Celles-ci nous ont alors permis de générer un atlas cartographique à partir du logiciel QGIS. Chacune des cartes réalisées a ensuite été exportée puis intégrée au questionnaire en paramétrant l'affichage de celle-ci en fonction de la question précédente pour laquelle le répondant était amené à préciser sa structure de rattachement, permettant ainsi l'affichage de la carte correspondant à son territoire. Cette première étape était donc l'occasion de vérifier l'exactitude des périmètres d'intervention des acteurs gemapiens, mais aussi, dans certains cas, de mettre en évidence des parties de territoire potentiellement non couvertes par des syndicats de rivière.

En effet, les couches cartographiques ayant servi à la constitution des cartes et croisant les périmètres des communes membres avec les périmètres hydrographiques laissent entrevoir que certains EPCI-FP n'ont pas toujours adhéré à un syndicat de rivières pour seulement une ou du moins quelques-unes de leurs communes membres, gardant ainsi la compétence GEMAPI en exercice direct sur des morceaux de leur territoire (figure 44).

Figure 48. Modalités d'exercice GEMA pour la communauté de communes Coteaux et Vallées des Luys



Dans l'exemple de la figure 44, la communauté de communes Coteau et Vallées des Luys n'a pas adhéré au syndicat du Gabas, Louts et du Bahus pour seulement une partie de commune dans le nord de son territoire. Le but était alors d'essayer d'éclaircir la situation de ces cas de figure, autrement dit, de tenter de comprendre s'il s'agissait de simples erreurs cartographiques au moment de l'élaboration des couches ou s'il s'agissait réellement des choix opérés par les EPCI-FP concernés. Malheureusement, les réponses apportées par les EPCI-FP n'ont pas réellement permis de lever ce doute. Durant la phase de mise en ligne de l'enquête, il n'a également pas toujours été facile de convaincre certains interlocuteurs de l'utilité de la démarche. C'était notamment le cas, de plusieurs EPCI-FP qui avaient transféré la compétence GEMAPI à des syndicats de rivières et qui avaient de fait, du mal à comprendre les raisons pour lesquelles le questionnaire leur avait été adressé. Pourtant, lors de l'envoi du mail d'invitation à participer à l'enquête en ligne, le projet de thèse et ses objectifs avaient clairement été exposés, à la fois par écrit, mais aussi par le biais d'une vidéo de présentation qui affichait la volonté de prendre en compte les retours d'expérience de l'ensemble des entités gemapiennes qu'il s'agisse des EPCI-FP qui restent, a minima, les principaux financeurs de la compétence ou des syndicats de rivières qui l'exercent pleinement.

En effet, parallèlement au recensement des acteurs et à l'élaboration du questionnaire, une vidéo de présentation du projet de recherche a été élaborée et mise en ligne sur la chaîne YouTube de l'Institution Adour³¹. Celle-ci a entièrement été réalisée par nos soins, des plans tournés au montage final et le lien donnant accès à la vidéo a également été intégré au mail d'invitation à participer à l'enquête en ligne afin de rendre cette dernière plus attrayante et ainsi d'inciter les représentants des intercommunalités du bassin de l'Adour à y répondre. L'envoi des mails a été réalisé par le biais de l'interface Thunderbird qui nous a permis d'établir un publipostage et d'automatiser, autant que faire se peut, ces envois massifs. Les courriers électroniques ont été adressés, pour chaque structure identifiée, aux Présidents, à l'agent référent sur les questions de GEMAPI lorsqu'il était connu des services de l'Institution Adour ou dans le cas contraire aux directeurs et enfin, ces mails ont aussi été envoyés sur les adresses génériques des intercommunalités afin d'optimiser les taux de réponses. Cette première communication a également été appuyée par l'envoi de courriers postaux directement adressés aux Présidents des EPCI-FP. Cette démarche n'a pas été effectuée pour les syndicats de rivières, car l'Institution Adour disposait de contacts directs au sein de ces structures et la possibilité de les joindre ou de les sensibiliser à la démarche semblait donc plus aisée, d'autant plus que, contrairement aux EPCI-FP, les syndicats de rivières sont tous directement concernés par la compétence GEMAPI en tant qu'acteurs centraux de cette dernière. L'enquête en ligne était donc adressée tant aux élus qu'aux agents des intercommunalités du bassin de l'Adour. Nous avons simplement précisé au préalable qu'il ne pouvait y avoir qu'un seul répondant par structure ce qui laissait ainsi le soin aux différents représentants de choisir la personne qui répondrait au questionnaire. Durant cette phase d'enquête, nous nous sommes mis à disposition des acteurs des intercommunalités afin de répondre aux diverses questions qu'ils pouvaient poser ou encore pour les accompagner dans le remplissage du questionnaire. Plusieurs formulaires ont alors été remplis avec un accompagnement par téléphone ou par visioconférence pour compléter la totalité du questionnaire (pour 4 répondants) ou seulement une partie (11 répondants).

Afin de suivre le plus rigoureusement possible le taux de participation à l'enquête, mais aussi l'état d'avancement des formulaires renseignés partiellement ou en totalité, nous avons élaboré un tableur de

³¹ <https://www.youtube.com/watch?v=VovNqBLn-Mg>

suivi à partir des sauvegardes du logiciel d'enquête Sphinx. Ce suivi a ensuite permis de réaliser un tri concernant les intercommunalités à relancer pour répondre au questionnaire. En effet, nous avons, dès le départ, prévu plusieurs échéances pour rythmer la phase d'enquête en ligne. Cette dernière a été ouverte le 7 juin 2021 et devait initialement être clôturée le 6 août 2021. Cependant, au vu du nombre de réponses à ce moment-là ainsi que des demandes de prolongation de certains acteurs, nous avons décidé de la prolonger jusqu'au 10 septembre. Conformément aux échéances du calendrier de départ, des mails de relance ont été envoyés à l'ensemble des intercommunalités n'ayant toujours pas répondu au questionnaire en ligne le 6 juillet 2021, soit un mois après l'ouverture de l'enquête, puis de nouveau le 21 juillet 2021, soit deux semaines avant la supposée clôture de l'enquête. Dans la quasi-totalité des cas, ces mails de relance ont été doublés de prises de contact par téléphone afin d'inciter les représentants des entités gemapiennes à compléter le formulaire. Le suivi de l'enquête en ligne a donc été une phase de travail plutôt chronophage, laquelle a néanmoins permis d'établir un premier contact avec certains acteurs. Ces échanges ont aussi été l'occasion, via l'accueil qui nous a été réservé, d'essayer de déchiffrer les relations existantes entre l'EPTB et les structures gemapiennes du bassin, mais aussi d'évaluer l'intérêt porté à la compétence GEMAPI en fonction des intercommunalités. Alors que certains interlocuteurs se sont montrés très intéressés par le projet de recherche nous confiant ne pas avoir encore répondu par manque de temps, ils n'ont ensuite plus tardé à répondre après les premières relances, d'autres, semblant moins intéressés ou peut-être moins concernés, n'ont répondu qu'après des relances plus insistantes. Dans ce dernier cas de figure, le silence était souvent lié à une incompréhension de la démarche qu'il a fallu expliquer de vive voix par téléphone. Il s'agissait généralement d'EPCI-FP qui avaient transféré l'intégralité de la compétence GEMAPI à des syndicats de rivières, qui n'était que partiellement compris dans le bassin de l'Adour se sentant de fait peu concernés, ou d'intercommunalités à fiscalité propre ne présentant que très peu d'enjeux gemapiens sur leur territoire et pour lesquelles les priorités étaient ailleurs.

En outre, dans la plupart des cas, ne disposant au départ que des numéros de téléphone de l'accueil des EPCI-FP, il a parfois été difficile d'accéder au bon interlocuteur, surtout lorsque, malgré les mails, le courrier et une présentation détaillée du projet de recherche et des intentions de l'enquête, le seul terme retenu était celui d'« enquête » considéré alors comme du démarchage téléphonique. Fort heureusement, après de plus amples explications, nous parvenions généralement à communiquer avec la personne en charge du suivi de la compétence GEMAPI en interne et à la convaincre de répondre au questionnaire en ligne. Ainsi, c'est à force d'acharnement que les diverses relances effectuées ont fini par porter leurs fruits et seulement deux intercommunalités manquent à l'appel : la communauté de communes d'Artagnan-en-Fezensac (située dans le département du Gers et dont seulement une petite partie de territoire est intégrée au bassin de l'Adour) et la communauté de communes de Bastides et Vallons du Gers (également gersoise, mais dont l'intégralité du territoire est comprise dans le bassin). Au moment de la clôture de l'enquête en ligne, le 10 septembre 2021, un troisième EPCI-FP n'avait également pas répondu au questionnaire, il s'agit de la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves (65) pour laquelle nous avons longtemps essayé de contacter l'interlocuteur concerné, mais en vain. La réponse à l'enquête n'a été obtenue que des mois plus tard grâce au soutien et à l'appui de l'agence de l'eau Adour-Garonne.

C'est néanmoins lors du lancement de l'enquête en ligne que se sont matérialisées les premières difficultés liées à l'historique des relations entre acteurs et notamment entre l'Institution Adour et certains syndicats de rivières. En effet, concernant les syndicats de rivières, deux d'entre eux se sont particulièrement montrés réticents, le syndicat mixte de l'Adour Amont (SMAA) et le syndicat mixte du

bassin du gave de Pau (SMBGP). Pour l'un, nous avons pu directement échanger avec le Président et justifier l'intérêt du projet de recherche ce qui a permis de calmer un peu les réticences et a finalement conduit à un remplissage du questionnaire ensemble par téléphone. Pour l'autre, nous avons échangé avec un agent qui malgré les différents arguments que nous avons pu lui présenter pour défendre le projet s'est montré totalement hermétique à la démarche en nous faisant comprendre qu'il ne répondrait pas à l'enquête, car il considérait que ce travail était inutile. Nous ne saurons jamais s'il pensait réellement ces propos ou si ceux-ci n'étaient en réalité qu'une excuse pour ne pas « collaborer » avec l'Institution Adour en participant au travail de recherche porté par la structure. Si ce doute persiste c'est que nous connaissons l'existence de désaccords entre personnes rattachées à chacune des deux structures précitées. Ainsi, il manquait donc au moment de la clôture de l'enquête la réponse d'un syndicat. Par chance, de nombreuses informations ont pu être récupérées sur le site internet de ce dernier et nous avons pu, grâce à cela, compléter une partie du questionnaire.

Cependant, ce syndicat de rivière exerçant ces missions sur une portion de territoire du bassin de l'Adour présentant des enjeux importants en matière de GEMAPI et englobant une bonne partie du territoire de l'agglomération paloise, il fallait pouvoir collaborer avec celui-ci dans le cadre du travail de recherche mené et notamment lors de la phase d'enquête de terrain à venir. C'est la raison pour laquelle nous avons fait le choix, avec les encadrantes de cette thèse, de rédiger un courrier électronique directement à l'attention du Président de la structure et signé par les directrices de recherche afin de lui présenter le projet de thèse ainsi que les démarches d'enquête. Grâce à cette prise de contact, nous avons finalement pu obtenir un entretien avec un agent du syndicat de rivière qui s'est donc prêté au jeu de l'entretien semi-directif et a également complété les éléments manquants de l'enquête en ligne à propos de sa structure. Si cette recherche n'avait été portée que par l'UPPA, l'accueil qui nous a été réservé n'aurait potentiellement pas été le même. Toutefois, faire partie de l'EPTB nous aura également permis d'accéder à un grand nombre de contacts dont nous n'aurions pas pu bénéficier autrement. Cette expérience reflète néanmoins les historiques relationnels qui peuvent parfois affecter la collaboration entre certaines structures, ici l'Institution Adour et les deux syndicats de rivières précités.

Finalement, sur les 52 intercommunalités ciblées pour répondre à l'enquête en ligne (40 EPCI-FP et 12 syndicats de rivières), seulement deux EPCI-FP n'ont pas renseigné le formulaire. Alors que nous ne sommes jamais parvenue à joindre une personne en charge de la compétence GEMAPI pour l'une des deux intercommunalités, pour l'autre nous avons échangé par mails et téléphone à plusieurs reprises, mais l'interlocuteur a fini par ne plus donner suite. Une fois l'enquête définitivement clôturée, nous avons procédé au traitement des données, de l'uniformisation à l'analyse statistique et à la mise en forme des résultats de l'enquête. Les données de base obtenues dans le cadre de l'enquête en ligne ainsi que certaines données utilisées lors de l'élaboration du diagnostic de territoire ont donc ensuite permis de réaliser une typologie des différentes intercommunalités du bassin de l'Adour afin de définir un échantillon de structures à interroger lors de la seconde phase d'enquête. Concernant les syndicats de rivière, nous avons fait le choix de les rencontrer tous dans le cadre d'entretiens semi-directifs, car ils constituent les principaux acteurs de la compétence GEMAPI et ont d'ailleurs, pour la plupart, uniquement des missions gemapiennes. En revanche, il paraissait difficilement envisageable de rencontrer l'ensemble des EPCI-FP du bassin de l'Adour dans le temps imparti et au vu des difficultés déjà rencontrées lors de la première phase d'enquête. Il a donc été décidé de rencontrer uniquement 20 EPCI-FP, tout en sachant qu'il était également nécessaire d'interroger d'autres acteurs incontournables en lien avec la compétence comme par exemple l'Institution

Adour, l'agence de l'eau Adour-Garonne ou encore les services déconcentrés de l'État à l'échelle départementale (les directions départementales des territoires [et de la mer] (DDT ou DDTM) des quatre départements du bassin). La sous-partie suivante permettra d'expliquer la méthodologie d'élaboration de la typologie des EPCI-FP du bassin de l'Adour afin de sélectionner un échantillon d'intercommunalité pour les enquêtes de terrain.

3.3.2 – Une typologie des EPCI-FP pour préparer l'enquête qualitative

Dans le but de sélectionner un échantillon d'EPCI-FP qui soit le plus représentatif possible des spécificités du bassin de l'Adour en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, nous avons choisi, à partir de certaines variables clés de réaliser une analyse multivariée permettant de classer les EPCI-FP en fonction de leurs similitudes et de leurs différences. Pour cela, nous avons préalablement réfléchi aux différents critères qui permettraient d'étudier les particularités de ces intercommunalités à fiscalité propre quant à l'exercice de la compétence GEMAPI, sans perdre de vue le cadre global de la recherche visant à analyser les inégalités et les formes de solidarité qui peuvent graviter autour de cette compétence. Très vite, certaines thématiques sont apparues essentielles pour procéder au classement de ces collectivités, notamment la politique de gestion choisie par l'EPCI-FP pour l'exercice de la compétence GEMAPI, les moyens financiers à disposition de la collectivité pour les actions relatives à cette compétence ou encore les enjeux gemapiens présents sur ces différents territoires. Pour chacune des thématiques précitées et sur la base des données de l'enquête en ligne et du diagnostic territorial, plusieurs variables ont été retenues pour classer les EPCI-FP. Ces variables ainsi que leurs sources sont présentées dans le Tableau 6.

Tableau 6. Variables retenues pour l'élaboration de la typologie des EPCI-FP du bassin de l'Adour

| Variables retenues | Sources | Travail réalisé sur les données d'origine |
|---|---|---|
| Linéaire de cours d'eau présent sur leur territoire | BD CARTHAGE, 2017 | Requête QGIS pour obtenir un linéaire de cours d'eau par EPCI-FP |
| Linéaire de digues | ALPC (Aquitaine Limousin Poitou Charente : ancienne région Nouvelle-Aquitaine) ; DDT65 ; DDT32 | Requête QGIS pour obtenir un linéaire de digues par EPCI-FP |
| Présence ou non de bassins écrêteurs de crues | Enquête en ligne sur la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour réalisée dans le cadre de la thèse | Aucune |
| Population comprise dans l'enveloppe approchée d'inondations potentielles (EAIP) | ONRN (observatoire national des risques naturels), 2006 et mise à jour en 2012 | Addition de la population comprise dans l'EAIP pour toutes les communes appartenant à un même EPCI-FP |
| Différence entre les impôts locaux par habitant et le potentiel fiscal par habitant | Comptes administratifs des EPCI-FP sur impot.gouv.fr , 2021 + Critères de répartition de la DGF (dotation globale de fonctionnement) sur data.gouv.fr , 2021 | Soustraction des impôts locaux/hab par le potentiel fiscal/hab pour chaque EPCI-FP sur Excel |
| Potentiel maximal de taxe GEMAPI pouvant être prélevé par l'EPCI-FP | Critères de répartition de la DGF (dotation globale de fonctionnement) sur data.gouv.fr , 2021 | Multiplication de la population DGF par 40 (40€ = produit maximal pouvant être voté par un EPCI-FP) |

Les quatre premières variables choisies visent à trier les EPCI-FP en fonction de la présence d'enjeux gemapiens plus ou moins importants sur leur territoire. Le linéaire de cours d'eau permet d'essayer de quantifier les enjeux de gestion des milieux aquatiques tandis que le linéaire de digues, la présence de bassins écrêteurs et la population comprise dans l'EAIP permettent d'illustrer avec des données chiffrées les enjeux de prévention des inondations présents sur le territoire. La différence entre les impôts locaux et le potentiel fiscal par habitant, ainsi que le potentiel maximal de taxe GEMAPI pouvant être prélevé par

l'EPCI-FP tendent à montrer les différences de richesse entre collectivités en matière de GEMAPI. Enfin, concernant la thématique des choix politiques, celle-ci a été intégrée après avoir terminé l'analyse multivariée, et nous détaillerons cette étape plus loin.

Avant d'expliquer les méthodes de traitement des données qui ont été appliquées pour arriver à l'élaboration de la typologie, il paraît d'abord nécessaire de décrire de manière plus précise le contenu des variables retenues. Concernant le linéaire de cours d'eau, il correspond au linéaire total des cours d'eau présents sur le territoire de chaque EPCI-FP et est exprimé en mètre. Cette variable est définie par le SANDRE (service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau) comme une « *portion connexe du réseau hydrographique liée à un toponyme, possédant une source ou origine et un confluent ou embouchure.* »³². Elle rassemble uniquement les tronçons hydrographiques caractérisés par un écoulement permanent. Cette couche cartographique est également découpée en classes en fonction de leur longueur. Afin d'avoir une idée générale du linéaire de cours d'eau global existant sur les parties de territoire comprises dans le bassin de l'Adour des EPCI-FP, nous avons fait le choix de ne pas dissocier les cours d'eau en fonction de leur classe, mais de comptabiliser leur linéaire de la même manière. Pour l'analyse multivariée, nous disposons donc du total de linéaire de cours d'eau par EPCI-FP (uniquement sur les parties de leur territoire intégrées au bassin-versant de l'Adour), toutes classes confondues. Pour finir, la décision de retenir la donnée « cours d'eau » de la BD CARTHAGE plutôt que celle de la BD TOPO réalisée par l'IGN a été prise en fonction de deux arguments. Tout d'abord, alors que la BD CARTHAGE a été réalisée à la suite d'un inventaire de terrain, la BD TOPO a été construite informatiquement en fonction des caractéristiques du relief, « *décrit sous forme de modèles numériques de terrain (MNT)* » (IGN, 2021). Ainsi, bien que les données issues de la BD TOPO semblent plus exhaustives, cette dernière ne permet cependant pas de dissocier clairement certains éléments de paysage comme par exemple les fossés et les cours d'eau. La BD CARTHAGE présente elle aussi une limite dans la mesure où elle relève d'inventaires de terrain réalisés par l'Homme, elle peut comporter des oublis et ne pas être élaborée de manière homogène sur tous les territoires, comprenant ainsi une marge d'erreur. Néanmoins, le besoin étant ici d'avoir une idée générale du linéaire de cours d'eau compris dans le périmètre de chaque EPCI-FP du bassin de l'Adour, la BD CARTHAGE, constituant une donnée officielle à l'échelle nationale, et contenant uniquement des cours d'eau avérés, nous a paru être la plus adaptée à notre besoin.

Concernant le linéaire de digues, nous disposons également de plusieurs sources de données. Dans un premier temps, il a été envisagé d'utiliser les données basées sur les réponses des EPCI-FP dans le cadre de l'enquête en ligne mais nous avons rapidement décidé d'écarter cette idée pour la construction de la typologie puisque les données en question n'étaient pas exhaustives et très hétérogènes. En effet, dépendantes du niveau de connaissance des répondants quant à leur territoire et à la thématique inondation, ces informations semblaient souvent incomplètes. L'Institution Adour disposait également d'une extraction de la base de données SIOUH (système d'information sur les ouvrages hydrauliques) élaborée par l'État entre 2016 et 2017. Cette base de données propose un « *état des lieux des ouvrages pouvant contribuer à la lutte contre les inondations [et] a été constitué[e] à partir des connaissances disponibles.* » (DREAL Grand Est, 2018). Les ouvrages ayant été pris en compte pour la création de cette couche cartographique sont ceux « *pour lesquels une entité ayant la compétence GEMAPI est identifiée ; [ceux qui sont] en cours de classement ; [ceux] avec une étude de dangers en cours ; [et enfin] les bassins*

³² Descriptif de la BD CARTHAGE : https://www.sandre.eaufrance.fr/sites/default/files/IMG/pdf/1-DC_BDCARTHAGE_3_0.pdf

de rétention qui interceptent un cours d'eau. » (Ibid.). La liste des ouvrages établie dans le cadre de la création de cette base de données est donc elle aussi très probablement incomplète dans la mesure où elle ne prend pas en compte les ouvrages pour lesquels aucun propriétaire ni gestionnaire d'ouvrage n'a pu être identifié ainsi que les ouvrages ne faisant pas l'objet ou n'ayant pas fait l'objet d'une réflexion quant à leur classement. Nous avons donc été confrontée à la difficulté de trouver des données suffisamment précises permettant de comptabiliser et de mesurer avec exactitude les linéaires d'ouvrages présents sur les territoires administratifs compétents en matière de GEMAPI. L'alternative choisie a été d'utiliser les données répertoriées par les services déconcentrés de l'État (au niveau régional et départemental). En effet, après l'entrée en vigueur du second décret sur les ouvrages de protection hydraulique en 2015³³, la DDT65 (direction départementale des territoires), la DDT32, ainsi que la DREAL appelée encore à cette époque DREAL Aquitaine Limousin Poitou Charente (aujourd'hui Nouvelle-Aquitaine) ont réalisé un inventaire des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, principalement des digues, existants sur leurs territoires respectifs. Après une comparaison de ces différentes données cartographiques sur le logiciel QGIS faite en collaboration avec des membres du personnel de l'Institution Adour ayant une certaine connaissance du territoire et de la thématique inondation, les bases de données établies par les services déconcentrés de l'État semblaient représenter le meilleur compromis pour illustrer la réalité du terrain. Ces informations ont alors été rassemblées pour ne constituer qu'une seule et même base de données à l'échelle du bassin-versant de l'Adour. La variable représentant le linéaire de digue pour l'analyse multivariée est donc exprimée en mètres et ne présente que les linéaires de digues situés sur les parties de territoire comprises dans le bassin de l'Adour des collectivités, tout comme la variable « linéaire de cours d'eau ».

Ensuite, dans l'optique de réaliser une analyse multivariée uniquement avec des variables quantitatives, nous avons d'abord imaginé intégrer des données relatives au volume stocké par les différents bassins écrêteurs de crues présents dans les territoires des collectivités afin d'illustrer les enjeux liés à prévention des inondations pour chacun des EPCI-FP du bassin-versant. Cependant, encore une fois, les données de l'enquête en ligne n'étant pas suffisamment complètes, en particulier sur les questions techniques se rapportant aux ouvrages de protection hydraulique, nous avons dû trouver une alternative. En outre, à l'inverse des digues, il n'existe aucune base de données rassemblant les informations cherchées pour les bassins écrêteurs. Nous avons alors décidé de simplifier la variable en lien avec les bassins écrêteurs en partant des informations dont nous étions sûre, à savoir la présence ou non de bassins sur le territoire des EPCI-FP et non le volume stocké par ouvrage. Cette donnée a été élaborée grâce aux réponses des EPCI-FP compris dans le périmètre d'étude et complétée par les connaissances du service risques fluviaux de l'Institution Adour. La variable obtenue est donc une variable qualitative dont les modalités sont binaires : « oui » ou « non », traduisant la présence ou non de bassins écrêteurs sur le territoire des différentes collectivités. Ce compromis a alors fait évoluer la méthode d'analyse multivariée que nous avons envisagé d'utiliser, passant ainsi d'une analyse en composantes principales (ACP), traitant uniquement des données quantitatives, à une analyse des correspondances multiples (ACM) permettant de traiter à la fois des données quantitatives et qualitatives.

³³ Décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques

Toujours pour représenter les enjeux en matière de prévention des inondations, l'EAIP (enveloppe approchée d'inondation potentielle) dont nous avons déjà expliqué le contenu et la construction dans la partie consacrée au diagnostic territorial, a aussi été intégrée à l'analyse multivariée à travers le pourcentage de population du territoire compris dans l'EAIP. Contrairement aux variables « linéaire de cours d'eau », « linéaire de digues » et « présence de bassins écrêteurs de crues », cette variable a été conservée à l'échelle des EPCI-FP dans leur intégralité et non pas seulement sur leurs parties de territoire comprises dans le bassin de l'Adour, car la donnée nous permettait d'avoir une vision des enjeux en matière de prévention des inondations à l'échelle des périmètres des structures gemapiennes. Il nous paraissait alors important d'intégrer également à l'analyse, lorsque cela était possible, des variables présentant les enjeux de prévention des inondations sur l'ensemble du territoire des entités gemapiennes et non uniquement dans le bassin de l'Adour, car certaines structures peuvent sembler peu concernées par des enjeux gemapiens dans le bassin de l'Adour et être très affectées par ces problématiques dans un bassin-versant voisin.

Afin d'ajouter des critères d'analyse en lien avec les moyens dont disposent les EPCI-FP pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI, deux variables supplémentaires ont été intégrées à la typologie. Il s'agit de l'indicateur que nous avons également évoqué dans la partie relative à la présentation du diagnostic territorial, que nous avons nommé « marge de manœuvre fiscale » et qui n'est autre que la différence entre les impôts locaux et le potentiel fiscal par habitant, puis un nouvel indicateur : le potentiel maximal de taxe GEMAPI. La taxe GEMAPI est une taxe additionnelle, affectée et optionnelle. Depuis l'affectation obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, l'État a ouvert à ces derniers la possibilité de lever un nouvel impôt qui permettrait de financer uniquement les actions qui relèvent de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Si un EPCI-FP souhaite lever cet impôt, il doit également en fixer le produit, autrement dit le montant final attendu après taxation de l'ensemble de sa population locale. Néanmoins, ce produit est plafonné à 40 euros par habitant. Par exemple, une communauté de communes de 50 000 habitants ne pourra pas voter un produit supérieur à 2 000 000 € (50 000 X 40). La variable « potentiel maximal de taxe GEMAPI » correspond donc à la population DGF³⁴ de l'EPCI-FP multiplié par 40 euros. Autrement dit il s'agit des moyens maximums dont pourrait disposer l'EPCI-FP pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI s'il choisissait de financer les missions gemapiennes par le biais de cet impôt.

Après avoir choisi les variables, nous avons procédé à plusieurs tentatives d'analyses multivariées pour essayer de classer les EPCI-FP du bassin de l'Adour. Néanmoins, utiliser les données brutes menait à des décalages trop importants entre les EPCI-FP ayant une petite superficie et ceux ayant une grande superficie. En effet, un EPCI-FP comme la communauté d'agglomération Pays Basque qui est l'intercommunalité la plus grande du territoire en termes de superficie, détenait évidemment un linéaire de cours d'eau considérable en comparaison à un EPCI-FP de petite taille tel que la communauté de communes côteaux et vallées des Luys par exemple. Afin de résoudre cette problématique, nous avons procédé en deux temps. D'abord, nous avons retravaillé la base de données brutes pour la transformer en données relatives selon la méthode décrite ci-après, puis nous avons également choisi de lisser les données

³⁴ Donnée servant au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités. Il s'agit de la population effectivement recensée, exprimée en nombre d'habitants, « majorée d'un habitant par résidence secondaire » et « d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage » (Conseil national de l'information statistique – CNIS).

en créant des variables qualitatives. Pour gommer ces différences de dimensions spatiales, nous avons commencé par rapporter le linéaire de cours d'eau présent sur les parties de territoire comprises dans le bassin de l'Adour pour chaque EPCI-FP à leur superficie comprise dans le bassin de l'Adour.

Nous avons donc obtenu une densité de cours d'eau par EPCI-FP, du moins sur la partie de leur territoire comprise dans le bassin-versant étudié. Concernant le linéaire de digue existant dans le bassin de l'Adour, nous l'avons rapporté au linéaire de cours d'eau présent sur le bassin, puis multiplié par 1000 pour que la donnée soit plus significative. Cette donnée montre alors le pourcentage de cours d'eau couvert par un endiguement pour les parties de territoire des EPCI-FP comprises dans le bassin de l'Adour. Ensuite, nous avons rapporté la population comprise dans l'EAIP à la population INSEE de l'EPCI-FP que nous avons multipliée par 100 dans le but d'obtenir le pourcentage de population de l'intercommunalité comprise dans l'EAIP. La variable relative à la présence de bassins écrêteurs de crues étant qualitative, nous n'avons pas eu besoin de faire de rapport. Enfin, la différence entre les impôts locaux et le potentiel fiscal par habitant ainsi que le potentiel de taxe GEMAPI maximal étant déjà des données issues d'un rapport à la population, ces dernières ne nécessitaient pas non plus de modifications.

Tableau 7. Exemple de requalification des données quantitatives par des modalités qualitatives

| SIREN | EPCI-FP | Taxe-G-Max | TaxeG-Max | SIREN | EPCI-FP | Taxe-G-Max | TaxeG-Max |
|-----------|---------|------------|-----------|-----------|---------|------------|-----------|
| 244000774 | CCPVAL | 263600 | TAX-G-1 | 246500573 | CCAL | 742280 | TAX-G-2 |
| 200035632 | CCAA | 300120 | TAX-G-1 | 200069631 | CCTC | 769480 | TAX-G-2 |
| 243200607 | CCAF | 305800 | TAX-G-1 | 200067288 | CCBG | 771880 | TAX-G-2 |
| 200070795 | CCPTM | 317560 | TAX-G-1 | 200070787 | CCPL | 800400 | TAX-G-2 |
| 200035756 | CCAAG | 319040 | TAX-G-1 | 246500482 | CCHB65 | 900240 | TAX-G-3 |
| 244000881 | CCCVL | 319920 | TAX-G-1 | 200069417 | CCPOA | 1004560 | TAX-G-3 |
| 244000824 | CCPG | 320080 | TAX-G-1 | 200072106 | CCAM | 1036120 | TAX-G-3 |
| 243200508 | CCBVG | 322840 | TAX-G-1 | 200069649 | CCCT | 1089440 | TAX-G-3 |
| 243200425 | CCCAG | 347280 | TAX-G-1 | 200070811 | CCPVG | 1132240 | TAX-G-3 |
| 243200409 | CCBA | 369280 | TAX-G-1 | 244000659 | CCS | 1150160 | TAX-G-3 |
| 244000691 | CCPM | 404960 | TAX-G-1 | 200067239 | CCLB | 1184480 | TAX-G-3 |
| 200070803 | CCCVA | 469640 | TAX-G-1 | 246401756 | CCPN | 1219960 | TAX-G-3 |
| 200035541 | CCLA | 478200 | TAX-G-1 | 200067296 | CCNEB | 1424600 | TAX-G-3 |
| 246400337 | CCVO | 553960 | TAX-G-2 | 200067262 | CCHB64 | 1462920 | TAX-G-3 |
| 200030435 | CdCAire | 572400 | TAX-G-2 | 200039204 | CCLO | 2227960 | TAX-G-4 |
| 243200458 | CCGA | 632240 | TAX-G-2 | 244000808 | CAMMA | 2239880 | TAX-G-4 |
| 244000857 | CCCLN | 650000 | TAX-G-2 | 244000675 | CAGD | 2457480 | TAX-G-4 |
| 200069656 | CCCHL | 693440 | TAX-G-2 | 244000865 | CCMACS | 3711280 | TAX-G-5 |
| 244000766 | CCPT | 734040 | TAX-G-2 | 200069300 | CATLP | 5203560 | TAX-G-5 |
| | | | | 200067254 | CAPBP | 6723160 | TAX-G-5 |
| | | | | 200067106 | CAPB | 14394640 | TAX-G-5 |

Malgré ce premier travail de transformation des données, certaines valeurs extrêmes subsistaient et rendaient la classification plus difficile. L'idée étant simplement de rassembler les individus ayant certaines similarités en classes afin d'orienter le choix de l'échantillon à interroger pour les enquêtes de terrain, nous avons décidé de lisser les données en les requalifiant par des modalités qualitatives (tableau 7). Pour obtenir le tableau, nous avons, pour chaque variable, effectué une classification par ruptures naturelles afin d'attribuer des valeurs qualitatives aux différents EPCI-FP.

Le chiffre accolé à chaque nouvelle valeur donne une indication sur l'importance de la valeur initiale. De cette façon, pour reprendre les données des tableaux suivants, la modalité « TAX-G-1 » est attribuée aux EPCI-FP qui ont le plus faible potentiel de taxe GEMAPI. À l'inverse, la modalité « TAX-G-6 » est attribuée aux EPCI-FP ayant un fort potentiel de taxe GEMAPI. Cette méthode de requalification des données a été réalisée de la même manière pour toutes les variables retenues pour l'analyse multivariée, excepté pour la variable relative à la présence de bassins écrêteurs qui était déjà une variable qualitative. À partir de la base de données créée, nous avons dans un premier temps réalisé une analyse des correspondances multiples (ACM) sur le logiciel TANAGRA afin de trouver les principaux axes capables d'expliquer la position des individus sur les différents graphiques et d'identifier les caractéristiques de chaque axe. En se basant sur la correction de Benzecri (tableau 8), nous avons choisi de retenir les trois premiers axes, dont le pourcentage

d'inertie cumulée est de 88,05 %, pour expliquer la répartition des EPCI-FP. Autrement dit, les trois premiers axes permettent d'expliquer 88.05 % de l'information, ce qui est plutôt représentatif de l'échantillon.

Tableau 8. Résultats de l'analyse des correspondances multiples

| Axis | Original eigenvalues | | | Benzecri correction | | | |
|------|----------------------|-------------|-----------|---------------------|-------------|---------|------------|
| | Eigenvalue | % explained | Histogram | % cumulated | Eigenvalue* | (%) | cumsum (%) |
| 1 | 0,484468 | 15,30 % | | 15,30 % | 0,145437 | 61,07 % | 61,07 % |
| 2 | 0,326285 | 10,30 % | | 25,60 % | 0,036688 | 15,41 % | 76,47 % |
| 3 | 0,305066 | 9,63 % | | 35,24 % | 0,027582 | 11,58 % | 88,05 % |
| 4 | 0,272138 | 8,59 % | | 43,83 % | 0,016019 | 6,73 % | 94,78 % |
| 5 | 0,247254 | 7,81 % | | 51,64 % | 0,009352 | 3,93 % | 98,71 % |
| 6 | 0,203700 | 6,43 % | | 58,07 % | 0,001975 | 0,83 % | 99,54 % |
| 7 | 0,190606 | 6,02 % | | 64,09 % | 0,000825 | 0,35 % | 99,88 % |
| 8 | 0,179472 | 5,67 % | | 69,76 % | 0,000236 | 0,10 % | 99,98 % |
| 9 | 0,172071 | 5,43 % | | 75,19 % | 0,000042 | 0,02 % | 100,00 % |

De plus, en essayant de faire l'analyse avec un quatrième axe, cela n'apportait pas vraiment de plus-value, car les modalités explicatives de l'axe n'étaient pas vraiment significatives. Nous avons donc poursuivi notre analyse avec trois axes décrits de la manière suivante :

Tableau 9. Axes les plus pertinents pour expliquer la position des individus

| Axes | | Modalités explicatives de l'axe | Valeur test |
|------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-------------|
| Axe 1 | Extrémité négative de l'axe | BE-Oui ³⁵ | -1,143 |
| | | IL-PF-1 ³⁶ | -1,124 |
| | | LD-LCE-2 ³⁷ | -1,005 |
| | Extrémité positive de l'axe | LD-LCE-1 | 0,716 |
| TAX-G-1 ³⁸ | | 0,813 | |
| LCE-Sup1 ³⁹ | | 0,910 | |
| Axe 2 | Extrémité négative de l'axe | PEAIP-PINSEE-6 ⁴⁰ | -1,593 |
| | Extrémité positive de l'axe | TAX-G-4 | 1,941 |
| Axe 3 | Extrémité positive de l'axe | LCE-Sup3 | 0,785 |
| | | LD-LCE-3 | 0,941 |

³⁵ BE-Oui : l'EPCI-FP possède a minima un bassin écreteur de crues sur son territoire

³⁶ IL-PF-1 : marge de manœuvre fiscale de l'EPCI-FP calculée en faisant la différence entre les impôts locaux et le potentiel fiscal par habitant (les chiffres accolés à l'indicateur allant de 1 à 5, plus le chiffre est proche de 1, plus la marge de manœuvre fiscale de l'EPCI-FP est importante et inversement)

³⁷ LD-LCE-2 : rapport entre le linéaire de digue et le linéaire de cours d'eau multiplié par 1000 (les chiffres accolés à l'indicateur allant de 1 à 4, plus le chiffre est proche de 1, plus le linéaire de digue par rapport au linéaire de cours d'eau est faible et inversement)

³⁸ TAX-G-1 : Potentiel maximal de taxe GEMAPI de l'EPCI-FP (les chiffres accolés à l'indicateur allant de 1 à 5, plus le chiffre est proche de 1, plus le potentiel maximal de taxe GEMAPI est faible et inversement)

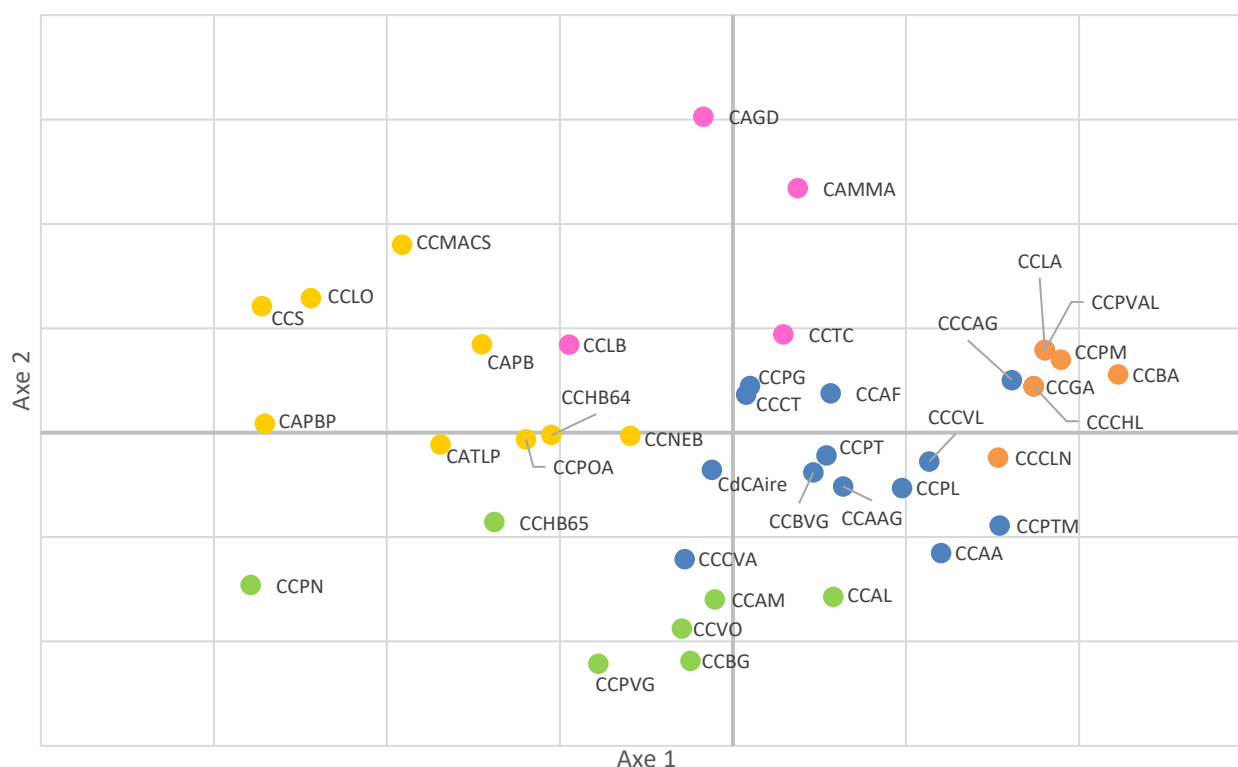
³⁹ LCE-Sup-1 : rapport entre le linéaire de cours d'eau compris dans le bassin de l'Adour et la surface de l'EPCI-FP comprise dans le bassin de l'Adour (les chiffres accolés à l'indicateur allant de 1 à 5, plus le chiffre est proche de 1, plus la densité de cours d'eau sur le territoire de l'EPCI-FP est faible et inversement)

⁴⁰ PEAIP-PINSEE-6 : pourcentage de population comprise dans l'EAIP par rapport à la population INSEE totale de l'EPCI-FP (les chiffres accolés à l'indicateur allant de 1 à 6, plus le chiffre est proche de 1, plus le pourcentage de population comprise dans l'EAIP est faible et inversement)

Ainsi, l'axe 1 nous permet par exemple d'expliquer que les collectivités qui se situent plutôt vers l'extrémité négative de l'axe sont de manière générale des EPCI-FP qui ont des bassins écrêteurs de crues dans leur territoire, mais qui, en revanche, ont un faible linéaire de digue par rapport au linéaire de cours d'eau présent sur la partie de leur territoire intégrée au bassin de l'Adour. Il s'agit aussi d'EPCI-FP pour lesquels le potentiel fiscal par habitant est supérieur à leurs impôts locaux par habitant, ce qui veut dire qu'ils peuvent, s'ils le souhaitent, bénéficier d'une certaine marge de manœuvre financière. Les intercommunalités situées quant à elles autour de l'extrémité positive de l'axe 1 sont plutôt celles qui ont une faible densité de cours d'eau, du moins sur la partie de leur territoire intégrée au bassin de l'Adour, par rapport à leur superficie comprise dans le bassin. Ce sont aussi celles qui ont un faible potentiel de taxe GEMAPI et qui n'ont pas de digues dans le bassin de l'Adour.

Afin de classer les collectivités, nous avons ensuite réalisé, à partir des trois axes retenus, une classification par ascendance hiérarchique (CAH) qui nous a permis de choisir cinq classes distinctes pour représenter la répartition graphique des EPCI-FP du bassin de l'Adour. Ces cinq classes sont représentées sur la figure 45 par des couleurs différentes. En vert, la classe 1, en jaune la classe 2, en bleu la classe 3, en orange la classe 4 et en rose la classe 5. Les EPCI-FP sont ici répartis en fonction de l'axe 1 et de l'axe 2 qui sont les deux axes les plus représentatifs de l'information.

Figure 49. Répartition graphique des EPCI-FP en fonction de l'analyse multivariée



Nous nous sommes ensuite intéressée aux caractéristiques des différents groupes afin de pouvoir décrire les classes obtenues. Pour cela, nous avons utilisé la fonction « Group characterization » sur le logiciel Tanagra permettant de comprendre quels sont les axes qui représentent le mieux l'information à l'intérieur de chaque classe. Plus la « valeur test » est importante (négativement ou positivement) plus l'axe est représentatif des informations contenues dans la classe en question (tableau 10).

Tableau 10. Description des classes obtenues en fonction des axes

| Group characterization 1 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|-----------------|----------------|---|------------|-----------------|----------------|---|------------|-----------------|----------------|---|------------|-----------------|----------------|---|------------|-----------------|----------------|
| Parameters | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Normalization : 0 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Results | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Description of "Cluster_HAC_1" | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Cluster_HAC_1=c_hac_1 | | | | Cluster_HAC_1=c_hac_2 | | | | Cluster_HAC_1=c_hac_3 | | | | Cluster_HAC_1=c_hac_4 | | | | Cluster_HAC_1=c_hac_5 | | | |
| Examples [20,0 %] 8 | | | | Examples [22,5 %] 9 | | | | Examples [30,0 %] 12 | | | | Examples [17,5 %] 7 | | | | Examples [10,0 %] 4 | | | |
| Att - Desc | Test value | Group | Overral | Att - Desc | Test value | Group | Overral | Att - Desc | Test value | Group | Overral | Att - Desc | Test value | Group | Overral | Att - Desc | Test value | Group | Overral |
| Continuous attributes : Mean (StdDev) | | | | Continuous attributes : Mean (StdDev) | | | | Continuous attributes : Mean (StdDev) | | | | Continuous attributes : Mean (StdDev) | | | | Continuous attributes : Mean (StdDev) | | | |
| MCA_1_Axis_1 | -1,46 | -0,33 (0,51) | 0,00 (0,70) | MCA_1_Axis_3 | 1,66 | 0,28 (0,50) | 0,00 (0,56) | MCA_1_Axis_3 | 3,51 | 0,48 (0,33) | 0,00 (0,56) | MCA_1_Axis_1 | 3,71 | 0,91 (0,11) | 0,00 (0,70) | MCA_1_Axis_2 | 3,22 | 0,89 (0,54) | 0,00 (0,58) |
| MCA_1_Axis_3 | -2,36 | -0,42 (0,37) | 0,00 (0,56) | MCA_1_Axis_2 | 1,61 | 0,28 (0,37) | 0,00 (0,58) | MCA_1_Axis_1 | 2,11 | 0,36 (0,29) | 0,00 (0,70) | MCA_1_Axis_2 | 1,24 | 0,25 (0,18) | 0,00 (0,58) | MCA_1_Axis_1 | -0,17 | -0,06 (0,30) | 0,00 (0,70) |
| MCA_1_Axis_2 | -4,38 | -0,81 (0,23) | 0,00 (0,58) | MCA_1_Axis_1 | -4,18 | -0,87 (0,38) | 0,00 (0,70) | MCA_1_Axis_2 | -0,77 | -0,11 (0,27) | 0,00 (0,58) | MCA_1_Axis_3 | -2,53 | -0,49 (0,32) | 0,00 (0,56) | MCA_1_Axis_3 | -1,32 | -0,35 (0,30) | 0,00 (0,56) |
| Discrete attributes : [Recall] Accuracy | | | | Discrete attributes : [Recall] Accuracy | | | | Discrete attributes : [Recall] Accuracy | | | | Discrete attributes : [Recall] Accuracy | | | | Discrete attributes : [Recall] Accuracy | | | |

C'est à partir de cette caractérisation des classes que nous avons pu obtenir une typologie des EPCI-FP du bassin de l'Adour et expliquer les caractéristiques communes des intercommunalités à fiscalité propre situées dans une même classe. Les encadrés ci-après décrivent donc les classes obtenues, néanmoins, il s'agit d'orientations générales et il se peut que dans chacune des classes décrites ci-dessous, certains EPCI-FP se distinguent des autres sur certaines modalités.

Classe 1 : Population exposée aux risques d'inondation

L'axe qui détient la valeur la plus importante est l'axe 2 (test value = -4,38). Cette valeur étant négative, nous savons que le groupe d'individus sera plutôt localisé sur l'extrémité négative de l'axe 2. En référence au tableau 9, il s'agit donc d'un groupe d'EPCI-FP plutôt caractérisé par un pourcentage important de sa population comprise dans l'EAIP.

Classe 2 : Enjeux PI modérés et marge de manœuvre financière

L'axe qui détient la valeur la plus importante est l'axe 1 (test value = -4,18). Cette valeur étant négative, nous savons que le groupe d'individus sera plutôt localisé sur l'extrémité négative de l'axe 1. Dans ce groupe nous retrouvons les EPCI-FP qui ont des bassins écreteurs de crues sur leur territoire mais qui ont également un faible linéaire de digues par rapport à leur linéaire de cours d'eau compris dans le bassin de l'Adour ainsi qu'une certaine marge de manœuvre financière en raison d'un potentiel fiscal plus élevé que leurs impôts locaux.

Classe 3 : Enjeux gemapiens modérés

L'axe qui détient la valeur la plus importante est l'axe 3 (test value = 3,51). Cette valeur étant positive, nous savons que le groupe d'individus sera plutôt situé sur l'extrémité positive de l'axe 3. Il s'agit donc d'un groupe d'EPCI-FP principalement caractérisé par des enjeux moyens en matière de GEMAPI. Ils n'ont pas de bassins écreteurs sur leur territoire, un linéaire de digue modéré par rapport à leur linéaire de cours d'eau compris dans le bassin de l'Adour ainsi qu'une densité de cours d'eau modeste par rapport à leur superficie de territoire intégrée au bassin-versant.

Classe 4 : Peu d'enjeux gemapiens, peu de population et peu de moyens

L'axe qui détient la valeur la plus importante est l'axe 1 (test value = 3,71). Cette valeur étant positive, nous savons que le groupe d'individus sera plutôt situé sur l'extrémité positive de l'axe 1. Il s'agit ici, d'un groupe d'EPCI-FP avec un faible potentiel de taxe GEMAPI, donc par extension, des espaces plus faiblement peuplés, avec peu de linéaire de cours d'eau par rapport à leur superficie comprise dans le bassin de l'Adour et également pas de digue ou du moins très peu sur leur territoire.

Classe 5 : Potentiel de taxe moyen à élevé

La test value la plus importante est celle de l'axe 2 (3,22). Cette valeur étant positive, nous savons que le groupe d'individus sera plutôt localisé autour de l'extrémité positive de l'axe 2. Il s'agit ici d'un groupe d'EPCI-FP ayant un potentiel de taxe GEMAPI moyen à plutôt élevé (à observer plus en détail en fonction de leur position par rapport à l'axe 2).

Une fois les classes obtenues et interprétées, nous avons ensuite ajouté quelques critères supplémentaires pour choisir un échantillon d'EPCI-FP assez diversifié afin que celui-ci soit le plus représentatif possible du paysage des collectivités du bassin de l'Adour. C'est donc ici que nous avons ajouté des critères relatifs à la thématique des choix politiques de gestion de la compétence des EPCI-FP en leur attribuant des symboles différents en fonction du mode de gestion qu'ils ont choisi (cf. légende du tableau

11). Parmi les symboles, un concerne cependant l'intégration des EPCI-FP par rapport au bassin de l'Adour. Pour finir, nous avons également ajouté le numéro de département afin d'assurer une bonne répartition territoriale des entretiens à réaliser.

Tableau 11. EPCI-FP retenus pour la phase d'enquête de terrain

| Classe 1 | Classe 2 | Classe 3 | Classe 4 | Classe 5 |
|--------------|---------------|----------------|---------------|--------------|
| CCCVA (65) □ | CCPOA (40) | CCAA (32) | CCPVAL (40) ◇ | CCTC (40) ◇ |
| CCVO (64) ○ | CCS (40) □ | CCAF (32) □ | CCBA (32) □ | CCLB (40) ◇ |
| CCAL (65) □ | CCNEB (64) ◇ | CCPTM (65) ○□ | CCPM (40) □◇ | CAMMA (40) ◇ |
| CCBG (64) | CCHB64 (64) | CCAAG (32) □ | CCLA (40) □◇ | CAGD (40) □◇ |
| CCHB65 (65) | CCLO (64) ◇ | CCCVL (40) ◇ | CCGA (32) □ | |
| CCAM (65) | CCMACS (40) □ | CCPG (40) | CCCLN (40) □◇ | |
| CCPVG (65) | CATLP (65) ◇ | CCBVG (32) | CCCHL (40) □◇ | |
| CCPN (64) | CAPBP (64) ○ | CCCAG (32) □ | | |
| | CAPB (64) ○□ | CdCAire (40) ◇ | | |
| | | CCPT (40) ◇ | | |
| | | CCPL (65) □ | | |
| | | CCCT (40) ◇ | | |

□ EPCI-FP en partie hors bassin de l'Adour

○ EPCI-FP ayant gardé l'intégralité de la compétence GEMAPI sur tout ou partie de leur territoire

◇ EPCI-FP ayant gardé une partie de la compétence GEMAPI sur tout ou partie de leur territoire

Les EPCI-FP qui apparaissent dans le tableau 11 avec un fond teinté sont ceux qui ont été retenus pour la phase d'enquête de terrain. Parmi les 20 intercommunalités sélectionnées, 9 n'ont qu'une partie de leur périmètre dans le bassin de l'Adour contre 11 qui sont intégralement comprises dans le périmètre du bassin-versant. Toujours parmi ces 20 EPCI-FP, 4 ont gardé l'intégralité de la compétence GEMAPI sur tout ou partie de leur territoire, 8 en ont gardé qu'une partie sur tout ou partie de leur territoire et 8 autres ont transféré ou délégué l'intégralité de la compétence sur la totalité de leur territoire (intercommunalités sans symbole dans le tableau 11). L'objectif de la phase d'enquête de terrain serait donc de réaliser un total de 31 entretiens, syndicats de rivière et EPCI-FP confondus. Aux acteurs des entités gemapiennes se sont ensuite ajoutées des personnes représentants d'autres structures en lien avec la compétence GEMAPI, telles que l'Institution Adour, l'agence de l'eau Adour-Garonne ainsi que les services départementaux de l'État (DDT/M). Le nombre d'entretien prévu s'élevait alors à 34.

3.3.3 – Le déroulement des enquêtes de terrain et l'analyse des résultats

Cependant, après avoir contacté l'ensemble des acteurs précédemment retenus, trois entretiens n'ont pas pu être réalisés pour des raisons différentes. L'entretien avec un interlocuteur de la communauté de communes du Grand Armagnac n'a pas été mené, car un représentant de cet EPCI-FP avait été interrogé dans le cadre de l'entretien avec le syndicat de secteur, le syndicat mixte du bassin-versant du Midour et de la Douze. En effet, lors de cette entrevue, la personne avec laquelle nous avons échangé par téléphone souhaitait réaliser l'entretien en associant différents acteurs présents sur le périmètre du syndicat. Ainsi, un représentant de la communauté de communes du Grand Armagnac était présent et nous avons convenu ensemble qu'il n'était pas nécessaire de refaire un entretien au nom de la communauté de communes, car le discours serait sensiblement le même. Concernant la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac, soit le second EPCI-FP pour lequel nous n'avons pas mené d'entretien, nous avons échangé à plusieurs reprises par téléphone avec des interlocuteurs différents pour tenter de définir une date

Les entretiens ont tous été menés à partir de la même grille d'enquête afin de garantir l'uniformité de l'analyse (Annexe 11) et ont tous pu être enregistrés grâce à un dictaphone mis à disposition par l'Institution Adour. Ces enregistrements ont bien évidemment fait l'objet de signatures de formulaires de consentement par les différents interlocuteurs quant à l'enregistrement de l'échange et à la diffusion d'extraits de discours conformément à la loi relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés n°78-17 du 6 janvier 1978 modifiée. Une fois la phase d'enquête par entretiens semi-directifs terminée, nous avons procédé à la retranscription écrite complète des entretiens avec l'aide d'une plateforme en ligne dédiée à la retranscription de fichiers audio. Si cet outil a permis de faciliter les transcriptions de ces fichiers, il nécessitait tout de même une relecture avec écoute simultanée des entretiens pour corriger les erreurs de transcription et s'assurer de l'exactitude des propos recueillis. L'ensemble de ces retranscriptions a ensuite été analysé par le biais du logiciel MAXQDA, mis à disposition par l'UPPA. Après une longue phase de codage des entretiens, ce logiciel nous a permis d'établir des statistiques notamment en transformant des données qualitatives en données quantitatives. Pour cela, nous avons d'abord établi une liste de codes principaux en fonction des grands thèmes abordés durant les entretiens, puis nous avons défini un deuxième, voire un troisième niveau de code lorsque cela était nécessaire pour donner plus de précisions (figure 47). Sur la totalité des entretiens, 11 605 segments ont ainsi pu être associés aux différents codes créés.

Le travail de codage nous a permis de rendre compte des sujets les plus abordés et des propos fréquemment recueillis lors de la phase d'enquête de terrain. Ensuite, nous avons importé dans le logiciel MAXQDA, une liste de variables complémentaires afin de pouvoir réaliser des analyses croisées entre codes et données descriptives. Cette liste de variables contenait des informations sur les structures rencontrées (par exemple syndicat de rivières ou EPCI-FP), sur les types d'acteurs interrogés (agent, élu, ou encore les deux), sur l'exposition du territoire aux risques de non atteinte des objectifs environnementaux (DCE) ou encore au risque d'inondation, etc. Il s'agissait d'étudier les sujets les plus abordés en fonction de divers paramètres. Cela nous permettait ainsi de voir quels arguments avaient été les plus évoqués pour les EPCI-FP ou encore pour les territoires les plus exposés au risque d'inondation par exemple. Les variables utilisées pour réaliser la typologie des EPCI-FP du bassin de l'Adour avant la phase d'enquête de terrain ont été réutilisées puis complétées pour les syndicats de rivières. De plus, de nouvelles variables ont été intégrées sur la base des conseils des membres du comité de suivi scientifique de la thèse. En effet, lors de la présentation des variables choisies pour l'élaboration de la typologie, les membres du comité s'inquiétaient de l'absence de données reflétant les enjeux de gestion des milieux aquatiques pour les territoires. Toutefois, à ce stade de la recherche nous n'avions pas encore réellement trouvé d'indicateurs permettant de représenter ces enjeux. Ce n'est que plus tard que le risque de non atteinte des objectifs environnementaux en fonction des masses d'eau nous est apparu comme un indicateur pertinent et nous avons fait le choix de l'intégrer non seulement dans le diagnostic territorial du bassin de l'Adour mais aussi dans l'analyse multivariées des enquêtes de terrain. Grâce aux données du diagnostic territorial, nous avons également pu ajouter une variable pour dissocier les territoires ruraux des territoires urbains, permettant ainsi une analyse plus fine des résultats de l'enquête qualitative.

Figure 51. Liste des codes créés pour l'analyse des entretiens semi-directifs sur MAXQDA

| Codes principaux | 2ème niveau de code | 3ème niveau de code |
|--------------------------------|---|---|
| ● Exercice GEMAPI | ● Ressenti général (RG) | <ul style="list-style-type: none"> ● RG Négatif ● RG Positif ● RG Neutre |
| | ● Apréciation réglementation ouvrages (ARO) | <ul style="list-style-type: none"> ● ARO négative ● ARO positive ● ARO Neutre |
| | ● Mise en oeuvre | <ul style="list-style-type: none"> ● Difficultés ● Eléments facilitateurs |
| | ● Responsabilités | |
| | ● Acteurs | <ul style="list-style-type: none"> ● Relations interstructures gémapiennes ● Relations interstructures hors GEMAPI ● Concertation |
| | ● Avenir | <ul style="list-style-type: none"> ● Perspectives d'amélioration ● Elaboration d'une stratégie ● Attentes EPTB |
| ● Structuration | ● Avant | |
| | ● Après | |
| | ● Evolution périmètre (EP) | <ul style="list-style-type: none"> ● Aspects positifs (EP) ● Aspects négatifs (EP) ● Avis neutre (EP) ● Facteurs de décision (EP) |
| | ● Evolution organisation interne (EOI) | <ul style="list-style-type: none"> ● Aspects positifs (EOI) ● Aspects négatifs (EOI) ● Avis neutre (EOI) ● Facteurs de décision (EOI) |
| ● Interconnexion échelles (IE) | ● Avantages (IE) | |
| | ● Inconvénients (IE) | |
| ● Enjeux gémapiens | ● GEMA | |
| | ● PI | |
| | ● Références d'événements | |
| | ● Références de lieux | |
| ● Financement | ● Verrous | |
| | ● Leviers | |
| | ● Avis taxe | |
| ● Solidarité territoriale | ● Eléments de définition | |
| | ● Echelle de solidarité | |
| | ● Solidarité événements | |
| | ● Amélioration de la solidarité | |
| | ● Freins à l'exercice de la solidarité | |
| | ● Inchangé | |
| ● Perte de solidarité | | |
| ● Inégalités territoriales | | |
| ● Perception du cours d'eau | | |
| ● EPTB | ● Perception positive | |
| | ● Perception négative | |
| | ● Perception neutre | |
| ● Citations importantes | | |

Pour finir, la méthodologie de recherche a évolué au cours de ces trois années de travail et les entretiens initialement prévus avec chacune des DDT(M) ont finalement donné lieu à un focus group d'une durée de 3h21, rassemblant les quatre structures départementales en mars 2024. En effet, des divergences d'interprétation ou d'application de la réglementation ayant été relevées lors de réunions techniques ou dans les propos recueillis lors des entretiens avec les représentants des entités gemapiennes, il semblait opportun de réunir les quatre DDT(M) autour d'une même discussion afin de confronter leurs points de vue et d'échanger sur leurs éventuels points de désaccord. La méthodologie utilisée pour l'élaboration de ce focus groupe sera présentée en même temps que les résultats obtenus.

Pour conclure, ce chapitre nous aura permis de définir le cadre de recherche à partir des notions d'inégalités et de solidarité territoriales qui occupent une place centrale dans nos travaux. Les inégalités territoriales peuvent être perçues comme des disparités dans la distribution de certaines ressources. Nous l'avons vu, il peut s'agir de ressources naturelles, de ressources économiques ou matérielles ou encore de ressources immatérielles telles que les connaissances, les savoirs, les droits ou encore le pouvoir. Il existe donc plusieurs types d'inégalités et celles-ci agissent comme un « système » dans le sens où bien souvent, elles se cumulent et s'aggravent les unes entre les autres (Bihl et Pfefferkorn, 2008). Pour pouvoir être considérées comme des inégalités, ces disparités doivent détenir une valeur dans la société et pouvoir être hiérarchisées sinon il s'agirait de simples différences. La question des inégalités territoriales a fréquemment été abordée par la géographie sociale et cette notion a souvent été associée à celle de justice spatiale dans les travaux issus de la géographie critique. En effet, les inégalités sont souvent rattachées à un sentiment d'injustice et un courant de la géographie s'est emparé de ces questions à la fin des années 1960 dans les pays anglo-saxons. Les géographes issus de ce courant avaient pour objectif de dénoncer les inégalités socio-spatiales et de rechercher des solutions pour tendre vers une organisation spatiale de la société plus juste.

C'est ainsi que la notion d'égalité, visant à réduire les inégalités et tendre vers une situation plus juste en garantissant une distribution des ressources qui soit identique pour tous, est apparue. Rapidement, les concepts d'universalisme et d'homogénéité compris dans la notion d'égalité ont été remis en question car ils occultaient totalement les différences de situations originelles qui pouvaient exister entre les individus ou les territoires. Ainsi, l'équité est apparue comme un concept plus en adéquation avec l'évolution de la société, de plus en plus individualiste et caractérisée par une différenciation toujours plus marquée. Les mesures en faveur de l'équité ont pour but, non pas de distribuer les ressources de manière uniforme mais de compenser les handicaps des plus défavorisés en leur réattribuant des privilèges détenus initialement par les plus favorisés. Dans les politiques publiques, les notions d'égalité et d'équité sont souvent reliées au principe de solidarité. Ainsi, souhaitant aborder l'ensemble des mesures permettant de réduire les inégalités territoriales, il nous a paru opportun de centrer cette recherche sur le concept de solidarité territoriale qui peut à la fois englober la notion d'égalité et d'équité. En outre, bien que la solidarité territoriale soit rarement abordée dans la littérature scientifique ou alors simplement évoquée sans être vraiment définie, elle est souvent mentionnée ou sous-entendue dans le cadre des politiques de gestion des cours d'eau comme nous avons pu le voir dans ce chapitre et cela fait également partie des raisons pour lesquelles nous avons décidé d'axer cette recherche autour de la notion de solidarité territoriale. Enfin, qu'il s'agisse de la solidarité ou des inégalités territoriales, ces notions entretiennent un lien étroit avec les politiques publiques et l'organisation spatiale liée à celles-ci. Les politiques publiques qui influent bien souvent sur l'organisation spatiale peuvent avoir des impacts négatifs ou positifs en termes

de solidarité et d'inégalités territoriales. Ainsi, à travers la territorialisation de la compétence GEMAPI, nous nous intéressons aux divers bouleversements territoriaux que cette compétence a pu engendrer, notamment en matière de solidarité et d'inégalités territoriales. Pour cela, après avoir présenté la méthodologie de travail employée pour analyser les impacts territoriaux de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour et répondre à la problématique générale de recherche, qui consiste à interroger les acteurs en charge de cette compétence à travers deux phases d'enquêtes distinctes, nous présenterons dans les prochains chapitres les résultats de celles-ci.

La grande partie suivante, composée de trois chapitres exposera, dans un premier temps, le bilan entre l'avant et l'après prise en main de la compétence GEMAPI par les EPCI-FP en retraçant les évolutions que cette compétence a pu apporter, tant en termes d'organisation interne des intercommunalités que d'articulation entre échelle administrative et hydrographique ou encore en matière de missions. Dans un deuxième temps, un prochain chapitre traitera des difficultés financières rencontrées par les entités gemapiennes en charge de la compétence qui ne font qu'accroître des inégalités territoriales existantes et face auxquelles les mesures de solidarité mises en place demeurent insuffisantes. Enfin, un dernier chapitre se focalisera spécifiquement sur les limites de la réglementation relative aux ouvrages de protection hydraulique, en lien direct avec l'item 5 de défense contre les inondations et contre la mer de la compétence et qui semble être un des éléments les plus problématiques pour les intercommunalités du bassin de l'Adour.

*PARTIE 2 : REPRÉSENTATIONS ET MISE EN ŒUVRE DE LA
COMPÉTENCE : UNE APPRÉHENSION DIFFÉRENCIÉE*

Chapitre 4 : L'avant et l'après GEMAPI, entre évolutions internes et difficile coordination des échelles administratives et hydrographiques

Depuis les années 1960, les politiques publiques de l'eau tendaient vers une logique de gestion par bassin-versant sans qu'ait réellement été défini d'opérateur particulier pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Les collectivités et leurs groupements suivant le principe de la libre administration des collectivités, se sont alors emparés de cette thématique différemment en fonction de leurs besoins et de leurs moyens. Ainsi, dans le bassin de l'Adour, certaines missions aujourd'hui relatives à la GEMAPI, étaient historiquement menées soit par les communes directement, soit par des intercommunalités à fiscalité propre, ou des syndicats de rivières regroupant plusieurs communes avec des intérêts communs, ou encore par l'EPTB ou les Départements. À la suite de la tempête Xynthia en 2010 et dans l'optique de poursuivre les démarches de décentralisation des politiques publiques engagées par l'État dès les années 1980 tout en répondant aux objectifs des Directives européennes (directives cadre sur l'eau et inondation), le législateur a pris la décision au travers de la loi MAPTAM de 2014 d'affecter la compétence GEMAPI aux EPCI-FP de manière obligatoire à partir du 1^{er} janvier 2016 (date reportée au 1^{er} janvier 2018 par la loi NOTRe). Cette décision marque un tournant dans l'histoire des politiques publiques de l'eau, car si depuis les années 1960, les choix politiques semblaient orienter les questions liées à l'eau vers une échelle de gestion hydrographique, l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP symbolise, au premier abord, une volonté de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations réalisée à une échelle politico-administrative.

Néanmoins, en étudiant plus en détail les différents textes de lois qui composent la GEMAPI, il semblerait que la volonté de l'État soit en réalité d'inciter les territoires administratifs à travailler avec les territoires hydrographiques par le biais de transfert ou de délégation de la compétence à des échelles hydrographiques cohérentes. Il intègre alors parmi les potentielles entités gemapiennes, les syndicats mixtes de bassin-versant, les EPAGE et les EPTB pour représenter l'échelle hydrographique. Donner des responsabilités à l'échelon administratif en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations avait pour objectif premier d'établir un lien direct entre cette thématique et celle de l'aménagement du territoire afin de ne pas reproduire les erreurs du passé. En effet, l'aménagement de certaines portions de territoire et plus particulièrement l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols ont des incidences majeures sur la survenue et les conséquences des inondations, d'où l'intérêt pour l'État de traiter ensemble ces deux thématiques. De plus, les EPCI-FP ayant la possibilité de lever l'impôt, le législateur a vu en eux l'opportunité de créer un nouveau mode de financement pour l'exercice des missions gemapiennes : la taxe GEMAPI, un mode de financement qu'il n'aurait pas été possible d'instaurer à une échelle de gestion purement hydrographique puisqu'aucune des structures à cette échelle ne dispose d'une fiscalité propre.

Par ailleurs, dès la réforme territoriale de 2010, l'État avait entamé un processus de réorganisation territoriale à travers les schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) qui avaient pour vocation de simplifier et de rationaliser la carte intercommunale en créant un maillage intercommunal complet (disparition des communes isolées), sans « doublons » et plus large. En d'autres termes, ces SDCI se sont matérialisés par de nombreuses fusions, suppressions ou extensions de périmètres qu'il s'agisse des

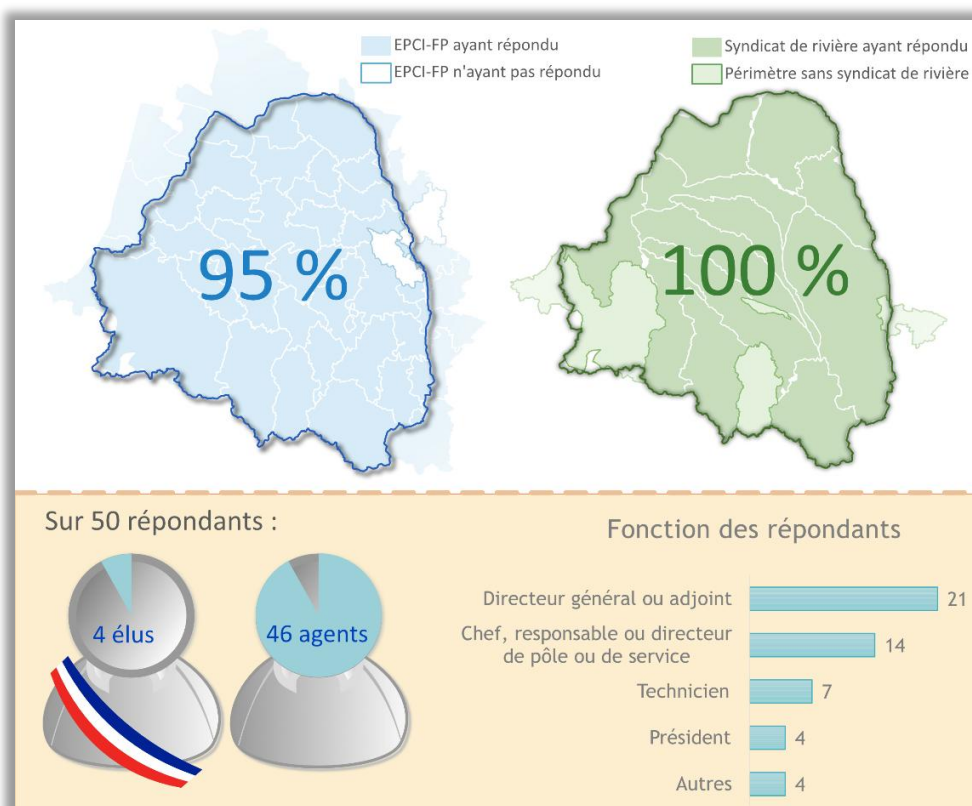
intercommunalités à fiscalité propre ou des syndicats intercommunaux. Cette démarche s'est poursuivie également lors des réformes territoriales des années 2014 – 2015 et, concernant la gestion des cours d'eau, a participé notamment à un remodelage territorial des syndicats de rivières en vue de faire correspondre leur périmètre d'intervention avec une échelle hydrographique cohérente. Pour les EPCI-FP, la loi NOTRe définit un seuil minimum de population de 15 000 habitants (avec des dérogations possibles pour les zones de montagne ou les zones rurales de faible densité), sans quoi les intercommunalités à fiscalité propre se retrouvent contraintes d'étendre leur périmètre ou de fusionner avec d'autres intercommunalités voisines. De cette manière, le législateur anticipe les nouveaux périmètres de gestion pour les compétences qu'il souhaite confier à l'échelle locale, comme la GEMAPI. Ainsi, les découpages intercommunaux dans le bassin de l'Adour ont nettement évolué entre 2009, soit à la veille de la réforme territoriale de 2010, et 2018, soit au moment de la prise de compétence obligatoire par les EPCI-FP.

Mais il ne s'agit là que de modifications physiques des périmètres et au-delà de ces changements visibles, nous souhaitons observer les évolutions internes qui ont pu avoir lieu au sein même de l'organisation des intercommunalités. Grâce aux résultats obtenus lors des diverses phases d'enquête, nous présenterons dans ce chapitre l'ensemble des évolutions internes aux entités gemapiennes qui ont été relevées par les acteurs interrogés. Nous traiterons dans une première sous-partie des évolutions structurelles (réorganisation des services avec de nouvelles embauches ou encore évolution des dépenses en lien avec la compétence GEMAPI). Dans une deuxième sous-partie, nous aborderons les changements en matière de gouvernance et de responsabilités mais aussi de coordination des échelles administrative et hydrographique. Dans une troisième sous-partie, nous exposerons l'évolution des pratiques et des missions en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Enfin, dans une dernière sous-partie, nous présenterons les changements liés aux modes de financement.

4.1 – L'organisation interne des intercommunalités bousculée par l'affectation de la compétence GEMAPI

Cette partie est essentiellement fondée sur les données chiffrées obtenues dans le cadre de l'enquête en ligne à destination des EPCI-FP et de l'ensemble des syndicats de rivières du bassin de l'Adour, puis complétée par des extraits de discours issus des entretiens semi-directifs menés lors de la seconde phase d'enquête. Elle exposera les principales évolutions constatées par les acteurs interrogés concernant l'organisation interne de leur intercommunalité. En effet, pour appréhender pleinement les bouleversements territoriaux que l'affectation de cette compétence à l'échelon local a pu engendrer, il convient de s'intéresser non seulement à l'évolution des découpages des périmètres, mais aussi aux changements qui ont pu s'opérer dans l'organisation interne des diverses intercommunalités. Néanmoins, avant de dresser un portrait de ces différentes évolutions, il paraît important de préciser les profils des répondants au questionnaire. Nous avons laissé le choix aux acteurs de définir en interne la personne qui répondrait à l'enquête en ligne (agent ou élu). Pour la grande majorité des entités gemapiennes, ce sont des agents qui ont complété le formulaire (figure 48).

Figure 52. Taux de réponse et profils des répondants de l'enquête en ligne



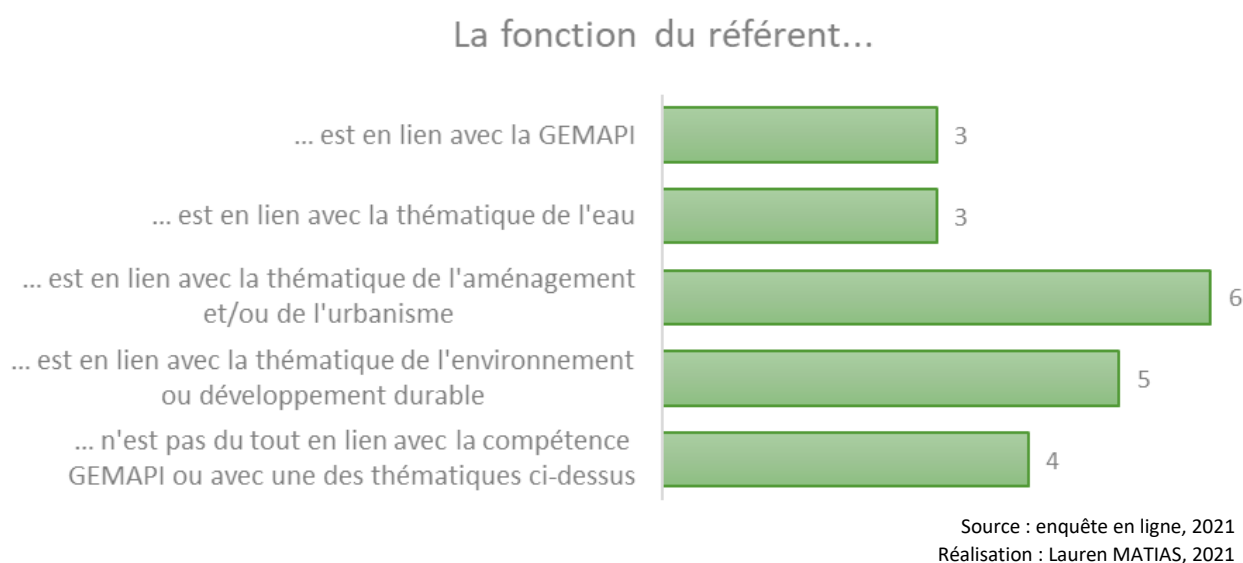
Source : enquête en ligne, 2021
Réalisation : Lauren MATIAS, 2021

De manière générale, les fonctions occupées par ces agents correspondaient à des postes de direction ou du moins de responsables de service et équivalents. Ce fut le cas plus particulièrement pour les EPCI-FP qui ont la plupart du temps transféré ou délégué la compétence GEMAPI et n'ont donc pas eu le besoin de créer un poste technique en lien avec la compétence, confiant donc les missions de suivi de cette dernière à un agent occupant un poste de cadre. En revanche, concernant le profil des répondants pour les syndicats de rivières, il s'agissait pour la moitié des techniciens de rivières, l'autre moitié étant répartie entre des fonctions de direction ou de présidence.

Après avoir vérifié les périmètres d'intervention des différents acteurs en lien avec la compétence GEMAPI par le biais de l'atlas cartographique que nous avons évoqué dans le chapitre précédent et afin de comprendre plus particulièrement l'organisation interne des EPCI-FP sur cette thématique, l'enquête en ligne comprenait des questions sur les acteurs en charge de la compétence au sein de l'intercommunalité. Nous souhaitions notamment savoir si les EPCI-FP disposaient au sein de leur structure de référents élu(s) et technique(s) en charge de la compétence GEMAPI ou du moins de son suivi dans les cas de transfert ou de délégation. Ainsi, si parmi les 38 EPCI-FP ayant répondu à l'enquête en ligne, 34 détiennent un interlocuteur élu en charge de la compétence, seulement 21 disposent d'un référent technique. Cela peut s'expliquer par le fait que même si la compétence a été transférée ou déléguée, généralement, au moins un élu représente l'EPCI-FP au sein des instances des syndicats ou de l'EPTB. Toujours dans un cas de transfert ou de délégation, l'intercommunalité à fiscalité propre n'exerçant pas la compétence GEMAPI en direct, n'a pas nécessairement besoin d'un référent technique au sein même de sa structure. Cependant,

certaines EPCI-FP ont tout de même fait le choix de désigner un agent faisant office de référent technique pour le suivi de la compétence parmi le personnel existant. Souvent, l'agent qui s'est vu attribué cette nouvelle mission travaillait déjà sur des thématiques pouvant entretenir des liens avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations telles que l'environnement, l'aménagement du territoire ou encore l'eau⁴¹, englobant des missions dites « hors GEMAPI ». (figure 49). Sur les 21 EPCI-FP disposant d'un référent technique pour la compétence GEMAPI, seulement trois occupent un poste spécifiquement consacré à cette compétence et il s'agit exclusivement d'intercommunalités exerçant au moins une partie des missions gemapiennes en direct.

Figure 53. Lien entre la compétence GEMAPI et la fonction du référent technique des EPCI-FP



Le suivi de l'exercice gemapien par les EPCI-FP dans le cadre d'un transfert ou d'une délégation ne constituant pas un poste de travail à temps plein, la structuration interne des intercommunalités à fiscalité propre en termes de personnel n'a pas évolué pour la plupart d'entre elles et seulement légèrement pour d'autres (figure 50). Afin d'évaluer les changements potentiels en matière d'organisation interne des intercommunalités, l'enquête en ligne comportait un certain nombre de questions relatives aux évolutions structurelles, notamment en comparant plusieurs données chiffrées de 2017 à 2020. Le questionnaire a été soumis aux entités gemapiennes au cours de l'année 2021. L'exercice 2021 n'étant pas clôturé, les intercommunalités ne disposaient pas toujours des informations suffisantes pour renseigner les données relatives à l'année 2021. Nous avons donc choisi de limiter notre analyse à l'année 2020 pour la majorité des questions. Parallèlement, nous souhaitons pouvoir comparer des données issues d'une période antérieure à la prise de compétence GEMAPI, soit avant 2018, avec des données postérieures à l'affectation de la compétence, soit après 2018. Bien que nous aurions aimé comparer les données sur une échelle de temps plus longue en remontant le temps plus loin que 2017, cela semblait compliqué dans la mesure où certaines fusions d'EPCI-FP étaient toujours en cours en 2016. Or, pour pouvoir comparer des données, elles devaient correspondre à la même entité spatiale.

Concernant les syndicats de rivières, certains d'entre eux ont vu leur périmètre évoluer postérieurement à l'affectation de la compétence en 2018, ainsi afin de ne pas comparer les données de

⁴¹ L'eau correspondant plutôt, ici, au petit cycle de l'eau

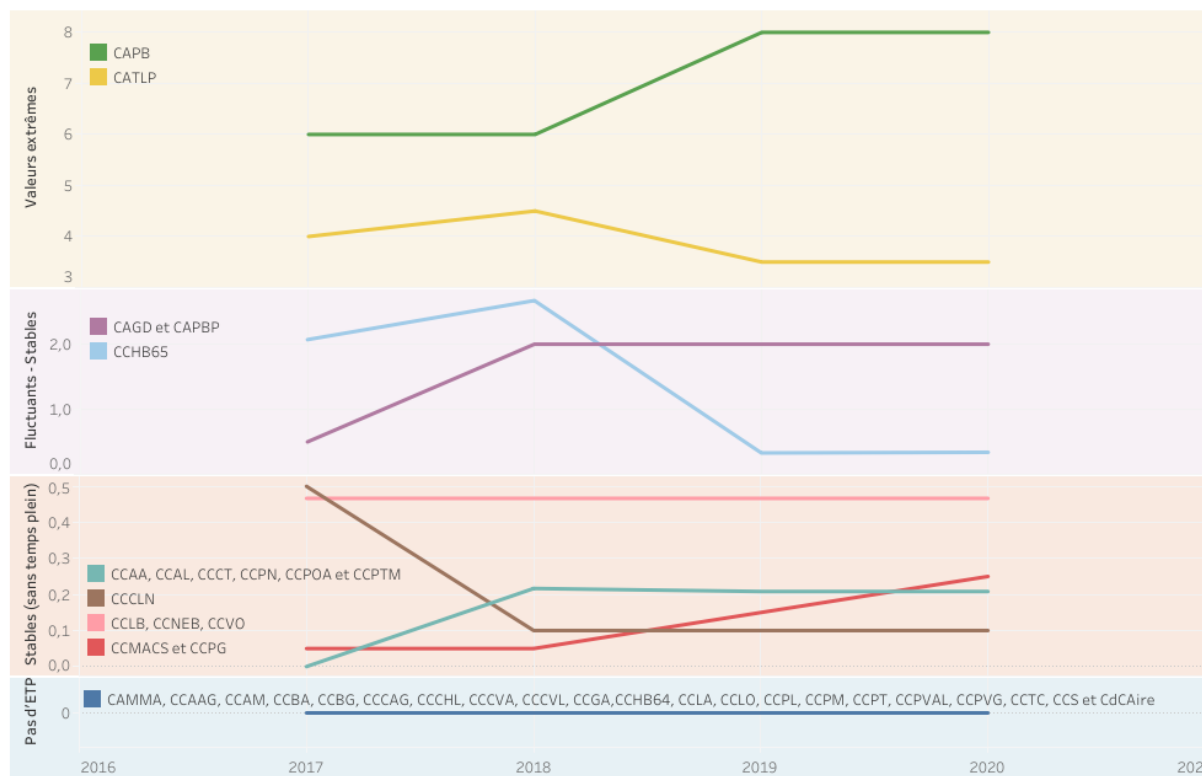
l'ancien périmètre avec le nouveau, nous avons limité la saisie des données à l'année de mise en place du périmètre actuel. Par exemple, lorsque nous demandons les montants inscrits dans la section de fonctionnement des budgets primitifs de 2017 à 2020 à un syndicat de rivières qui n'a acquis sa forme actuelle qu'en 2019, ce dernier ne saisisait les données qu'à partir de 2019, laissant les années antérieures à zéro plutôt que de saisir des montants liés à l'ancienne échelle de gestion. Les territoires d'intervention des syndicats actuels englobant en réalité les périmètres d'anciens syndicats, il aurait pu être intéressant d'additionner les données de tous les anciens syndicats compris dans le nouveau afin de pouvoir comparer des chiffres faisant référence à la même échelle territoriale. Malheureusement, bien souvent, les syndicats de rivières actuels ne disposaient pas des données relatives à l'ensemble des syndicats qui existaient auparavant dans leur périmètre d'intervention et cela n'a donc pas été possible. Nous avons donc appliqué la logique présentée ci-dessus pour l'ensemble des questions liées aux évolutions structurelles.

4.1.1 – Des recrutements de personnels pour les syndicats de rivières entièrement gemapien

Parmi les interrogations en lien avec l'organisation interne des entités gemapiennes, l'une d'entre elles avait pour objectif de dresser un bilan de l'évolution des équivalents temps plein (ETP) dédiés aux missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations de 2017 à 2020. Cette question permet de rendre compte de l'impact de la prise de compétence GEMAPI sur la masse salariale des intercommunalités du bassin de l'Adour. Sur la figure 50, empilant en réalité quatre graphiques distincts en fonction des tendances d'évolution du nombre d'ETP constatées, les EPCI-FP ont été rassemblés en quatre catégories : ceux pour lesquels les ETP sont restés à zéro durant les quatre années observées, ceux dont le nombre d'ETP est resté plus ou moins stable (ETP variant entre 0 et 0,5), ceux qui ont connu de plus fortes variations pouvant aller jusqu'au recrutement ou à la création provisoire de postes avant de stabiliser leur masse salariale durant les dernières années, enfin ceux qui se démarquaient des autres par des valeurs positives extrêmes (nombre d'ETP largement supérieur aux autres). Chaque courbe représente la valeur moyenne d'ETP pour les EPCI-FP appartenant à une même tendance.

Ainsi, pour une grande majorité des EPCI-FP (33/38 ayant répondu à l'enquête), entre 2017 et 2020, les ETP dédiés aux missions gemapiennes sont plutôt stables, restant à zéro pour 21 d'entre eux et fluctuant entre zéro et 0,5 pour les autres (figure 50). Pour les 5 autres, 4 qui exercent tout ou partie de la compétence sur tout ou partie de leur territoire ont été amenés à recruter de manière permanente ou provisoire et un EPCI-FP (communauté de communes de la Haute Bigorre - CCHB65) qui exerçait les missions gemapiennes a dû augmenter son nombre d'ETP jusqu'à la constitution officielle d'un syndicat de rivière sur son secteur. Il convient également de préciser que pour la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac (CCPTM, 65) et la communauté de communes de la Vallée d'Ossau (CCVO, 64) qui exerçaient déjà historiquement des missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations sur leur périmètre, le nombre d'ETP est resté identique pour la CCVO et a légèrement augmenté avant de se stabiliser pour la CCPTM. Cet exemple permet de nuancer l'idée reçue selon laquelle les intercommunalités à fiscalité propre qui ont fait le choix d'exercer directement la compétence GEMAPI ont augmenté leur masse salariale. Les chiffres exposés rejoignent l'idée que, dans les cas de transfert ou de délégation de la compétence, qui sont majoritaires dans le bassin de l'Adour, le besoin de recruter du personnel ou de consacrer du temps de travail de certains agents pour assurer les missions gemapiennes au sein des EPCI-FP a été considéré comme inutile ou du moins très limité. Les évolutions structurelles en matière de personnel ont donc été très légères pour les intercommunalités à fiscalité propre.

Figure 54. Évolution des ETP de 2017 à 2020 pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour



En revanche, pour les syndicats de rivières qui se sont vus transférer la compétence GEMAPI en intégralité (sept d'entre eux) ou partiellement (item 1, 2, 8 pour cinq d'entre eux), l'impact de l'attribution des missions gemapiennes sur leur masse salariale est plus visible (figure 50). Là encore, les syndicats de rivières ont été classés par tendances d'évolution du nombre d'ETP, comme pour les EPCI-FP. Les courbes, regroupant plusieurs syndicats de rivières, illustrent donc également les valeurs moyennes du nombre d'ETP des syndicats qu'elles rassemblent. Pour ces structures, cinq tendances ont été identifiées :

- une réunissant les syndicats de rivières qui ont recruté au moins un ETP supplémentaire avant de stabiliser leur effectif en 2019 ;
- une représentant les syndicats de rivières dont les ETP sont restés stables (allant d'une moyenne de 1,6 en 2017 à 1,7 les trois autres années) ;
- une réservée au syndicat mixte du bas Adour maritime (SMBAM) qui a connu chaque année une augmentation de ses ETP et a presque doublé son effectif entre 2017 et 2020 ;
- une comptant uniquement le syndicat mixte du bassin du gave de Pau (SMBGP) pour lequel l'évolution du nombre d'ETP a été plus fluctuante (diminuant de 2017 à 2018 puis réaugmentant sur les deux années suivantes) ;
- une consacrée au Pays de Lourdes et Vallées des Gaves (PLVG) qui détient un nombre d'ETP bien trop important pour être associé avec les autres syndicats de rivières.

Cependant, il est important de souligner que si le PLVG (Pays de Lourdes et Vallées des Gaves) détient un nombre si élevé d'ETP c'est parce qu'il dispose d'une brigade verte dont les effectifs sont comptabilisés dans le cadre des missions gemapiennes. Cette brigade verte, au départ, constituée de dix employés, comprend également des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) qui regroupent 16 agents (postes

de responsables et d'agents en insertion confondus). Ces ACI ont vocation à proposer « *un accompagnement et une activité professionnelle aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières.* » (Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion, 2015). Les 26 agents de la brigade verte ont été comptés dans les effectifs gemapiens, car ils travaillent sur des chantiers en rivières et ce sont eux qui permettent la réalisation du plan pluriannuel de gestion (PPG) des cours d'eau, en lien direct avec la compétence GEMAPI (site internet du PLVG). Cette particularité distingue totalement le PLVG des autres syndicats qui n'ont pas de services techniques en interne pour les travaux en rivières et qui font donc appel à des prestataires extérieurs pour ce type d'opérations. Seuls les syndicats mixtes du bassin de l'Adour maritime (SMBAM) et de l'Adour amont (SMAA) disposent d'une régie interne pour certains travaux en rivières. La SMBAM détient une antenne fluviale regroupant quatre agents chargés directement de l'entretien des berges et de certains ouvrages hydrauliques (clapets, portes à flots, etc.) et le SMAA compte deux techniciens appartenant à la régie de travaux. Dans le cas du SMBAM, l'antenne fluviale était auparavant gérée par la direction départementale de l'équipement (DDE) puis a été transférée au Département des Pyrénées-Atlantiques en 2007 lors de la suppression des DDE (partiellement intégrées au sein des DDT(M)) et de la réattribution de leurs missions comme le prévoyait la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. La cellule fluviale rattachée au Département travaillait en étroite collaboration avec un des anciens syndicats compris aujourd'hui dans le périmètre du SMBAM et à l'approche de la prise en main de la compétence GEMAPI, le transfert de cette antenne vers le SMBAM a été progressivement organisé. Selon des dimensions différentes, le PLVG, le SMBAM et le SMAA sont donc les 3 seuls syndicats du bassin de l'Adour à intervenir directement en régie sur certaines actions en lien avec la compétence GEMAPI.

De manière générale, les syndicats de rivières ont augmenté leurs effectifs entre 2017 et 2020 (figure 51). Certains dans une mesure moindre, comme ceux représentés par la courbe verte qui n'ont connu qu'une augmentation moyenne de 0,1 ETP entre 2017 et 2020. Il s'agit ici essentiellement de syndicats n'exerçant que les items 1, 2 et 8 de la compétence GEMAPI (SGLB⁴², SMD⁴³ et SMBVM⁴⁴), pour lesquels les missions actuelles sont sensiblement les mêmes que leurs missions historiques et aussi du SMBVMD⁴⁵ qui s'est vu confier l'intégralité de la compétence GEMAPI, mais pour lequel les enjeux en matière de prévention des inondations sont moindres. En revanche, pour l'ensemble des autres syndicats, le recrutement d'au moins un ETP a été réalisé depuis 2017. Si nous retrouvons dans ces tendances le SBVL⁴⁶ et le SIMAL⁴⁷ (devenu aujourd'hui le SAM après sa fusion avec le syndicat qui était compétent sur la Midouze) qui ne détiennent dans leurs statuts que les items 1, 2 et 8 de l'article L.211-7 du code de l'environnement, les syndicats de rivières qui ont recruté de nouveaux agents sont principalement des structures intégralement gemapiennes. En effet, bien que parmi ces dernières, certaines exerçaient historiquement des missions de prévention des inondations, ce n'était pas toujours des actions telles que

⁴² SGLB : syndicat des bassins-versants du Gabas, du Louts et du Bahus

⁴³ SMD : syndicat du Midou et de la Douze

⁴⁴ SMBVM : syndicat mixte du bassin-versant de la Midouze (devenu le SAM : syndicat Adour Midouze après avoir fusionné avec le SIMAL en 2022)

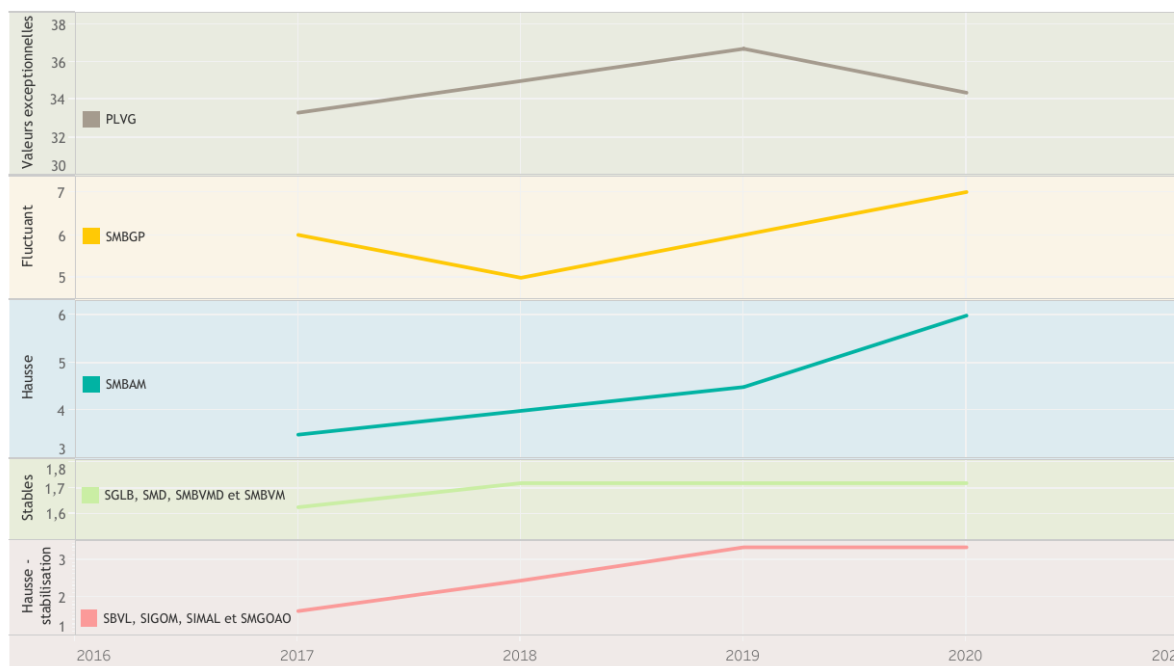
⁴⁵ SMBVMD : syndicat mixte des bassins-versants du Midour et de la Douze

⁴⁶ SBVL : syndicat du bassin-versant des Luys

⁴⁷ SIMAL : syndicat du moyen Adour landais (devenu le SAM : syndicat Adour Midouze après avoir fusionné avec le SMBVM en 2022)

celles que l'on retrouve aujourd'hui comprises dans l'item 5 de la compétence GEMAPI et elles n'étaient pas non plus régies par les mêmes réglementations que celles actuellement en vigueur. Ainsi, même s'il existe certaines exceptions, ce qui semble avoir le plus d'effet sur l'évolution du nombre d'ETP des syndicats de rivières c'est la prise en charge ou non de l'item 5 de la compétence GEMAPI.

Figure 55. Évolution des ETP entre 2017 et 2020 pour les syndicats de rivières du bassin de l'Adour



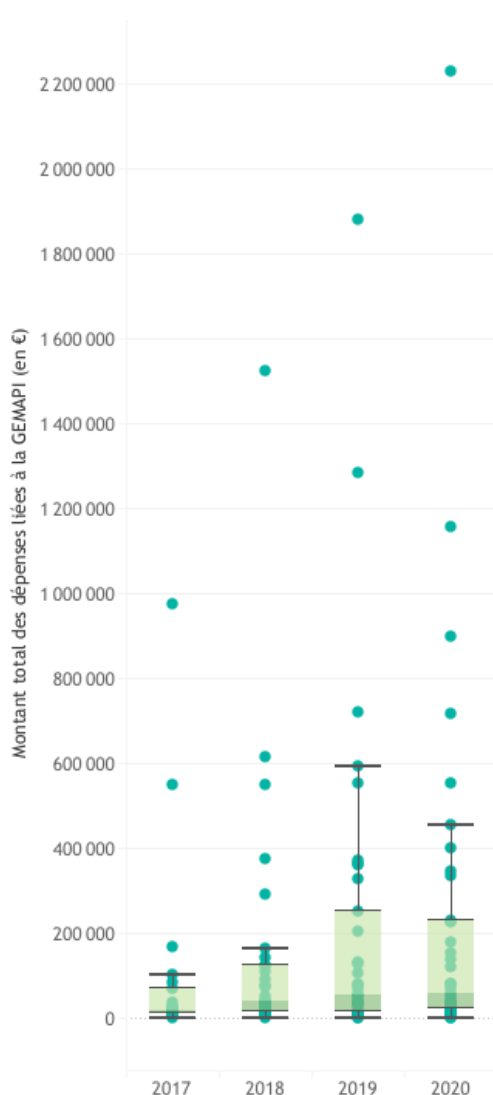
En résumé, concernant les EPCI-FP, l'affectation de la compétence n'affecte généralement l'organisation interne de l'intercommunalité en matière de masse salariale que si l'EPCI-FP en question choisit d'exercer l'ensemble ou certaines des missions gemapiennes alors qu'il ne les exerçait pas historiquement. Par contre, cela a tendance à influencer principalement sur la masse salariale des syndicats de rivières qui se sont vu transférer l'intégralité du bloc gemapien. Cependant, si la territorialisation de la compétence GEMAPI n'a pas toujours engendré de changements en termes de masse salariale, elle a parfois bousculé l'organisation interne des intercommunalités sur d'autres aspects.

4.1.2 – Une augmentation des dépenses pour les EPCI-FP aux enjeux gemapiens importants

En effet, parmi les évolutions internes perçues par les acteurs en charge de la GEMAPI se trouvent aussi des changements en matière de dépenses liées à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations, notamment pour les EPCI-FP qui sont chargés d'assumer financièrement l'exercice de la compétence. Dans le questionnaire adressé aux intercommunalités à fiscalité propre, une partie du formulaire était axée sur l'évolution des dépenses relatives à l'exercice des missions gemapiennes, entre 2017 et 2020. Une question était consacrée à l'évolution des dépenses directes des EPCI-FP à savoir les dépenses associées aux actions conduites directement sous maîtrise d'ouvrage de la structure (hors transfert et délégation) tandis qu'une autre portait sur l'évolution des dépenses liées aux transferts et délégations de compétence qui correspondent aux montants des contributions versées aux syndicats et à l'EPTB le cas échéant. Enfin une dernière question portait sur le montant des dépenses dédié aux missions de gestion des milieux aquatiques et celui dédié à l'exercice de la prévention des inondations.

Concernant les dépenses relatives aux transferts de compétence, nous demandions uniquement celles qui correspondaient aux parties de territoire comprises dans le bassin de l'Adour. Il est donc possible que, pour les EPCI-FP à cheval sur plusieurs bassins hydrographiques, les dépenses soient en réalité supérieures à celles qui seront exposées ci-après, qui ne comprennent que les montants versés aux structures gemapiennes du bassin de l'Adour. La figure 52 illustre l'évolution des dépenses totales des EPCI-FP pour l'exercice du bloc gemapien. Il s'agit de l'addition des dépenses directes et des dépenses liées aux transferts et délégations pour chaque intercommunalité à fiscalité propre.

Figure 56. Évolution des dépenses totales gemapiennes pour chaque EPCI-FP du bassin de l'Adour entre 2017 et 2020



Médiane 2017 : 15 927 Médiane 2019 : 48 342
Médiane 2018 : 37 731 Médiane 2020 : 48 342

Source : enquête en ligne, 2021
Réalisation : Lauren MATIAS, 2021

De manière générale, les dépenses relatives à la GEMAPI ont augmenté pour l'ensemble des EPCI-FP. La valeur médiane est passée de 15 927 € annuels en 2017 à 37 731 € en 2018 puis à 48 342 € en 2019 et 2020. Si l'on se focalise plus particulièrement sur les points bleus qui représentent chacun un EPCI-FP et qui montrent ainsi leur distribution, il est possible de constater que s'il n'y avait que 3 individus présentant des valeurs extrêmes en 2017, il y en a bien plus sur les 3 autres années suivantes. Parallèlement, la forme de la boîte à moustache s'étend de manière importante à partir de la médiane jusqu'au troisième quartile entre 2017 et 2019, puis se réduit légèrement en 2020. Cela montre que les valeurs sont de plus en plus hétérogènes et donc que les écarts se creusent entre les EPCI-FP : pour certains les dépenses augmentent considérablement tandis que pour d'autres, elles restent raisonnables et stables.

Si les dépenses gemapiennes totales étaient particulièrement faibles pour l'ensemble des EPCI-FP en 2017, c'est que, pour la majorité d'entre eux, l'adhésion aux syndicats de rivières passait encore par leurs communes membres, qui versaient elles-mêmes les contributions afférentes. Ainsi, pour de nombreuses intercommunalités à fiscalité propre, les dépenses gemapiennes n'ont débuté qu'à partir de 2018. Certains EPCI-FP ont cependant mis en place une participation financière de leurs communes afin d'assumer les nouvelles dépenses auxquelles ils ont dû faire face.

Afin de préciser l'origine des dépenses, une question de l'enquête en ligne avait pour but de dissocier, parmi les dépenses totales des EPCI-FP de 2017 à 2020, celles qui relevaient des missions de gestion des milieux aquatiques et celles consacrées aux actions de prévention des inondations. Malheureusement, beaucoup d'EPCI-FP n'ont pas su

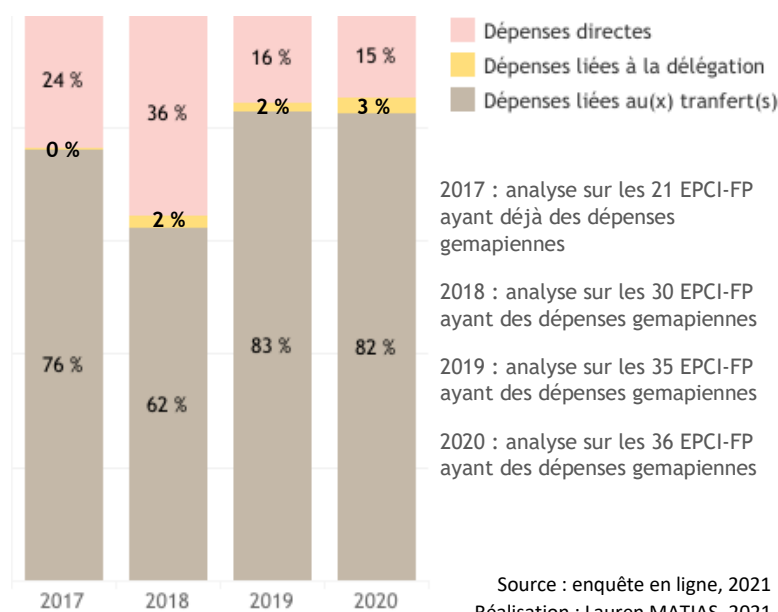
dissocier les dépenses relatives aux deux principaux volets de la compétence laissant ainsi cette question sans réponse. D'autres intercommunalités à fiscalité propre ont, quant à elles, répondu mais les données

renseignées ne paraissaient pas toujours cohérentes. En effet, l'addition des dépenses en lien avec la gestion des milieux aquatiques et de celles dédiées à la prévention des inondations aurait dû être égale aux dépenses totales (dépenses directes additionnées aux dépenses associées aux transferts et délégations de compétence) renseignées dans les questions précédentes, or ce n'était pas toujours le cas. Les données issues de ces deux questions présentant parfois des écarts importants, nous souhaitons donc vérifier les informations saisies. Pour cela, nous disposons également des réponses apportées par les syndicats de rivières quant aux montants des contributions versées par leurs EPCI-FP membres.

Ainsi, afin d'analyser la cohérence des données, les réponses saisies par les EPCI-FP ont été croisées avec celles apportées par l'ensemble des syndicats de rivières auxquels ils adhèrent. Ces observations ont permis d'identifier plusieurs écarts entre les réponses des différentes entités gemapiennes. Nous avons alors fait le choix de recontacter les syndicats de rivières et de leur soumettre un nouveau formulaire synthétisant l'ensemble des incohérences repérées entre leurs réponses et celles de leurs EPCI-FP membres afin qu'ils puissent corriger d'éventuelles erreurs voire donner une explication à ces écarts. Bien souvent, ces derniers pouvaient se justifier par la non-distinction des montants de contribution versés au titre du transfert des missions gemapiennes et des montants dédiés aux éventuelles autres compétences exercées par certains syndicats de rivières. Les EPCI-FP ont eu tendance à saisir le montant total des contributions versées à leurs syndicats de rivières (pour l'exercice de la GEMAPI et des missions « hors GEMAPI » confondu) sans nécessairement porter attention à la formulation de la question qui précisait que les montants devaient correspondre exclusivement aux dépenses liées à l'exercice de la compétence GEMAPI. Cette étape a alors permis d'assurer la cohérence des données récoltées et lorsque les syndicats de rivières n'ont pas répondu à ce nouveau formulaire, ce sont les données qu'ils avaient saisi lors de l'enquête en ligne que nous avons retenues, considérant que leurs réponses étaient souvent plus précises.

Néanmoins, le formulaire de compléments d'information envoyé aux syndicats de rivières n'aura pas suffi à distinguer les dépenses consacrées à la gestion des milieux aquatiques de celles associées à la prévention des inondations. Soit parce que nous ne disposons pas des réponses de l'ensemble des syndicats, soit parce qu'ils n'ont eux-mêmes pas su dissocier les montants relevant d'actions de GEMA de ceux relevant d'actions de PI. Les données finales étant trop hétérogènes et non significatives, elles n'ont pas été exploitées. Les réponses apportées sur ces questions nous permettent tout de même de constater que si certains acteurs semblent avoir répondu trop vite sans tenir compte des précisions contenues dans l'énoncé de la question, certains peuvent aussi paraître un peu perdus face à la complexité du découpage des compétences exercées par leurs syndicats de rivières. Enfin, les difficultés liées à la distinction des dépenses relatives au volet GEMA et PI de la compétence font écho aux propos recueillis lors des entretiens semi-directifs qui insistent sur le flou qui règne autour de celle-ci. Les intitulés des items, traçant les contours de cette dernière, font appel à des concepts très généraux pouvant englober de multiples actions. Il est ainsi difficile pour les acteurs en charge de cette compétence de classer de manière précise et homogène leurs actions en fonction des items gemapiens, d'où l'embarras ressenti lorsque nous demandions de distinguer les dépenses de GEMA et de PI.

Figure 57. Évolution de la répartition des dépenses en fonction des choix de gestion de la compétence qui ont été faits de 2017 à 2020



La figure 53 illustre quant à elle, la répartition des dépenses gemapiennes en fonction des choix de gestion qui ont été opérés par les EPCI-FP. La majorité d'entre eux ayant choisi de transférer la compétence à des syndicats de rivières, la part des dépenses liées aux transferts est évidemment la plus importante durant les quatre années observées.

Pour chacune des années étudiées, l'analyse de la répartition des dépenses a été réalisée en tenant compte exclusivement des EPCI-FP assumant des charges en matière de GEMAPI. Par exemple, en 2017, seulement 21 EPCI-FP sur les 38 ayant répondu à l'enquête en ligne faisaient déjà face à des dépenses en

lien avec l'exercice de la compétence. Pour l'ensemble de ces 21 EPCI-FP, les dépenses relatives au(x) transfert(s) des missions gemapiennes représentaient 76 % du montant total de leurs dépenses tandis que leurs dépenses directes n'en représentaient que 24 %. L'année 2018 est celle durant laquelle la part des dépenses directes supportées par les EPCI-FP était la plus élevée (36 %), ce qui est certainement lié à la mise en place progressive des syndicats de rivières sous leur forme actuelle. En attendant que les syndicats révisent leurs statuts, à savoir la définition de leurs compétences, de leur périmètre d'intervention ou encore de leurs modalités de gouvernance, plusieurs intercommunalités à fiscalité propre ont assumé les missions gemapiennes pendant une année de transition.

En conclusion, les données recueillies par le biais de l'enquête en ligne ont permis d'analyser de manière quantitative les évolutions internes auxquelles les entités gemapiennes ont dû faire face. Ces évolutions n'affectent cependant pas toutes les structures de la même manière et il est important de garder en tête qu'elles varient généralement en fonction des modalités de gestion de la compétence choisies par les EPCI-FP mais aussi, très certainement, des enjeux présents et des actions menées sur leurs territoires. En effet, les évolutions notables de masse salariale concernent plus particulièrement les EPCI-FP qui ont fait le choix d'exercer au moins une partie de la compétence GEMAPI sur au moins une partie de leur périmètre alors qu'ils n'avaient jamais exercé ce type de missions auparavant, et de manière générale, les syndicats de rivières auxquels a été transféré l'intégralité du bloc gemapien. Nous supposons aussi que l'évolution des dépenses liées à l'exercice de la compétence est conditionnée par les enjeux en présence sur les territoires des entités gemapiennes ainsi que par les actions qui y sont menées.

Au-delà des évolutions chiffrées que nous avons pu relever lors de l'enquête en ligne, d'autres évolutions internes ont été constatées par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI lors des entretiens semi-directifs, notamment au sujet des changements en matière de gouvernance locale. La sous-partie suivante dresse ainsi un bilan des évolutions perçues par les acteurs interrogés quant à la gouvernance locale de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations.

4.2 – Une gouvernance locale de l'eau à l'épreuve de la nouvelle combinaison des échelles hydrographiques et administratives

La refonte des intercommunalités couplée à l'affectation obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP a parfois fait évoluer les instances de discussions et de décisions au sein des entités gemapiennes. A l'occasion de l'enquête en ligne, nous avons également demandé aux EPCI-FP s'ils disposaient dans leur organisation interne d'une commission dédiée à la compétence GEMAPI. Seulement 13 des 38 structures répondantes ont affirmé avoir mis en place une commission pour traiter des questions rattachées à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Néanmoins, il s'agit rarement de commissions spécifiquement consacrées à la compétence GEMAPI, mais de commissions qui traitent plutôt de diverses thématiques environnementales. Certaines existaient déjà auparavant et ont simplement intégré dans leurs sujets de discussion les questions relatives à l'exercice gemapien. Parmi les 13 EPCI-FP dans ce cas, se trouvent 3 des 4 EPCI-FP qui exercent en direct l'intégralité des missions gemapiennes sur au moins une partie de leur territoire, mais aussi 5 intercommunalités à fiscalité propre qui exercent une partie des missions relatives à la prévention des inondations sur au moins une partie de leur territoire. Pour les 5 EPCI-FP restants, il s'agit des territoires sur lesquels les enjeux gemapiens sont importants ou sur lesquels les élus de l'intercommunalité accordent un intérêt fort pour la gestion des cours d'eau au sens large. Mais là où les changements les plus importants en matière d'instances de discussion et de décision sont observés c'est au sein des syndicats de rivières. Dans la mesure où ces derniers ont principalement été constitués de communes, sous la forme de SIVU ou de SIVOM, leurs instances de décisions s'appuyaient majoritairement sur des élus communaux, rarement des maires. Depuis 2018, les EPCI-FP se sont substitués à leurs communes membres qui adhéraient déjà aux syndicats de rivières et pour certains ont adhéré nouvellement à des syndicats de rivière pour leur territoire concerné. Les syndicats gemapiens sont maintenant exclusivement des syndicats mixtes constitués d'EPCI-FP. Pour la plupart des syndicats, ce sont aujourd'hui des élus communautaires qui siègent dans les instances de décision. S'il existe quelques exceptions, il s'agit, dans tous les cas, d'élus désignés par les EPCI-FP (ex : des maires ou des adjoints). Les instances de décisions des syndicats correspondent plus particulièrement aux bureaux, aux comités syndicaux.

Un comité syndical est un organe délibérant composé de délégués élus par les conseils communautaires des intercommunalités membres (article L. 5212-6 du code général des collectivités territoriales). Il règle par délibération « *la composition ou la nomination du personnel, la formation et l'approbation des budgets, l'approbation des comptes, les règles d'administration intérieure et de comptabilité* » (article L. 5212-15 du code général des collectivités territoriales). La fréquence des réunions du comité syndical peut varier d'un syndicat à l'autre en fonction des précisions inscrites dans les statuts des structures. Le bureau est quant à lui désigné par et parmi les membres du comité syndical et peut « *recevoir délégation d'une partie des attributions de l'organe délibérant* » à l'exception de toutes dispositions budgétaires, des décisions relatives à la modification des conditions initiales de composition ou de fonctionnement, etc. (article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales).

Le bureau correspond en réalité à une instance plus restreinte où certaines décisions importantes peuvent être abordées avant d'être votées lors du comité syndical ou au cours de laquelle des délibérations concernant les affaires qui lui ont été expressément déléguées par le comité syndical peuvent être prises. Enfin, les syndicats mixtes peuvent également, s'ils le souhaitent, constituer des organes consultatifs (non

décisionnels) tels que des commissions ou des comités afin de traiter de thématiques et de territoires spécifiques. C'est souvent le cas lorsque la structure est très importante et que certaines décisions ne concernent pas directement l'intégralité des membres. Par exemple, pour les syndicats de rivières, quelques-uns ont défini des comités territoriaux en fonction des sous-bassins-versants compris dans leur périmètre, 3 sont des syndicats n'exerçant que le volet GEMA de la compétence et 4 exercent l'intégralité des missions gemapiennes (tableau 12). La composition, l'objet et le fonctionnement de ces instances sont fixés par délibération du comité syndical et peuvent donc varier d'une structure à l'autre. Le comité syndical restant néanmoins le principal organe délibérant des syndicats mixtes, il convient de s'intéresser plus particulièrement aux évolutions que ces derniers ont pu connaître concomitamment à l'arrivée de la compétence GEMAPI.

Tableau 12. Syndicats de rivières disposant d'instances consultatives

| Nom du syndicat | Organisation des instances consultatives |
|---|--|
| Syndicat Adour Midouze | <ul style="list-style-type: none"> - Comité territorial pour le bassin de la Midouze - Comité territorial pour le bassin de l'Adour moyen <p>Composition : un représentant par commune en sus des délégués désignés pour siéger au conseil syndical</p> |
| Syndicat des bassins-versants du Gabas, du Louts et du Bahus | <ul style="list-style-type: none"> - Comité territorial du bassin du Bahus - Comité territorial du bassin du Gabas amont - Comité territorial du bassin du Gabas aval - Comité territorial du bassin du Louts <p>Les membres de ces comités territoriaux correspondent aux EPCI-FP compris dans les périmètres des bassins définis. Le nombre de représentants par EPCI-FP n'est pas précisé dans les statuts.</p> |
| Syndicat mixte du bassin du gave de Pau | <ul style="list-style-type: none"> - Commission géographique gave de Pau - Commission géographique Bées-Ouzom - Commission géographique Lagoin-Mouscle - Commission géographique Luz-Gest - Commission géographique Ousse-Oussière - Commission géographique Nééz-Soust - Commission géographique Juscle-Hies - Commission géographique Agle et Aulouze - Commission géographique Baïse et Luzoué - Commission géographique Laa Geu - Commission géographique Geule Henx + Clamondé - Commission géographique RD et RG aval <p>Les membres de ces comités territoriaux correspondent aux EPCI-FP compris dans les périmètres des bassins définis. Le nombre de représentants par EPCI-FP est calculé sur la base des clés de répartition des charges financières du syndicat (Délibération n°28-2020 - Désignation des membres des commissions géographiques).</p> |
| Syndicat mixte des gaves d'Oloron, d'Aspe, d'Ossau et de leurs affluents | <ul style="list-style-type: none"> - Commission de sous bassin versant du Vert et de ses Affluents et des Affluents rive gauche du gave d'Oloron en amont de la confluence avec le Vert - Commission de sous bassin versant du gave d'Aspe et de ses Affluents - Commission de sous bassin versant du gave d'Oloron Amont - Commission de sous bassin versant du gave d'Oloron aval - Commission de sous bassin versant du gave d'Ossau, de ses Affluents et des Affluents rive droite du gave d'Oloron <p>Composition : « chaque commune sera représentée dans la/les commission(s) qui la concerne par 1 représentant titulaire et 1 représentant suppléant qu'elle aura désigné au sein de son Conseil municipal » (Règlement intérieur du SMGOAO)</p> |

| Nom du syndicat | Organisation des instances consultatives |
|--|--|
| Syndicat Mixte des Gaves d'Oloron et de Mauléon | Se réserve le droit dans les statuts du syndicat de « créer des commissions permanentes ou temporaires. Leur nombre, leur composition, leur objet et leur fonctionnement sont fixés par délibération du Comité syndical. » |
| Syndicat du bassin-versant des Luys | Se réserve le droit dans les statuts du syndicat de « créer des commissions permanentes ou temporaires. Leur nombre, leur composition, leur objet et leur fonctionnement sont fixés par délibération du Comité syndical. » |
| Syndicat mixte du bas Adour maritime | Se réserve le droit dans les statuts du syndicat de « créer des commissions permanentes ou temporaires. Leur nombre, leur composition, leur objet et leur fonctionnement sont fixés par délibération du Comité syndical. » |

4.2.1 – Le choix des élus siégeant dans les comités syndicaux : les garants d'une communication efficiente entre échelle hydrographique et politico-administrative

Depuis la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, « pour l'élection des délégués des établissements publics de coopération intercommunale et des délégués des syndicats mixtes au comité du syndicat mixte, le choix de l'organe délibérant peut porter sur l'un de ses membres ou sur tout conseiller municipal d'une commune membre » (article 31). Ainsi, les représentants des EPCI-FP membres d'un syndicat de rivière peuvent aussi bien être des élus communaux que des élus communautaires si le syndicat en question n'impose pas de règles particulières dans ses statuts quant à la désignation de ses délégués. Dans le bassin de l'Adour, aucun des syndicats existants n'a expressément limité dans ses statuts la désignation de représentants qui soient exclusivement des élus communautaires ou exclusivement des élus communaux. Les EPCI-FP membres ont donc tous, en théorie, eu le choix de faire siéger au comité syndical un élu communal ou un élu communautaire. Néanmoins, la compétence GEMAPI ayant été affectée à l'échelon intercommunal et celui-ci restant le principal financeur de son exercice, les EPCI-FP ont, pour la plupart, désigné prioritairement des délégués communautaires plutôt qu'un délégué communal afin de s'assurer que celui-ci représente bien les intérêts communautaires et non seulement les intérêts de sa commune.

L'évolution de l'organisation interne en termes de représentativité des membres a donc été un élément souvent relevé par les acteurs des syndicats de rivières lors des entretiens, qu'il s'agisse du nombre de représentants des collectivités membres ou de la fonction de ces représentants. Les syndicats ayant tous étendu leur périmètre de gestion afin de faire correspondre leurs limites à une échelle hydrographique cohérente ont, pour la majorité, intégré de nouveaux membres. Si les anciennes règles de représentativité attribuaient généralement au moins un délégué par commune au sein des comités syndicaux, avec les extensions de périmètres (portant le nombre de communes d'environ 25 à 124 en moyenne), il devenait plus difficile de conserver ces règles. Les communes membres des syndicats sont aujourd'hui bien plus nombreuses qu'auparavant et conserver un délégué par commune aurait conduit certains syndicats à des instances trop importantes où il aurait été difficile de prendre des décisions (par exemple, en cas de problèmes de quorum). En outre, les EPCI-FP, adhérant désormais aux syndicats de rivières en substitution de leurs communes, versent donc directement des contributions aux syndicats. Ainsi, attribuer un nombre de délégués en fonction des EPCI-FP et non plus des communes semblait tout à fait logique. Quelques rares syndicats ont néanmoins souhaité garder au moins un représentant par commune membre, c'est le cas notamment du syndicat mixte des bassins-versants du Midour et de la Douze.

Laisser le choix aux EPCI-FP membres des syndicats de désigner un représentant communal ou communautaire pour siéger au comité syndical présente des avantages mais aussi quelques inconvénients. Cela permet une certaine liberté, notamment pour les EPCI-FP qui adhèrent à un syndicat de rivières pour une ou du moins très peu de communes. Ils peuvent de fait, désigner un élu municipal qui maîtrisera mieux les problématiques propres à la ou les communes qu'il représente. De plus, les élus des communes, qui sont aussi élus communautaires, ne sont pas toujours disponibles pour siéger dans une instance supplémentaire. Ils ont parfois l'habitude de traiter des thématiques très, voire trop éloignées de la question des rivières. Dans ces cas, choisir un élu communal pour représenter une commune ou un groupe de communes voisines et par extension l'EPCI-FP au sein du syndicat peut être plus intéressant pour l'intercommunalité à fiscalité propre que de désigner un élu communautaire qui n'a aucun lien direct avec les communes de ce bassin-versant ou un élu communautaire issu des communes du secteur, mais qui ne maîtrise pas du tout la thématique de la gestion des rivières. En revanche, cette situation peut parfois s'avérer problématique pour l'EPCI-FP qui, du fait d'avoir choisi un représentant communal ne siégeant pas au conseil communautaire, est parfois peu informé des discussions qui ont eu lieu lors du comité du syndicat.

« **[Agent]** Pour tous les syndicats auxquels on délègue des compétences, on n'est pas forcément informés des décisions qui sont prises par les comités syndicaux alors que nos représentants siègent. Mais, il n'y a pas de feedback en fait, il n'y a pas de remontées d'infos... [...] Bien sûr que les élus sont conviés sauf que les élus qui siègent dans les différents syndicats ne sont pas forcément des conseillers communautaires, ne sont pas forcément maires a fortiori. Et donc pour que la communauté, qui est celle qui paye, soit informée de tout ce qui a été décidé dans les instances des syndicats... Il y a un manque de lien en fait. » (Entretien EPCI-FP – ThG281).

Le témoignage de cet agent montre qu'il y a parfois un manque de communication des informations entre les élus siégeant dans les instances des syndicats et les agents des intercommunalités à fiscalité propre, censés suivre des questions relatives à la GEMAPI. Si l'agent pense que cela s'explique par une représentation de l'EPCI-FP au sein des comités syndicaux qui ne passe pas nécessairement par des élus communautaires, il semblerait, après vérification, que les comités syndicaux de l'ensemble des syndicats du bassin de l'Adour soient constitués *a minima* pour chaque EPCI-FP membre d'au moins un représentant communautaire susceptible de faire le lien entre ces deux structures. Une exception subsiste néanmoins dans les cas où l'EPCI-FP n'adhère à un syndicat que pour une commune ou un petit groupe de communes. Ainsi, justifier le manque de remontée d'informations par le fait que l'EPCI-FP ne soit pas nécessairement représenté par des élus communautaires semble plutôt réducteur lorsque l'on connaît la représentativité des EPCI-FP au sein des instances des syndicats de rivières auxquels ils adhèrent.

Pourtant, bien que difficile à mesurer, les propos concernant le manque de communication entre les syndicats de rivières et les EPCI-FP ont été rapportés dans plusieurs entretiens réalisés auprès des intercommunalités à fiscalité propre. Les raisons pouvant expliquer ce manque de communication semblent cependant plutôt liées au nombre trop important des affaires de la collectivité que les représentants de l'EPCI-FP (agents et élus) doivent suivre. En effet, si les syndicats de rivières jouent leur rôle de communication en réunissant leurs membres au sein de leurs instances et en faisant parvenir à chacun d'eux des comptes rendus de réunion, il semblerait que les informations soient parfois noyées dans la masse des diverses compétences que les EPCI-FP doivent assurer ou du moins suivre. Les agents et élus des intercommunalités à fiscalité propre ont généralement plusieurs missions et selon leurs ressentis, il est difficile de s'investir de la même manière sur toutes les thématiques et de suivre dans le détail l'intégralité

des dossiers. Enfin, si le choix des représentants de l'EPCI-FP au sein des comités syndicaux est important, il n'est pas évident pour autant, surtout lorsque personne n'est volontaire ou familier avec la thématique traitée.

« **[Élu]** [...] Mais c'est sur toutes les compétences. [...] On n'imagine pas le nombre de structures dans lesquelles on doit siéger de droit [...] Vos premières délibérations, le conseil municipal dure 3h-2h, j'exagère mais c'est l'idée, en disant "Bon, alors qui va là ? Qui va là ? Et qui va là ?" Et à la fin des fins, comme vous avez un conseil municipal et que les gens ont aussi une vie... Bon, vous trouvez le gars qui lève la main ou quelquefois vous dites, bon Bernard ! tu iras. Bon, alors le Bernard en l'occurrence, je n'ai rien contre les Bernard, il reçoit une... Il y a vraiment une vraie logistique, il vient. Bon, comme il n'a pas envie de se faire remarquer, il ne lève pas la main ou il lève la main comme tous les copains. Et puis vous recevez, vous, après des délibérations en disant "mais ça, ça a été voté." » (Entretien syndicat de rivières - ThG281).

Cet exemple de mise en situation exposé par un élu d'EPCI-FP illustre parfaitement la difficulté de désigner un élu référent investi et sensibilisé au sujet de la GEMAPI. Il montre que certaines décisions peuvent être prises par défaut, pouvant placer le délégué et par extension l'EPCI-FP dans une situation inconfortable. Parallèlement, le contexte de refonte des intercommunalités dans lequel s'est insérée l'affectation de la compétence GEMAPI n'a pas non plus facilité l'investissement des élus et agents des EPCI-FP sur la thématique de la gestion des rivières, qui pour beaucoup, n'était pas la priorité. Pour la plupart des intercommunalités à fiscalité propre, il a d'abord fallu repenser l'organisation interne des services, mais aussi des compétences qui n'étaient souvent pas identiques dans les divers EPCI-FP fusionnés. Il a alors fallu faire des choix quant aux compétences qui allaient effectivement être exercées par le nouvel EPCI-FP. Des compétences d'anciennes intercommunalités ont été conservées tandis que d'autres ont été supprimées. Ces choix ont parfois été à l'origine de désaccords entre les représentants des deux anciennes entités spatiales et dans certains cas, aucune décision n'a encore pu être prise :

« **[Élu 1]** Et puis on n'avait pas du tout les mêmes compétences et les mêmes niveaux de fonctionnement entre les 2 communautés et pour harmoniser tout, c'est un travail énorme. Bon, qui est très chronophage, ça prend beaucoup de temps. [...] C'est en cours et c'est loin d'être fini ! C'est un travail énorme.

Q : Et sur quel(s) sujet(s) par exemple ? Là où vous n'aviez pas les mêmes compétences ?

[Élu 1] On n'avait rien de pareil. On avait presque tout de différent.

[Élu 2] Mais le scolaire, c'est le sujet le plus...

[Élu 1] En ce moment c'est le scolaire, voilà. [...] Ça fonctionne très bien chez nous depuis 15 ans qu'on l'avait, puis chez eux, ça fonctionnait aussi très bien et ils ne l'ont pas. C'est du travail administratif qui nous est demandé alors que l'on n'a rien demandé. » (Entretien EPCI-FP - ThG741).

Cet entretien qui a été mené auprès de deux élus représentant chacun un ancien EPCI-FP de l'intercommunalité actuelle montre bien que ces acteurs n'ont pas encore fait le deuil des anciens périmètres. Aucun d'eux ne souhaite céder concernant l'exercice de leurs compétences antérieures et ces débats sans fin sont loin de faciliter la mise en place de nouvelles compétences telles que la GEMAPI. De manière générale, pour les EPCI-FP qui ont été amenés à fusionner, ces redécoupages territoriaux, entraînant de lourdes conséquences sur l'organisation interne des collectivités, ont été subis plus que choisis, gardant même parfois les traces d'une frontière voire d'une fracture entre les deux anciens territoires. Il est donc difficile d'identifier avec précision d'où provient le manque de communication ressenti par les acteurs interrogés représentant les EPCI-FP. Il peut s'agir d'informations non relayées par les délégués qui siègent dans les instances des syndicats auprès de leur EPCI-FP, d'informations qui s'arrêtent à une frontière territoriale invisible voire même d'un manque d'intérêt déguisé plutôt que d'un

manque de communication quant à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, souvent reléguées au second rang par rapport à d'autres thématiques comme le scolaire évoqué.

Les évolutions structurelles des EPCI-FP sont donc principalement liées aux redécoupages territoriaux plutôt qu'à l'affectation obligatoire de la compétence GEMAPI en 2018. Néanmoins, la communication autour des problématiques liées à cette compétence semble poser problème. Lorsque les EPCI-FP auront stabilisé leur nouveau mode de fonctionnement, il pourrait être intéressant de réfléchir à une organisation interne permettant d'améliorer la transmission des informations quant à l'exercice ou au suivi de la compétence GEMAPI, voire à une organisation inter-structures particulière entre les syndicats de rivières et les EPCI-FP. Il est également important de noter que la quasi-totalité des EPCI-FP adhèrent à plusieurs syndicats de rivières dans la mesure où leur territoire est à cheval sur plusieurs sous-bassins-versants. Ces syndicats de rivières n'ayant pas tous les mêmes fonctionnements, qu'il s'agisse des règles de représentativité, des compétences exercées ou encore des clés de répartition des charges financières, il peut parfois être difficile pour les EPCI-FP de s'y retrouver (tableau 13). Certaines rares intercommunalités à fiscalité propre telles que la communauté d'agglomération de Mont-de-Marsan agglomération (CAMMA), ont toutefois fait le choix de désigner pour l'ensemble des syndicats de rivière auquel elles adhèrent, leur vice-président en charge de la GEMAPI. Ce dernier a ainsi une visibilité totale des structures intervenant sur le territoire de l'intercommunalité et en assure un rapportage éclairé au conseil communautaire.

Tableau 13. Exemples de règles de représentativités différentes au sein de quelques syndicats de rivières du bassin de l'Adour

| Syndicat de rivières et compétences | Composition du comité syndical | Critères de répartition des sièges |
|--|--|--|
| SMBVMD (68 communes) Items 1, 5 et 8 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement | 68 délégués et autant de suppléants (CC Armagnac Adour (32) : 13 délégués ; CC Artagnan en Fezensac (32) : 5 délégués ; CC Bastides et Vallons du Gers (32) : 4 délégués ; CC Cœur d'Astarac en Gascogne (32) : 2 délégués ; CC Bas Armagnac (32) : 26 délégués ; CC Grand Armagnac (32) : 17 délégués ; CC Pays de Villeneuve en Armagnac landais (40) : 1 délégué) | 1 délégué par commune |
| SAM (112 communes) Items 1, 2 et 8 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement + 1 compétence à la carte ⁴⁸ | 40 délégués titulaires et 1 délégué suppléant pour les EPCI-FP n'étant représenté que par 1 délégué titulaire (CA Mont-de-Marsan agglomération (40) : 6 délégués ; CA Grand Dax (40) : 6 délégués ; CC Armagnac Adour (32) : 3 délégués ; CC Bas Armagnac (32) : 1 délégué et 1 suppléant ; CC Chalosse Tursan (40) : 3 délégués ; CC Cœur Haute Lande (40) : 4 délégués ; CC Luy en Béarn (64) : 1 délégué et 1 suppléant ; CC Pays Grenadois (40) : 3 délégués ; CC Pays Morcenais (40) : 4 délégués ; CC Pays Tarusate (40) : 6 délégués ; CC Terres de Chalosse (40) : 3 délégués) | Le nombre de délégué par EPCI-FP est calculé au prorata de la contribution financière aux charges de fonctionnement et charges mutualisées du syndicat avec un plancher de 1 délégué et un plafond de 6. Des élus référents supplémentaires de manière à ce que chaque commune du périmètre soit représentée (par un référent ou par un délégué) au sein des comités territoriaux |

⁴⁸ Mise en valeur des éléments patrimoniaux liés aux hydrosystèmes Adour et Midouze

| Syndicat de rivières et compétences | Composition du comité syndical | Critères de répartition des sièges |
|---|---|---|
| SMBGP (155 communes) Items 1, 2, 5 et 8 + items 11 ⁴⁹ et 12 ⁵⁰ (à la carte) de l'article L.211-7 du Code de l'environnement | 32 délégués et autant de suppléants (CA Pays Basque (64) : 11 délégués ; CC Lacq-Orthez (64) : 9 délégués ; CC Pays de Nay (64) : 6 délégués ; CC Nord Est Béarn (64) : 2 délégués ; CA Tarbes Lourdes Pyrénées (65) : 1 délégué ; CC Pays d'Orthe et Arrigans (40) : 1 délégué ; CC Béarn des Gaves (64) : 1 délégué ; CC Haut Béarn (64) : 1 délégué) | Non expliqué dans les statuts |
| PLVG (85 communes) Items 1, 2, 5 et 8 + item 11 (à la carte) de l'article L.211-7 du Code de l'environnement + 2 compétences ⁵¹ | 30 délégués et autant de suppléants (CC Pyrénées Vallées des Gaves (65) : 15 délégués ; CA Tarbes Lourdes Pyrénées : 15 délégués) | Fixés en tenant compte du poids démographique de chacun des membres |

Source : Statuts des syndicats de rivières
Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

4.2.2 – Une gouvernance actuelle fragilisée par le désinvestissement des élus et les difficultés de mise en coordination des acteurs

Concernant les syndicats de rivières, l'évolution de l'organisation interne en matière d'instances de discussions et de décisions semble perçue plutôt positivement. Le fait de ne pas avoir nécessairement un délégué par commune au sein du comité syndical, mais d'attribuer un nombre de représentants par EPCI-PP membre a permis de maintenir un nombre de représentants plus ou moins identique à celui des anciens syndicats malgré une extension de périmètre, voire de réduire le nombre de représentants, rendant ainsi les échanges plus fluides et plus efficaces en termes de prise de décision :

« **[Agent]** : Aujourd'hui 32 délégués franchement c'est... Voilà, c'est à la bonne échelle, c'est opérationnel, il y a du débat, ça échange. Et puis les élus qui viennent, c'est des élus qui sont vraiment investis parce qu'ils ont été désignés par leur EPCI. Ils savent qu'ils ne sont pas nombreux pour représenter l'intégralité de leur EPCI, donc il y a quand même une bonne présence. On n'a jamais eu de souci de quorum, Il n'y a pas une réunion qui a été annulée parce qu'on n'avait pas suffisamment de monde. Pas une ! » (Entretien syndicat de rivières - ThG260).

Si cet agent pense que la révision à la baisse du nombre de représentants au sein des comités syndicaux a encouragé la participation des élus, réduisant ainsi les risques de non atteinte du quorum lors des prises de décisions, d'autres représentants de syndicat ont eu le discours inverse. Selon ces derniers, la diminution du nombre de délégués ne semble pas suffire à résoudre les problèmes de quorum et ils constatent même une baisse de la participation des élus aux comités syndicaux :

« **[Agent 1]** Ce n'était pas toujours facile, mais j'ai l'impression que c'était plus facile qu'aujourd'hui.

[Élu] Ah oui, oui, non mais... Comme je vous dis, ils sont délégués, mais pfff...

[Agent 2] Ils en ont trop.

[Élu] Ils ne savent pas de quoi on parle, des fois. C'est là où est le problème.

[Agent 2] Ouais. Et encore, on a baissé notre représentativité.

[Élu] Oui, en termes de délégués.

Q : Vous en avez plus au départ par EPCI ?

⁴⁹ Item 11 : mise en place et exploitation de dispositifs de surveillance de la ressource en eau et des milieux aquatiques

⁵⁰ Item 12 : animation et 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

⁵¹ Assainissement non collectif + Mise en œuvre des documents d'objectifs Natura 2000 des sites « Tourbière et lac de Lourdes » et « Gave de Pau et de Cauterets et gorges de Cauterets »

[Élu] *Autant que de communes.*

[Agent 2] *Autant que de communes, donc on est monté à 80, je crois, communes, par là. Donc, il y avait 80 délégués, donc il nous fallait 41 personnes. Bon, parfois c'est un peu chaud mais là maintenant, il nous en faut 26 et c'est plus compliqué. » (Entretien syndicat de rivière - ThG683)*

Selon les acteurs interrogés, cette baisse de participation pourrait s'expliquer par le fait que les élus communautaires qui sont aujourd'hui les élus majoritaires pour représenter les EPCI-FP dans les instances des syndicats de rivières sont souvent sur-sollicités. En effet, les élus communautaires cumulent généralement les mandats et il est parfois difficile pour eux de participer à toutes les réunions auxquelles ils sont conviés, qui plus est, lorsque ces élus sont toujours dans la vie active. À cela s'ajoute le fait qu'ils représentent désormais un territoire plus vaste, celui de leur EPCI-FP, parfois issu de territoires fusionnés et peuvent donc se sentir moins concernés et par conséquent s'investir moins. Plusieurs acteurs de syndicats de rivières confient que le fonctionnement était parfois plus aisé lorsqu'ils travaillaient avec les élus communaux en charge d'une échelle territoriale plus fine et maîtrisant mieux les problématiques locales.

« **[Agent]** *Pas tous, c'est rare quand tout le monde arrive, mais on n'a jamais eu de problème de quorum. Chose qu'on commence à connaître (rires). Par contre là, on n'est que 50, avec un territoire beaucoup plus grand, on a 50 membres, ça ne doit pas faire plus, parce qu'à un moment donné ça devient incommensurable. Moi, je trouve ça, un peu... La perte du terrain par rapport aux élus qui se sont sentis un peu plus éloignés parce qu'on avait un représentant par commune. [...] Voilà, mais c'est vrai qu'avant, je trouve qu'on avait un peu plus de représentativité sur le... C'était plus facile, le Maire, souvent, c'était la personne qu'on appelait en priorité. Maintenant, on ne peut pas dire qu'il y a un représentant par commune, il y en a 1 pour 3 [communes] » (Entretien syndicat de rivières – ThG132)*

Cet agent de syndicat de rivières tente de démontrer que l'extension des périmètres des syndicats de rivières présente aussi certains aspects négatifs comme la perte de proximité avec le terrain, qui justifie en partie, selon lui, les problèmes de quorum que son syndicat rencontre désormais. Dans l'optique de rétablir une certaine proximité entre le syndicat et les communes membres, quelques syndicats de rivières ont essayé de trouver des solutions. Alors que seul le syndicat mixte des bassins-versants du Midour et de la Douze (de petite taille) a pu garder le principe du délégué par commune, d'autres détenant plus de membres, ont mis en place des comités territoriaux. Ces derniers, constitués à l'échelle de divisions de leur périmètre et composés d'élus siégeant au comité syndical mais également d'autres élus désignés par les communes permettent de disposer, cette fois, d'un représentant par commune pour rapprocher les échanges du terrain. Ces comités territoriaux restent des instances de discussions et d'échanges pouvant parfois aider à la prise de décision mais seuls les délégués du comité syndical disposent du droit de vote et par conséquent du pouvoir de décision.

- a) La gestion de la compétence par les syndicats de rivières : entre désinvestissement des élus communautaires et logique hydrographique

Malgré les quelques difficultés de remontée des informations rencontrées, les élus de certains EPCI-FP (généralement les plus ruraux) paraissent tout de même soulagés d'avoir pu transférer la compétence GEMAPI :

« **[Élu]** *Non, la com com elle n'a pas voulu, bon... Ça s'est passé dans le mandat d'avant ça, donc la majorité a changé aux élections. Bon, mais la majorité d'avant, elle a vu la GEMAPI arriver, puis elle a dit de suite "Bon, nous on ne veut pas entendre parler des rivières." Elle a eu la possibilité de transférer*

la compétence sur les syndicats déjà existants et elle l'a fait sans hésiter et moins elle entend parler de ce qu'il se passe, mieux ça va. » (Entretien EPCI-FP - ThG203).

Dans cet extrait d'entretien, l' élu de l'EPCI-FP reconnaît volontiers que l'ensemble des élus de l'intercommunalité ont tout fait pour ne pas avoir à exercer la compétence GEMAPI en direct. Ce refus de prise en charge de la compétence s'accompagne d'un désintérêt pour le sujet, ce qui pourrait dans certains cas être un facteur d'explication des problèmes de quorum rencontrés par les syndicats de rivières. Au-delà du sentiment de soulagement de ne pas avoir à gérer une compétence supplémentaire, la majorité des acteurs interrogés pensent que le transfert des missions gemapiennes à des syndicats de bassin-versant est le choix le plus pertinent dans la mesure où cela permet une gestion cohérente sur l'ensemble d'un cours d'eau et non des interventions hétérogènes par tronçon en fonction de limites administratives.

« **[Agent]** *Disons que l'unité bassin-versant, je crois que là, elle fait l'unanimité. Le fait qu'il est logique de raisonner en bassin-versant, je pense que ça, c'est quelque chose qui n'est pas... Dans tous les entretiens ou comme ça, je pense que ça ce n'est pas discuté. » (Entretien EPCI-FP - ThG246).*

« **[Agent]** *Quand on parle de GEMAPI, en général, on parle d'une rivière. Et c'est rare qu'il y ait une rivière qui soit uniquement sur un EPCI. Donc, c'est là qu'est toute la difficulté. S'il n'y a pas les syndicats, comment est-ce qu'un EPCI peut travailler sur le volet GEMAPI sur une rivière ? C'est peine perdue, parce que si l'EPCI en amont n'a aucune action, bah... Ça ne va pas être positif. » (Entretien EPCI-FP - ThG407).*

À travers ces deux témoignages d'agents d'EPCI-FP distincts, l'exercice de la compétence GEMAPI par des syndicats de rivières dimensionnés à l'échelle de bassins-versants apparaît comme une évidence. Certains vont même jusqu'à dire que l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP n'est une bonne chose que si ces derniers transfèrent les missions relatives à cette compétence à des structures dimensionnées à l'échelle de bassins-versants. Ainsi, la volonté du législateur d'encourager une gestion de la compétence à une échelle hydrographique et donc de ne pas revenir sur la logique de bassin-versant poursuivie depuis les années 1960 semble parfaitement comprise par les acteurs interrogés. Toutefois, l'articulation des échelles politico-administratives avec les échelles hydrographiques n'est pas toujours évidente à mettre en œuvre dans la pratique, non seulement en termes de communication comme cela a été évoqué précédemment, mais aussi dans l'articulation entre les actions menées par les syndicats et les attentes des EPCI-FP qui leur transfèrent la compétence.

b) La difficile coordination des actions et des acteurs d'un territoire à l'autre

Les représentants d'EPCI-FP déplorent que les différents syndicats auxquels ils adhèrent ne mènent pas tous la même politique d'intervention ou n'aient pas tous les mêmes règles statutaires, ce qui entraîne souvent des incompréhensions de la part des élus locaux, voire parfois des riverains.

« **[Élu]** : *Oui, moi je vois, le *cite un syndicat* et *cite un autre syndicat* n'ont pas du tout la même politique. [...] Bon, moi, c'est flagrant parce qu'en siégeant aux 2... C'est même hallucinant la différence entre les 2. [...] Mais après ils n'ont pas tort, eux [en parlant d'un des deux syndicats], ils vont traiter en linéaire parce qu'ils considèrent qu'un arbre qui penche 1 km avant le pont, le propriétaire, il ne s'en occupe pas, si on ne fait rien alors qu'on est dans le secteur, l'hiver prochain, il tombe et il est dans le pont. L'[autre syndicat], rien à faire. S'il y a le même pont, ils traitent... Allez, 100 - 200 mètres avant. Enfin, en amont, 100 mètres en aval et terminé. » (Entretien EPCI-FP - ThG259)*

Dans cet extrait d'entretien, cet élu d'EPCI-FP représentant son intercommunalité au sein de deux syndicats auxquels la structure adhère, montre que les politiques d'intervention des syndicats de rivières peuvent tout à fait être différentes d'un syndicat à l'autre. Si pour l'un, l'entretien de la ripisylve par la

coupe de végétation n'est réalisée que 100 ou 200 mètres en amont et en aval des ponts, pour l'autre les coupes sont effectuées au cas par cas sur l'ensemble du linéaire en fonction de l'inclinaison plus ou moins dangereuse des arbres. Les différences entre syndicats de rivières vont donc au-delà des composantes statutaires et peuvent parfois se matérialiser par des stratégies d'action différentes, souvent dépendantes de l'interprétation des missions gemapiennes par les acteurs des syndicats.

En outre, la coordination de l'échelle politico-administrative avec l'échelle hydrographique n'est pas toujours aisée, car elle se doit de tendre vers des orientations établies par des instances supra (agence de l'eau, État, etc.) en vue d'atteindre les objectifs fixés par les diverses réglementations (nationales et européennes) tout en tenant compte des volontés politiques locales. Or, ces dernières sont rarement en phase avec les orientations attendues, ce qui est loin de faciliter les missions des syndicats de rivières :

« **[Agent]** : Un syndicat de rivière, on est toujours en train de faire la pirouette, je trouve, entre... On est pilotés par des élus, en gros on agit dans le cadre de l'intérêt général et le fait qu'on soit financé par l'agence de l'eau, qui, eux, souhaitent qu'on intervienne pour améliorer l'état des masses d'eau. Et en fait, des fois on a ces 2 lignes directrices qui ne se rencontrent pas forcément. On doit justifier auprès de l'agence de l'eau quand on fait quelque chose pour les milieux, mais pour les collectivités, on doit justifier qu'on va dans l'intérêt général, mais l'intérêt général il ne va pas forcément dans le même sens que l'amélioration des milieux. Et du coup, c'est pour ça, on est souvent un peu tiraillé entre les 2. » (Entretien syndicat de rivière - ThG867)

Comme en témoigne cet agent de syndicat de rivières, l'articulation entre les volontés politiques locales et les objectifs nationaux, voire européens peut être compliquée en raison d'attentes différentes voire opposées. Alors que certains élus locaux peuvent solliciter le syndicat de rivières pour conforter une berge avec des enrochements afin de préserver un sentier de randonnée qui se trouve en haut de berge, dans le cadre de l'intérêt général, cette mesure peut parfois s'avérer contradictoire avec les objectifs de préservation hydromorphologiques des cours d'eau. Enfin, si le législateur percevait cette combinaison d'échelle comme un moyen d'intégrer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations aux questions d'aménagement du territoire et à un ensemble d'autres compétences exercées par les EPCI-FP, certains syndicats de rivières affirment que ces liens ne se font pas toujours et peuvent à l'inverse se distendre.

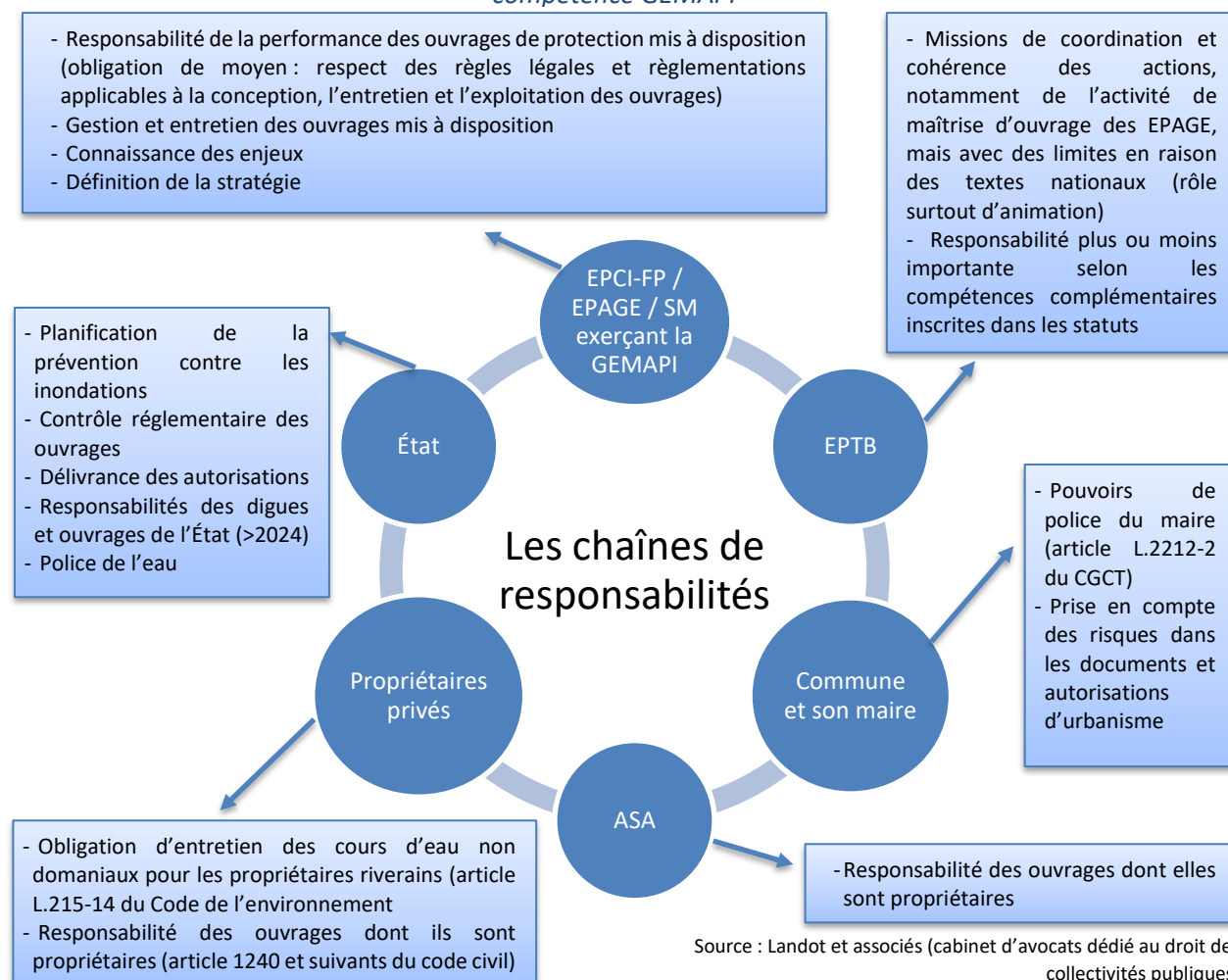
« **[Agent 2]** : C'est incohérent avec la volonté de la mise en place de cette compétence obligatoire. Voilà, elle a été affectée à l'EPCI de façon obligatoire pour ça. Pour qu'au contraire, que la gestion des milieux aquatiques soit associée à toutes les autres démarches. Et je pense que le fait de nous l'avoir transféré, peut-être que... On n'est moins voire pas associés. » (Entretien syndicat de rivière - ThG376)

Cet agent de syndicat de rivières confie même que selon lui, le transfert de la compétence à une structure extérieure à l'EPCI-FP semble éloigner les sujets de l'aménagement du territoire et ceux de la gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Les syndicats de rivières exerçant la compétence GEMAPI ne sont, pour l'instant, que peu associés aux démarches d'aménagement du territoire engagées par les EPCI-FP. Bien que la gouvernance locale ait évolué et que les acteurs interrogés perçoivent généralement bien la nécessité de cette combinaison d'échelles ou du moins affirment que l'exercice de la compétence GEMAPI est plus pertinent s'il est réalisé à l'échelle de bassins hydrographiques, l'articulation entre les deux échelles de gestion retenues par le législateur semble difficile. Pourtant cette articulation est essentielle pour bien appréhender la chaîne des responsabilités en lien avec l'exercice des missions gemapiennes.

4.2.3 – Des responsabilités clairement identifiées

Avant, l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, il pouvait être difficile de définir des responsables en cas d'incidents liés à un mauvais entretien du cours d'eau ou d'un ouvrage par exemple, aujourd'hui, le cadre législatif et réglementaire qui accompagne la compétence identifie clairement les responsabilités de chaque acteur en lien avec la gestion des cours d'eau (figure 54). Pour rappel, les propriétaires riverains conservent leur obligation d'entretien pour les cours d'eau non domaniaux et restent également responsables des ouvrages dont ils sont propriétaires. L'entité gemapienne (EPCI-FP, syndicat mixte, EPAGE ou EPTB) n'intervient sur ces portions de cours d'eau ou ouvrages privés uniquement en cas de carence, d'intérêt général ou d'urgence. En revanche, concernant les ouvrages mis à disposition pour la protection des inondations, la structure gemapienne est responsable de leur entretien et de leur performance et se doit d'établir une stratégie pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Le maire conserve également son pouvoir de police et la commune est tenue de prendre en compte les risques dans les documents et autorisation d'urbanisme qu'elle produit. Le maire détient un rôle important dans la gestion de crise, il est chargé d'appliquer le plan communal de sauvegarde (PCS) et d'évacuer ou non sa population pour garantir sa sécurité en cas d'inondation. Pour finir, l'État garde aussi son rôle de police, de contrôle réglementaire des ouvrages, il délivre les autorisations et élabore notamment les plans de prévention des risques. Jusqu'en 2024, soit jusqu'au transfert des digues domaniales vers les entités gemapiennes, l'État demeure également responsable de ses ouvrages.

Figure 58. Schéma illustrant les chaînes de responsabilités des acteurs qui gravitent autour de la compétence GEMAPI



La notion de responsabilité fait aussi partie des sujets très abordés par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI pour évoquer les différentes évolutions qu'ils ont perçues depuis l'affectation de cette compétence. En effet, le terme de responsabilité revient 110 fois dans 26 des 31 entretiens réalisés. Cette notion est quelque fois abordée de manière positive, car elle est considérée comme importante, particulièrement pour le volet de prévention des inondations de la compétence, souvent en lien étroit avec les vies humaines. Selon certains acteurs, maintenant que les missions gemapiennes sont attribuées à une entité propre qui est de ce fait responsable du bon exercice de cette compétence, cela facilite aussi le passage à l'action, car les obligations de chacun sont bien identifiées et l'on ne se demande plus qui doit intervenir.

« **[Élu]** *Mais ça a eu au moins ce mérite, moi je trouve, de montrer que classer un ouvrage, ce n'était pas neutre, ça engendrait des coûts ça engrangeait des responsabilités, ça correspondait à des responsabilités face à des vies humaines, ce qui était un peu mélangé.* » (Entretien EPTB – ThG815)

D'après l'élu représentant l'EPTB, l'affectation de la compétence GEMAPI à un échelon territorial précis a permis de responsabiliser les élus locaux quant aux moyens alloués à la protection contre les inondations mais aussi quant aux dangers pour les vies humaines.

« **[Agent 1]** : *Avant, ce n'était pas clair, quand il y avait un gros pépin, tout le monde était devant le tribunal et tout le monde se justifiait. Aujourd'hui, la responsabilité GEMAPI, elle est quand même bien fléchée.* » (Entretien syndicat de rivière - ThG376).

Pour cet agent de syndicat de rivières, la territorialisation de cette compétence simplifie également le travail de la justice en définissant plus précisément des rôles et des responsabilités plus concrètes en fonction des acteurs. Cependant, dans la majeure partie des cas (107 des 110 segments recensés sur la responsabilité), la notion de responsabilité est perçue comme très lourde, voire parfois effrayante :

« **[Agent]** : *Ça fait quand même peser une responsabilité au gemapien qui n'est pas anodine je trouve, surtout sur des ouvrages qui ont été construits par d'autres maîtres d'ouvrage à l'époque. [...] C'est que voilà, ça fait quand même peser en termes de responsabilité... Alors on s'engage sur un niveau de protection, etc. Voilà, mais c'est des ouvrages... Enfin, pour une structure gemapienne, je me mets à la place d'un syndicat de rivières qui jusque-là n'a fait que de la restauration de cours d'eau, du bûcheronnage en gros de la ripisylve, aujourd'hui gérer une digue, gérer un bassin, enfin ce n'est pas rien.* » (Entretien EPCI-FP - ThG729).

À travers ce témoignage d'un agent d'EPCI-FP, le poids des responsabilités se fait sentir et l'agent semble même compatir avec les représentants des syndicats de rivières qui doivent aujourd'hui assumer des responsabilités bien plus lourdes en comparaison à celles qu'ils pouvaient avoir auparavant. En résumé, la gouvernance de l'eau a évolué avec la mise en œuvre des réformes territoriales et l'apparition officielle de la compétence GEMAPI, ce qui se matérialise principalement par des changements au sein des instances de discussion et de décision, qu'il s'agisse d'instances internes aux EPCI-FP ou inter structures (entre EPCI-FP, syndicats de rivières et parfois communes). Selon les acteurs interrogés chargés de représenter les syndicats de rivières lors de la phase d'enquête de terrain, les évolutions de leurs instances de décisions présentent l'avantage d'avoir généralement une représentativité en fonction de leurs EPCI-FP membres et non plus des communes, ce qui réduit souvent le nombre de délégués et simplifie les échanges au sein de ces instances. En revanche, ces évolutions liées à la gouvernance des milieux aquatiques et à la prévention des inondations ont aussi l'inconvénient de limiter les échanges avec les communes, engendrant parfois une perte de proximité avec les problématiques locales. Par ailleurs, les élus qui siègent aujourd'hui dans

ces instances assurent, la plupart du temps, plusieurs mandats ce qui rend difficile leur investissement constant. Néanmoins, le paramètre qui semble le plus difficile à gérer en matière de gouvernance gemapienne, c'est l'articulation entre les échelles politico-administrative et hydrographique que le législateur a souhaité mettre en place. La communication entre ces deux structures n'est pas toujours évidente, soit par manque de remontée d'informations de la part des élus qui siègent dans les instances de décisions des syndicats, soit par désintérêt de la compétence en raison du transfert de celle-ci ou encore en raison d'un fonctionnement très hétérogène entre les différents syndicats de rivières qui complique nettement le suivi et la compréhension des missions gemapiennes pour les EPCI-FP à cheval sur plusieurs bassins-versants.

Parallèlement, plusieurs syndicats indiquent que cette articulation des échelles est difficile car ils se retrouvent souvent confrontés à un décalage entre les attentes réglementaires qui donnent les orientations pour une gestion efficiente de la compétence à l'échelle des bassins-versants et les volontés politiques locales de leurs membres qui peuvent être en opposition avec ces orientations. L'articulation de ces deux échelles reste donc compliquée à mettre en œuvre dans la pratique, mais les acteurs en charge de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour semblent néanmoins mesurer le poids de leur responsabilité dans l'exercice des missions gemapiennes. Ces responsabilités, qui peuvent parfois être inquiétantes pour les entités gemapiennes, ont en partie permis de faire prendre conscience aux élus de la nécessité d'agir en faveur de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Nous verrons ainsi dans la partie suivante que la territorialisation de la compétence GEMAPI est venue renforcer l'évolution des pratiques de gestion des cours d'eau plus vertueuses que l'on commençait à percevoir depuis la montée en puissance des préoccupations environnementales dans les années 1990 – 2000.

4.3 – Un renforcement de l'évolution des pratiques de gestion des cours d'eau depuis l'arrivée de la compétence GEMAPI

Effectivement, si les préoccupations environnementales connaissent un essor considérable depuis les années 1990 – 2000, tendant ainsi vers un changement des pratiques en matière de gestion des cours d'eau, les nouvelles responsabilités des acteurs en charge de la compétence GEMAPI couplées à certains épisodes d'inondation marquants dans le bassin de l'Adour ont conduit de nombreux élus locaux à une véritable prise de conscience de la nécessité d'agir et de faire évoluer les pratiques :

« **[Élu]** : Et puis 2013 est arrivé avec la grande crue qui a quand même pas mal bousculé le territoire, notamment sur la vallée des gaves et le Pays Toy, vallée de Luz, Barèges... [...] Donc la crue nous a révélé que c'était peut-être utile de faire des choses. Bon ça oui, c'est clair que c'est une révélation. » (Entretien avec un parlementaire - ThG325)

La crue de 2013 constitue un véritable électrochoc pour de nombreux acteurs situés dans le bassin-versant de la vallée des Gaves. Celle-ci a causé la disparition de trois personnes et d'importants dégâts matériels à Lourdes et à Barèges. D'après cet élu national, cet événement marquant a été une « révélation » pour les élus concernant l'urgence d'agir pour se protéger des inondations.

« **[Agent]** : 2013 a quand même été un électrochoc psychologique. Juin 2013, mais aussi, un changement d'époque. [...] Depuis juin 2013, je ne dis pas qu'on en a une tous les ans [en parlant des crues], mais c'est quasiment tous les ans. Mourenx, les gens ils sont au bout... Deux crues centennales, en l'espace de 2 ans ! Enfin, je ne sais pas si vous rendez compte, mais bon... [...] Donc, il y a certes une prise de conscience des élus sur... Voilà, la vulnérabilité du territoire. Mais il y a aussi une succession

d'événements qui fait que... On ne peut pas dire qu'on ne sait pas. » (Entretien syndicat de rivières - ThG260.

Pour cet agent de syndicat de rivières, l'événement de 2013 participe évidemment à la prise de conscience des élus quant à la nécessité d'agir mais c'est aussi la succession d'événements de ce type qui a conduit les élus locaux à se rendre compte de la vulnérabilité du territoire et à ne plus pouvoir fermer les yeux sur cette réalité.

« **[Agent]** : *Donc, juin 2018, on n'avait pas encore finalisé totalement les statuts qu'on est arrivés avec la crue majeure sur le Saleys avec 600 sinistrés... Donc, une crue que de l'histoire du syndicat, Salies-de-Béarn n'avait pas connu, hein ? [...] mais on a eu, pendant des années, finalement, des crues bien mineures par rapport à celles-ci, et on est arrivés avec un enchaînement post GEMAPI, d'événements qui ont fait que bien sûr... S'il n'y avait rien eu, je pense que si les 3-4 ans avaient été plus calmes, ça aurait été certainement un peu différent. » (Entretien syndicat de rivières – ThG146)*

Ce témoignage confirme également que cette prise de conscience liée à l'urgence d'intervenir est en effet associée à la survenue d'événements extrêmes mais aussi à la succession de plusieurs événements de plus faible importance mais sans lesquels les volontés d'agir n'auraient sûrement pas été aussi vives. Cette prise de conscience des élus, accompagnée par les connaissances techniques de leurs agents, souvent déjà sensibilisés aux problématiques environnementales au cours de leur formation professionnelle, favorise l'évolution des pratiques en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, notamment le passage de méthodes de protection de berges issues du génie civil à des méthodes issues du génie végétal.

« **[Élu]** : *[...] je voyais les rivières bien aménagées avec des enrochements... Mais, c'est vrai que ces enrochements depuis 1990 ou 1980, on en a fait beaucoup, puis tous les 5 ans, on les refait. On ne sait pas trop pourquoi, puis maintenant, depuis 10 - 15 ans, on ne les refait pas... Bon, ça nous interpellait [...] Et donc, quand j'ai parcouru les rivières avec [cite le prénom de son agent], quand j'ai pris cette mission, c'est différent. Et puis bon, j'apprends aussi mais effectivement, c'est intéressant [...] Bon, c'est une image, mais c'est vrai que ce qu'on faisait, c'était joli les bords du gave, mais on a donné beaucoup de vitesse. Et puis, ces pluies torrentielles, elles sont dévastatrices. Quand elles viennent buter là-dessus... Quand on voit arriver des cailloux d'une tonne qui roulent le long du gave, il fallait voir le bruit... Et qui viennent après, il suffit qu'il y ait un arbre, sur la pile du pont, beh le pont il est vite bouché. On ne va pas non plus le critiquer mais il y a quand même eu une évolution, je dirais, peut-être avec la météo, avec le temps mais il y a eu des travaux qui n'étaient pas appropriés... Voilà, et ça... Bon, moi j'étais partisan, je ne voyais pas non plus... J'ai fait le constat depuis que je suis élu. » (Entretien EPCI-FP - ThG579)*

À travers ce témoignage, cet élu d'EPCI-FP fait le constat de l'évolution des pratiques de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations mais aussi de l'évolution de sa propre perception du cours d'eau. Il explique qu'il était attaché aux pratiques interventionnistes parce qu'il ne percevait pas les conséquences négatives que cela pouvait avoir sur le fonctionnement du cours d'eau. Toutefois, depuis qu'il est élu, il confie avoir découvert les effets néfastes que pouvaient avoir certaines pratiques et a changé d'avis sur le sujet, notamment aux connaissances de son technicien référent.

L'évolution des pratiques est donc liée à l'accroissement des préoccupations environnementales, à la survenue d'importantes inondations qui ont encouragé la remise en question d'un modèle de gestion interventionniste des rivières, mais aussi aux évolutions réglementaires et à la sensibilisation des élus au fonctionnement naturel des rivières par les agents en charge de la compétence GEMAPI au sein des intercommunalités. Ces derniers, sont souvent formés aux pratiques de gestion contemporaines des cours

d'eau grâce à leur parcours de formation et ont un rôle important de sensibilisation auprès des élus mais aussi parfois du grand public. Si les études scientifiques sur le fonctionnement des cours d'eau et plus particulièrement sur l'hydrosystème fluvial sont plutôt anciennes, la préservation de celui-ci n'a pas toujours été la priorité. Les besoins humains et l'aménagement des territoires par l'Homme en conséquence ont donc pendant longtemps conditionné les politiques de gestion des rivières. Par ailleurs, les recherches scientifiques sur les questions environnementales n'atteignaient que rarement la sphère politique chargée des réglementations. Néanmoins, depuis la montée des préoccupations environnementales au sein de nos sociétés, la sphère politique s'intéresse de plus en plus aux problématiques environnementales et fait désormais appel à certains principes de base dans les nouvelles orientations réglementaires pour garantir le bon fonctionnement de l'hydrosystème fluvial.

4.3.1 – Le glissement de pratiques interventionnistes vers des pratiques plus environnementales

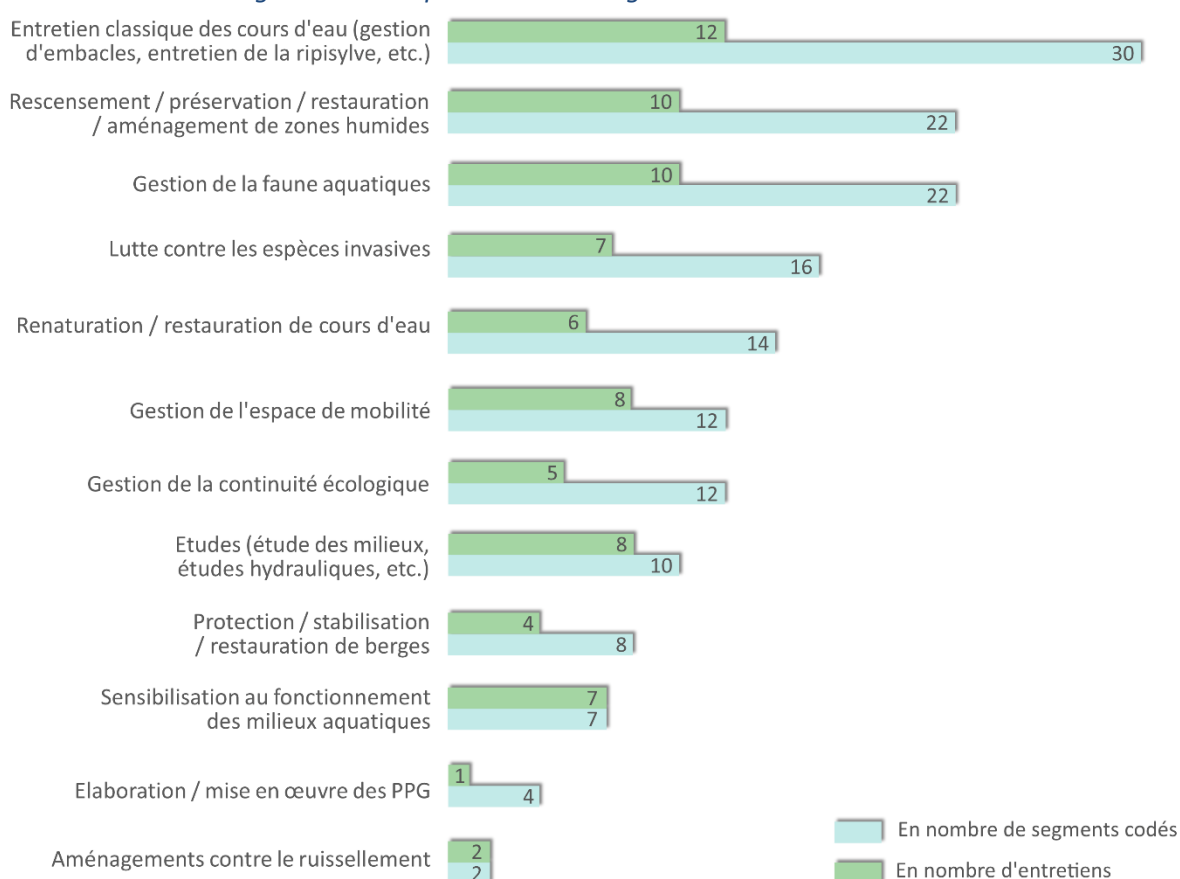
Pendant longtemps les paramètres de fonctionnement des cours d'eau ont été ignorés au profit de l'aménagement du territoire. D'après Jean-Paul Bravard, des ouvrages hydrauliques ont notamment été construits en vue de corriger les conséquences d'épisodes de crise qui se sont produits durant le Petit Âge Glaciaire (1350 – 1860) (2020, p. 62). Ces phénomènes naturels pouvant donner lieu à d'importantes inondations ont été considérés comme un danger pour la vie et l'activité humaine par les politiques publiques de l'époque, conduisant ainsi à la création d'un service de restauration des terrains en montagne (RTM) en 1882 sur l'initiative de Napoléon III. Ce service avait essentiellement vocation à lutter contre les phénomènes d'érosion des hauts versants, notamment en développant la construction de seuils transversaux, aussi appelés « barrages forestiers » (Bravard et Lévêque, 2020, p. 65). Toutefois, ce n'est qu'à la fin du XIX^e et au début du XX^e que ces ouvrages ont connu leur apogée. Parallèlement, à cette même époque, les ingénieurs issus des Ponts et Chaussées prônaient l'endiguement longitudinal des rivières de plaine et de nombreuses digues ont alors été édifiées pour protéger principalement des grandes villes mais aussi dans certains cas, des terres agricoles comme cela peut être le cas dans le bassin de l'Adour.

Enfin, l'extraction de matériaux en rivière faisait également partie des méthodes fréquemment employées dans le but de prévenir des inondations mais permettait aussi de répondre à un besoin de matériaux de construction. Cette pratique, autorisée et réglementée par la puissance publique a connu un fort succès « *dans les années 1950 – 1970 pour la construction des autoroutes et l'édification de remblais pour toutes sortes d'installations techniques (zones industrielles, autoroutes, centrales nucléaires en plaine alluviales, etc.), sans omettre le domaine de la construction* » (Bravard et Lévêque, 2020, p. 67). Néanmoins, les volumes de matériaux extraits ont souvent excédé les volumes autorisés et cette pratique, associée à la mise en place d'ouvrages en rivière ou en bordure de berges, a conduit à l'incision des lits fluviaux ainsi qu'à d'autres effets qui se sont avérés coûteux pour les collectivités et néfastes pour l'environnement (Bravard et Lévêque, 2020, p. 67). Afin de pallier l'incision des lits fluviaux et ainsi de corriger les déséquilibres engendrés par l'extraction massive, de nouvelles mesures ont été prises telles que « *la construction de seuils et de rampes en rivière destinés à retenir les sédiments dans les tronçons devenus déficitaires* » (*Ibid.*). Ces processus de correction ont été très coûteux mais ont permis de prendre conscience des conséquences que pouvaient avoir certaines actions en rivière.

La sphère scientifique s'est alors emparée du sujet de l'incision des lits fluviaux et a pu expliquer qu'à l'extraction des matériaux en rivière s'ajoutait aussi un épuisement naturel des charges sédimentaires que « *les gestionnaires publics ignoraient, pensant à tort à la stabilité des conditions environnementales* »

(Bravard et Lévêque, 2020, p. 68). Cet historique et les conclusions apportées par les scientifiques montrent alors que l'environnement et tout particulièrement les cours d'eau évoluent sur un temps plutôt long et selon une variabilité spatiale importante qu'il ne faut pas oublier lorsque l'on souhaite mener des actions sur les cours d'eau. Rapidement, la sphère politique s'est aussi emparée du sujet en prenant diverses mesures visant à restaurer la continuité écologique et à améliorer la qualité des milieux aquatiques. La DCE de 2000 s'inscrit pleinement dans ce cadre et fixe des objectifs en matière d'atteinte du bon état chimique et écologique des masses d'eau vers lesquels les entités gemapiennes se doivent de tendre. C'est la raison pour laquelle la prise de compétence GEMAPI est venue renforcer l'évolution des pratiques liées à la gestion des cours d'eau, qui était entamée depuis les années 1990, vers des actions plus respectueuses de l'environnement (figure 55).

Figure 59. Pratiques actuelles de gestion des cours d'eau



Source : Enquêtes de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

En effet, les intitulés des différents types de pratiques actuelles, issus des termes utilisés par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI durant les entretiens semi-directifs, laissent entrevoir une orientation plus environnementale en comparaison à l'aménagement des cours d'eau, d'ouvrages, ou encore à l'entretien par curage ou dragage des cours d'eau, anciennement réalisés. Ce que les personnes interrogées nomment « *entretien classique* » correspond désormais aux actions de retrait des embâcles ou encore à la gestion raisonnée de la ripisylve (coupe de végétation, plantation, etc.). En termes de pratiques quotidiennes, il s'agit de l'intervention qui semble revenir le plus souvent puisqu'elle a été abordée 30 fois dans 12 entretiens différents (figure 55). Les actions en faveur des zones humides ou encore de la faune

aquatique font aussi partie des opérations les plus évoquées par les représentants des structures rencontrés (22 fois dans 10 entretiens différents pour ces deux types d'action). Ces thématiques ont effectivement gagné de l'importance depuis la montée en puissance des préoccupations environnementales et n'étaient auparavant pas du tout prises en compte dans le cadre de la gestion des cours d'eau. Enfin, l'ensemble des autres actions abordées intègre toutes une dimension environnementale importante. Les notions de « *renaturation* », « *restauration* », « *espace de mobilité* », ou encore de « *continuité écologique* » font toutes écho à une volonté de mettre en œuvre des pratiques plus respectueuses de l'environnement. Ces dernières, moins interventionnistes par rapport aux pratiques antérieures, sont donc de plus en plus représentées parmi les actions gemapiennes et si certains pouvaient être sceptiques quant à l'efficacité de ce type d'action, l'expression « la preuve par l'exemple » semble très adaptée à ce contexte.

« **[Agent]** : *Et on s'est aussi rendu compte que toutes les berges qu'on avait revégétalisées où tout le monde nous disait "Ça ne tiendra pas, ça, c'est des techniques d'écolos !" Enfin, des gros a priori sur le truc. Finalement, ça a tenu les premières crues et en fait, on sait que plus le temps va passer, plus ça va grandir et plus ça va... Et du coup, les gens chez qui on le fait, les agriculteurs notamment, ils voient que ça se passe bien chez le voisin donc ils sont d'accord pour qu'on le fasse aussi chez eux. Donc, je pense qu'on est sur une bonne dynamique. [...] je pense qu'à moyen terme, ça va porter ses fruits et puis ça laisse le temps aux riverains, puis aux élus de s'approprier aussi ces choses-là. Parce que c'est vrai que ça fait beaucoup d'un coup, ça fait une grosse transition [...] » (Entretien EPCI-FP - ThG579)*

Pour illustrer ses propos, l'agent de cet EPCI-FP prend l'exemple d'un chantier réalisé par son intercommunalité visant à renforcer les berges d'un cours d'eau. Fort de sa formation professionnelle sur la gestion des milieux aquatiques, cet agent a su convaincre les élus de son territoire d'expérimenter le renforcement de berges par la plantation de végétaux adaptés. Le système racinaire spécifique de certaines plantes s'adapte particulièrement facilement aux bords de cours d'eau et permet de maintenir les berges en place, sans nécessiter d'intervention en génie civil. Si l'agent présente cette pratique comme un changement important pour les acteurs du territoire (notamment les élus et les riverains), il souligne le succès de cette opération et pense qu'à l'avenir ce type d'action sera de plus en plus répandu. Néanmoins, cette évolution des pratiques est encore parfois difficile à appréhender pour quelques élus ou pour la population locale. Alors que pour certains il n'est plus question de reproduire « *les erreurs du passé* » (propos d'élus d'un EPCI-FP), pour d'autres en revanche, la montée en puissance des préoccupations environnementales et les nouvelles pratiques qui en découlent sont perçues comme un affront à d'anciennes pratiques qu'ils auraient souhaité conserver, considérant que ces dernières n'étaient pas si néfastes pour l'environnement.

« **[Élu]** : *Après, moi, mon sentiment, c'est que c'est devenu trop technocratique, c'est-à-dire que je... Bon, je suis jeune, mais... Enfin on est tous jeunes, mais je veux dire, je pense que les anciens, ils faisaient des choses qui n'étaient pas si mauvaises que ça [...] Et même, ils le faisaient avec bon sens et sans... Je ne pense pas qu'ils ont tué toute la biodiversité de certaines choses sur les entretiens de rivière, sur des créations de digues... » (Entretien EPCI-FP - ThG741)*

En effet, cet extrait présente un avis d'élus d'EPCI-FP plus nuancé sur l'écartement des pratiques interventionnistes en matière de gestion des cours d'eau. Selon lui, le cadre technique est aujourd'hui trop strict et les pratiques de gestion des cours d'eau qui existaient avant la montée en puissance des préoccupations environnementales n'étaient pas si néfastes pour l'environnement. Pour d'autres élus,

certaines pratiques actuelles peuvent également avoir des impacts négatifs qui n'étaient pas remarqués lorsque les pratiques étaient plus interventionnistes.

« **[Élu]** : [...] vous avez une espèce qui s'appelle l'aulne qui, lui, a ses racines dans le cours d'eau et il peut être sur le bord, sur la berge, mais vous avez des racines-là qui descendent dans le cours d'eau, alors là, ces arbres-là quand ils sont assez épais, ils pompent tout. À mon avis, la moitié de l'eau lâchée quand il fait des journées de 40 degrés comme cet été, [...] à mon avis, ça peut aller jusqu'à 30 ou 40 % de l'eau en plein après-midi. Et ça, personne n'a voulu entendre. Alors, aujourd'hui, les techniciens des syndicats de rivière, ils vous soutiennent qu'il faut de la ripisylve, qu'il faut que les bords soient bien, bien enracinés, ça d'accord, mais après au niveau entretien, il y aurait pu y avoir aujourd'hui des efforts en matière de foresterie et en matière d'exploitation pour l'énergie de ces bois. Il n'y a rien ! » (Entretien EPCI-FP - ThG203)

Ainsi, à travers cet extrait, un élu d'EPCI-FP tente de démontrer que si la végétation en bord de cours d'eau permet de maintenir les berges, certaines espèces végétales peuvent aussi affecter la ressource en eau. Selon lui, certains systèmes racinaires, trop gourmand en eau, peuvent être à l'origine d'une diminution de la ressource. Il déplore même ne pas avoir été entendu sur ce sujet et explique que les coupes plus régulières de la végétation permettraient également de développer l'exploitation forestière. La perception des pratiques de gestion des cours d'eau modernes n'est donc pas toujours identique pour tous les acteurs interrogés, plus particulièrement pour les élus. Cette dualité entre pratiques interventionnistes et pratiques plus respectueuses de l'environnement ne concerne pas seulement l'entretien de la végétation en bord de cours d'eau mais aussi les actions de lutte contre les inondations. Par exemple, certains habitants souhaiteraient un retour aux anciennes pratiques qui étaient employées pour prévenir des inondations et qui sont aujourd'hui interdites (curage, création d'ouvrages, etc.) :

« **[Agent]** : Et les grandes théories historiques aussi qui reviennent régulièrement "Il faudrait curer tout l'Adour", il faudrait... La semaine dernière, j'ai encore eu "Pourquoi on ne fait pas des bassins écrêteurs de crue en amont de Dax ?" » (Entretien EPCI-FP - ThG644)

Ainsi, même si les changements de pratiques sont en cours depuis maintenant plus de trente ans, il est encore difficile, dans certains territoires sur lesquels les cours d'eau étaient historiquement très entretenus de défendre l'efficacité des nouvelles pratiques de gestion des rivières. Toutefois, les interdictions réglementaires ainsi que les mesures incitatives telles que les aides financières des agences de l'eau en faveur d'une gestion plus éco-responsable des rivières constituent des mesures intéressantes pour encourager les entités gemapiennes à s'orienter vers ce type d'actions. Mais ces interdictions réglementaires, associées à la désignation officielle d'une entité territoriale en charge des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, présentent aussi quelques effets pervers. En théorie, selon les règles en vigueur, les propriétaires riverains de cours d'eau sont toujours responsables de l'entretien de ceux-ci. Or, dans la pratique, d'après les propos recueillis auprès des acteurs en charge de la compétence GEMAPI, la population locale a très souvent abandonné ses obligations d'entretien ne sachant plus vraiment ce qu'elle était en droit de faire ou non et se reposant sur l'existence des entités gemapiennes, plus particulièrement des syndicats de rivières. De cette façon, si les règles d'entretien des cours d'eau se sont précisées et durcies au fil du temps permettant la mise en œuvre d'une gestion plus écologique des rivières, elles sont parfois complexes à appréhender pour les propriétaires riverains qui préfèrent rester dans l'inaction plutôt que de risquer de mal faire et d'être sanctionnés par la police de l'eau. Cette mise en retrait des riverains par rapport à l'entretien des rivières a été évoqué 18 fois dans les discours des acteurs interrogés et apparaît dans 11 entretiens différents.

« **[Élu]** : Non mais je veux dire, dans le sens où il y a 30 ans, les gens ils entretenaient les bords de cours d'eau. On passait l'épaveuse, on coupait les arbres. Bon, certains peut-être qu'ils désherbaient, alors ça, qu'ils aient arrêté, ça, ok on est tous d'accord pour dire que c'est bien. Le problème, c'est qu'ils ont tout arrêté, ils ont aussi arrêté de passer l'épaveuse, ils ont aussi arrêté de couper les arbres... Et voilà, parce qu'ils ont eu peur. » (Entretien EPCI-FP - ThG259)

Cet élu d'EPCI-FP remarque une nette différence d'investissement des populations riveraines en matière de gestion des cours d'eau, qui s'est progressivement tari depuis 30 ans. Selon lui, cela s'explique par une méconnaissance des règles actuelles et la crainte de ne pas agir de la bonne façon par rapport aux réglementations en vigueur. Pour d'autres acteurs interrogés, ce retrait des riverains dans la gestion des cours d'eau est lié à l'attribution de la compétence GEMAPI à un acteur précis :

« **[Agent]** : Je pense que la compétence est très mal comprise. Je me mets à la place de l'habitant. Moi je pense que j'aurais la même réaction. Je me dis, il y a un syndicat qui s'occupe des cours d'eau, je l'appelle. Oui, sauf que le rôle du propriétaire riverain, sa responsabilité elle n'est pas changée et ça nous, on a beau l'écrire dans tous nos bulletins GEMAPI... » (Entretien syndicat de rivières - ThG926)

Ce témoignage d'un agent de syndicat de rivières montre les difficultés rencontrées par les entités gemapiennes en termes d'investissement des riverains dans la gestion des cours d'eau. Les justifications de cette inaction peuvent donc correspondre à une mauvaise compréhension des droits et devoirs du riverain quant à l'entretien des cours d'eau, à un renvoi de responsabilités sur l'entité gemapienne depuis qu'elle est clairement identifiée ou encore à l'absentéisme des propriétaires sur le terrain. En effet, ce dernier argument a également été abordé à plusieurs reprises, beaucoup de personnes détiennent aujourd'hui des résidences secondaires éloignées de leur lieu de vie et ne sont, de fait, pas toujours sur place pour entretenir leur propriété, ce qui peut poser problème dans certains cas. Afin d'essayer de résoudre cette problématique, les structures gemapiennes réalisent des missions de sensibilisation auprès des riverains ou envisagent d'en mettre en place à l'avenir dans le but de clarifier le rôle de chacun, mais aussi les attentes et les interdictions réglementaires en lien avec l'entretien des cours d'eau. Cette phase de sensibilisation semble essentielle pour atteindre les objectifs de bon état fixés par la réglementation, mais pourrait aussi s'avérer difficile à mener au regard des points de vue très controversés qui règnent autour de la gestion des cours d'eau.

4.3.2 – Des pratiques environnementales qui ne font pas consensus

En effet, s'il existe aujourd'hui un affront entre les politiques publiques qui prônent l'efficacité des nouvelles pratiques de gestion des milieux aquatiques et la population locale, très attachée aux pratiques de gestion plus interventionnistes, ces avis divergents sont aussi prégnants entre la sphère politique et scientifique ou plutôt entre les « groupes de pressions » qui influencent les politiques publiques et les scientifiques (Bravard et Lévêque, 2020). L'ouvrage de Jean-Paul Bravard et de Christian Lévêque attire volontairement l'attention des lecteurs sur la nécessité de prendre du recul par rapport aux « paradigmes écologiques » actuels. Selon ces auteurs, « Nos politiques environnementales sont ainsi instrumentalisées par des groupes de pression qui cherchent à imposer leur vision du monde. La science dans ce contexte est souvent marginalisée et parfois instrumentalisée. » (2020, p. 83). Ces chercheurs reviennent alors sur plusieurs termes insérés dans les politiques publiques tels que « équilibre » de la nature, « bon état » ou « état de référence » des cours d'eau qui ont notamment été employés lors de la construction de la DCE de 2000 et souvent repris dans les opérations de « restauration » écologique. Il existe en effet une contradiction entre la notion d'équilibre utilisée dans les textes réglementaires et la notion de « systèmes

écologiques », étudiée par les scientifiques, qui est en perpétuelle évolution. Selon ces derniers, « *il n'y a pas d'équilibre des systèmes écologiques. C'est une vue de l'esprit alimentée par l'idée qu'un système soumis à une perturbation retrouverait, tel un culbuto, son état antérieur si la perturbation s'interrompt.* » (Bravard et Lévêque, 2020, p. 85). Or, la majorité des recherches scientifiques a démontré que cette vision était obsolète par rapport au fonctionnement des systèmes écologiques qui évolue constamment dans le temps et dans l'espace ce qui est aux antipodes de la vision fixiste de la nature que sous-entend la notion d'équilibre. Les concepts issus de la DCE ont alors été critiqués de nombreuses fois par la sphère scientifique car ils ont été présentés comme issus de l'écologie alors qu'ils « *n'ont en réalité pas de base scientifique sérieusement établie* » (*Ibid.* p. 85). Dans le but de comprendre d'où proviennent les réglementations actuelles en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations que les entités gemapiennes doivent suivre, il paraît important de connaître le contexte dans lequel ces règles et ces objectifs sont apparus.

Tout d'abord, dans les années 1990, alors qu'il était question de travailler à l'élaboration de la DCE, un réseau de scientifiques spécialisés en écologie avait été réuni afin de fixer un ensemble d'orientations à suivre, constituant le fondement de la nouvelle Directive. Les propositions formulées par les scientifiques étaient basées sur « *l'approche intégrée des systèmes aquatiques, sur la qualité de l'eau et sur la connectivité biologique au sein des réseaux hydrographiques* » (Bravard et Lévêque, 2020, p. 86). Mais cette proposition fut rejetée par le Conseil des Ministres, considérée comme trop coûteuse et trop ambiguë sur les concepts centraux. En 1997, un nouveau groupe de travail sera constitué pour l'élaboration de la Directive, mais la sphère académique sera, cette fois, sous représentée et c'est cette seconde version qui sera finalement retenue après d'importantes simplifications et l'abandon de divers éléments comme les considérations patrimoniales et esthétiques au profit d'une « *définition de bioindicateurs basés sur la richesse et l'abondance en espèces, ainsi que sur la notion de système de référence* » (*Ibid.* p. 86). Pour beaucoup de scientifiques, la DCE a donc été « *influencée par un courant de pensée issu des milieux technocratiques et conservateurs* » (Bravard et Lévêque, 2020, p. 86) qui occultent totalement les enjeux humains, culturels et patrimoniaux qui sont pourtant à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'environnement. Sans aller jusqu'à remettre en question l'ensemble des nouvelles pratiques de gestion des cours d'eau en vogue aujourd'hui et considérées comme plus respectueuses de l'environnement nous souhaitons néanmoins rappeler que si nous sommes tenus d'appliquer des réglementations, nous sommes également en droit de s'interroger sur leur pertinence et sur leurs réels fondements. Ainsi, si certaines prises de positions lors de l'élaboration de la DCE peuvent paraître radicales et discutables, cette dernière a tout de même permis de poursuivre le développement de la conscience environnementale des entités spatiales chargées de la gestion des cours d'eau, voire de l'aménagement du territoire, notamment par la mise en place d'études préalables visant à analyser les impacts environnementaux d'éventuels projets sur les territoires.

Néanmoins ces procédures d'étude sont lourdes tant d'un point de vue administratif que financier et très chronophages pour les structures gestionnaires de la compétence GEMAPI qui, elles, souhaiteraient pouvoir agir plus rapidement. Cet argument conduit donc progressivement à se questionner sur les moyens disponibles pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI au regard des règles définies par le législateur et ouvre peu à peu le débat sur la notion d'inégalités territoriales. Ainsi, afin de poser les bases de l'analyse de potentielles inégalités territoriales relatives aux moyens financiers, la partie suivante présentera les évolutions des modes de financement perçues par les acteurs interrogés pour la mise en œuvre des

missions gemapiennes. Il s'agira donc de rappeler rapidement les modes de financement qui pouvaient exister avant la mise en œuvre officielle de la compétence GEMAPI pour les actions susceptibles de s'y référer, mais surtout de dresser un portrait des différentes possibilités de financement actuelles accordées aux structures gemapiennes pour l'exercice de cette compétence.

4.4 – Les missions de gestion des cours d'eau : le passage de financements d'origines diverses à l'instauration d'une fiscalité dédiée par le biais de la taxe GEMAPI

Après avoir présenté dans le chapitre 2 de cette thèse les acteurs en charge des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations avant et après l'apparition officielle de la compétence GEMAPI, il convient maintenant de s'intéresser, dans le cadre des évolutions que l'affectation de cette compétence a pu engendrer, aux changements qui se sont opérés en matière de modes de financement des actions relevant de la gestion des cours d'eau.

4.4.1 – Une diminution des aides et subventions versées par les échelles territoriales supra intercommunales depuis la territorialisation de la GEMAPI

Avant l'affectation obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, lorsque les missions englobées dans cette compétence étaient encore exercées par différents types d'opérateurs sur la base de leur bon vouloir, les modes de financement des interventions en rivière étaient divers. Souvent, les actions relatives à la gestion des milieux aquatiques pouvaient être en partie financées grâce à des aides et des subventions accordées par les agences de l'eau, les Régions ou encore les Départements au titre de leurs règlements d'intervention respectifs, le reste à charge étant ensuite réparti entre les diverses communes ou EPCI-FP concernés par l'intervention, soit par l'intermédiaire des contributions qu'elles/ils versaient à leur syndicat de rivière lorsqu'il existait, soit par un paiement direct de la commune ou de l'EPCI-FP au maître d'ouvrage.

Depuis leur création avec la loi sur l'eau de 1964, les agences de l'eau ont pour mission de « *faciliter les actions d'intérêt commun au bassin ou au groupe de bassins* » en attribuant « *des subventions et des prêts aux personnes publiques et privées* » (Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution). Ces attributions de subvention sont régies par des politiques d'intervention qui définissent des programmes et cadrent la procédure des dossiers de demande d'aides. Les programmes d'intervention appelés aussi programmes pluriannuels, d'une durée de 3 à 6 ans, sont discutés par les Conseils d'administration des agences de l'eau (Morandi *et al.*, 2016, p. 3). Chacune des agences de l'eau établit son propre programme d'intervention qui, selon la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, a pour but de « *détermine[r] les domaines et les conditions de son action et [de] prévoi[r] le montant des dépenses et des recettes nécessaires à sa mise en œuvre.* » (Morandi *et al.*, 2016, p. 3). Pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, dix programmes se sont succédés depuis le premier programme d'intervention, en 1969. Le 11^{ème} programme (2019-2024) est sur le point de s'achever et l'agence travaille à l'élaboration du 12^{ème} programme, dans un contexte financier difficile. Le dossier d'aides financières, lui aussi fixé par la politique d'intervention, constitue « *un ensemble de pièces administratives et techniques portées par une personne morale afin de bénéficier de ces aides financières de l'AE* » (Morandi *et al.*, 2016, p.3). La constitution de ce type de dossier se déroule en « *quatre grandes étapes aux cours desquelles interagissent les maîtres d'ouvrages et les services des AE : la constitution du dossier ; l'instruction du dossier ; l'exécution de l'action ; le processus d'archivage* » (*Ibid.* p. 3). Les taux d'aides

accordés sont fixés dans le programme d'intervention en fonction des types d'actions menées et de certaines conditions arrêtées par le Conseil d'administration.

À titre d'exemple, le 11^{ème} programme de l'agence de l'eau Adour-Garonne prévoit que les actions ayant pour domaine d'intervention la « *restauration et gestion des milieux, habitats et écosystèmes* » peuvent être subventionnées à hauteur de 30 %. Mais si le maître d'ouvrage répond à certaines conditions, il peut aussi bénéficier d'un taux de financement bonifié de 20 %. Dans l'exemple présenté, cela peut notamment être le cas si les actions en question sont « *portées par un maître d'ouvrage unique structuré à l'échelle du bassin versant et formalisées dans un document de contractualisation entre les acteurs* » (Délibération du Conseil d'administration de l'agence de l'eau Adour-Garonne sur la répartition indicative des dotations par domaine et la trajectoire financière du 11^{ème} programme du 27 octobre 2021). Les aides financières des agences de l'eau existent donc toujours aujourd'hui, mais les domaines d'actions et les conditions d'attribution de ces aides ont évolué au gré des programmes pluriannuels d'intervention.

Parallèlement, les Départements ou les Régions peuvent aussi accorder des subventions en complément des aides attribuées par les agences de l'eau en vue de soutenir financièrement les territoires locaux dans la mise en œuvre d'actions en faveur de la gestion des cours d'eau. Néanmoins, depuis les réformes territoriales de 2014 et 2015 qui ont redéfini quelque peu les compétences et le rôle de chaque niveau de collectivité, les contributions financières des Départements et des Régions dans le cadre de l'exercice gemapien ont quasiment disparu pour plusieurs raisons. En effet, le législateur a considérablement restreint les champs d'intervention de ces collectivités sur des thématiques qu'elles pouvaient avoir l'habitude de suivre. De plus, dans les premières lois qui ont officiellement donné naissance à la GEMAPI en l'affectant de manière exclusive aux EPCI-FP, l'État précisait que l'exercice des missions gemapiennes par les Départements ou les Régions ne pouvait être que provisoire, ne devant pas excéder deux ans afin d'organiser une transition progressive vers les EPCI-FP qui n'étaient pas encore prêts pour la prise de la compétence obligatoire. Se sentant de fait moins concernés, les Départements et les Régions se sont alors rapidement retirés du paysage de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Bien que quelques années plus tard le législateur ait assoupli les textes de loi en autorisant les niveaux de collectivité supérieurs à apporter leur soutien aux entités gemapiennes sur les missions relatives à l'exercice de la compétence⁵², cela repose sur un investissement volontaire que les Départements et les Régions n'ont pas tous souhaité engager. D'ailleurs, cette perte de soutien de la part des niveaux de collectivité supérieurs depuis la prise de compétence GEMAPI a été évoqué 21 fois dans l'ensemble des entretiens et apparaît dans 10 des 31 entretiens réalisés. Souvent, ce constat concerne les Départements, comme en témoigne l'extrait suivant :

« **[Agent]** : *Sur la partie rivière, franchement bon, on les... Bien sûr, on les associe parce que c'est toujours important de se partager les choses et on est plus intelligents à plusieurs que tout seul. Mais après clairement, en termes d'accompagnement technique où financier, ils ne nous apportent plus ni l'un ni l'autre. Après, j'espère qu'un jour ils changeront d'avis... Notamment... bon sur la partie GEMA, donc tous les programmes sur les rivières-là, aujourd'hui on est quand même bien aidés par l'agence de l'eau et la Région [...]. Donc là, à la limite je peux comprendre que le Département ne vienne pas mais par contre, moi, ce qui m'inquiète un peu plus, c'est la partie ouvrage, la partie PAPI-là qui va venir, où là on ne sera pas du tout sur les mêmes enveloppes et pas du tout sur le même niveau de financement qu'on peut avoir aujourd'hui en cumulant agence de l'eau et Région. » (Entretien syndicat de rivières - ThG260)*

⁵² Loi GEMAPI de 2017, dite aussi « loi Fesneau ».

Cet agent de syndicat de rivières confie essayer de poursuivre l'intégration des Départements aux différentes démarches engagées par sa structure sans pour autant bénéficier d'un soutien financier de leur part. Si cela ne semble pas dérangeant pour les charges liées à la gestion des milieux aquatiques, qui sont déjà soulagées financièrement par les aides de la Région et de l'agence de l'eau Adour-Garonne, l'agent se montre particulièrement inquiet à l'échelle du bassin de l'Adour, il existe néanmoins des Départements qui ont maintenu leur politique de soutien aux territoires locaux sur les problématiques liées à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations comme les Départements des Landes et du Gers, mais à un niveau moindre que par le passé. Aussi, si les entités gemapiennes disposent d'un certain nombre d'aides pour mettre en œuvre des actions relatives au volet GEMA de la compétence de la part de l'agence de l'eau, les aides de celle-ci permettant d'intervenir sur les ouvrages de protection hydraulique sont inexistantes. Le soutien des Départements sur ce type d'actions serait donc le bienvenu, notamment pour les structures présentant de forts enjeux en matière de prévention des inondations. D'ailleurs, historiquement, les quatre Départements du bassin de l'Adour étaient très investis dans les politiques de lutte contre les inondations et avaient même donné naissance à l'Institution Adour dans le but de porter ensemble des actions capables d'améliorer la protection des populations et des activités humaines face aux inondations. Les principaux financeurs des actions de prévention des inondations étaient souvent les Départements, plus particulièrement sur l'axe Adour du piémont aux alentours de Tarbes jusqu'à son embouchure. Ces financements pouvaient porter à la fois sur des études hydrauliques, mais aussi sur des travaux de création ou d'entretien des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Concernant les affluents de l'Adour, le financement de la politique de prévention des inondations, notamment la création d'ouvrages de lutte contre les inondations reposait plutôt sur les structures directement concernées, à savoir les EPCI-FP ou encore les communes avec parfois une aide directe de leur département de rattachement. Cela est le cas pour plusieurs ouvrages qui ont été édifiés sur le bassin-versant du gave de Pau ou encore sur celui du Luy de Béarn, par exemple.

Les financements départementaux proviennent généralement des impôts locaux, des dotations de l'État, des produits des services rendus ainsi que des produits des emprunts. Ainsi, si l'on pouvait penser que la population locale ne participait pas vraiment au financement des actions de prévention des inondations avant l'arrivée officielle de la compétence GEMAPI et la mise en place d'une taxe dédiée, elle y participait en réalité d'une manière indirecte ou du moins plus difficilement identifiable, via le paiement des impôts locaux. Parallèlement, les Départements du bassin de l'Adour avaient mis en place une contribution volontaire pour les extractions de granulats en accord avec les extracteurs afin de financer des actions relatives à la prévention des inondations ou à la restauration des milieux aquatiques. Cette contribution était une mesure incitative qui avait pour vocation de faire participer les extracteurs de granulats au financement d'interventions visant à corriger les effets néfastes de leur activité sur les cours d'eau en échange de quoi les Départements, considérés comme leurs clients les plus importants (notamment avec l'aménagement de voiries), s'engageaient à se fournir auprès d'eux en matériaux. Cette contribution qui fait quelque peu écho au principe de pollueur – payeur a ainsi permis de financer des opérations d'enrochement et parfois même des ouvrages. Néanmoins, si cette pratique a connu un franc succès dans les années 1980. Depuis les années 1990, l'apparition de nouvelles réglementations interdisant ou restreignant l'extraction de matériaux dans certains cas a engendré une baisse d'activité pour les sociétés d'extraction. En outre, le « pacte » qui existait entre extracteurs et Départements concernant la fourniture de matériaux pour les routes a été abrogé avec les règles de mise en concurrence imposées par les réglementations successives en matière de marchés publics. Ces deux faits ont entraîné le déclin de la

contribution volontaire sur les extractions de granulats. Après avoir progressivement cessé d'exister dans plusieurs départements, cette contribution volontaire n'a finalement perduré que dans le département des Landes, après évolution dans la forme de son cadre partenarial. Consécutivement à un contrôle de la chambre régionale des comptes : la perception de cette contribution est depuis 2008 opérée directement par l'Institution Adour, en charge des opérations de protection ou de restauration concernées par le dispositif. Néanmoins, force est de constater que la perception de contribution volontaire s'amenuise progressivement depuis le transfert. Cette source de financement a tout de même permis la mise en œuvre d'importantes actions de stabilisation du lit et de protection des berges pendant plusieurs années. Si les opérateurs en charge de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations étaient nombreux, les sources de financement étaient, elles aussi, variées.

Actuellement, dans l'optique de conserver ou de créer des leviers financiers pour l'exercice des missions gemapiennes, certaines ressources externes aux EPCI-FP ont été maintenues ou mises en place. Ainsi, en supplément des aides de l'agence de l'eau et des subventions des Départements ou des Régions évoquées précédemment, dans le cadre de certaines actions et sous certaines conditions, les entités gemapiennes peuvent bénéficier du fonds Barnier, du fonds vert, de fonds européens ou encore de dotation de solidarité lorsque leur territoire a été touché par des événements climatiques. Le fonds Barnier appelé aussi fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), constitue une ressource de plus de 200 millions d'euros par an en moyenne et détient l'objectif de « soutenir des mesures de prévention ou de protection des personnes et des biens exposés aux risques naturels majeurs » (Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires 2022). Créé en 1995, ce fonds offre aujourd'hui la possibilité aux entités gemapiennes d'obtenir des financements pour réaliser des opérations de prévention des inondations. Le fonds vert ou fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires est opérationnel depuis 2023 et permet quant à lui de financer des actions plus larges que celles relevant uniquement de la prévention des inondations. En effet, ce fonds dont le montant annuel s'élève à 2 milliards d'euros en 2023, « vise notamment à subventionner des investissements locaux favorisant le renforcement de la performance environnementale dans les territoires, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie » (Cerema - centre d'études et d'expertise sur les risques, 2023). En lien avec les objectifs précités, le fonds vert peut ainsi contribuer au financement de certaines actions gemapiennes.

Ensuite, parmi les fonds européens structurels et d'investissement ayant pour vocation de favoriser le développement des territoires, deux peuvent être sollicités pour participer au financement d'opérations relevant de la compétence GEMAPI. Il s'agit du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Alors que le FEDER peut financer des actions « *en lien avec l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques* », le FEADER « *soutient des projets locaux de développement rural* » (Cerema, 2023). Dans ce cadre, ils peuvent donc tous deux constituer une source de financement pour l'exercice de certaines missions gemapiennes. Enfin, en cas d'événement climatique majeur, les entités en charge de la compétence GEMAPI peuvent bénéficier d'un soutien financier spécifique de la part de l'État, notamment lorsqu'il s'agit d'entreprendre des travaux de réparation des dégâts sur des ouvrages de protection hydraulique ou « des travaux urgents de restauration des capacités d'écoulement des eaux » (Cerema, 2023). Toutefois, ces sources extérieures de financement ne constituent qu'un appui pour les EPCI-FP qui restent les principaux financeurs de la compétence GEMAPI par le biais de leurs propres moyens ou par l'institution de la taxe GEMAPI.

Pour résumer, certaines aides existent encore aujourd'hui comme celles de l'agence de l'eau pour des interventions relevant principalement du volet GEMA de la compétence ou encore celles des Départements, des Régions, voire de l'Europe pouvant servir tant au volet GEMA que PI de la compétence en fonction des volontés politiques de chacun d'entre eux. La participation des Départements et des Régions au financement des missions gemapiennes reste très disparate en fonction des territoires et peut donc engendrer des inégalités entre les structures gemapiennes soutenues par leur(s) niveau(x) de collectivité supra et celles qui ne le sont pas. Néanmoins, en affectant la compétence GEMAPI aux intercommunalités à fiscalité propre, l'État a mis en place une nouvelle taxe, facultative, ayant pour objectif de permettre aux entités gemapiennes d'assumer les charges financières liées à l'exercice de l'ensemble des items relatifs à la compétence. La sous-partie suivante aura donc vocation à expliquer le calcul de cette taxe, mais aussi, plus largement, le fonctionnement du financement de la compétence GEMAPI par les intercommunalités à fiscalité propre.

4.4.2 – Les possibilités de financement de la compétence GEMAPI par les EPCI-FP

La taxe GEMAPI, prévue par le législateur lors de la loi MAPTAM de 2014, est plafonnée à 40 euros par habitant (population DGF⁵³) et est exclusivement réservée au financement des missions relevant de la compétence GEMAPI. En d'autres termes, pour un EPCI-FP de 200 000 habitants, le montant global annuel de taxe GEMAPI ne pourra pas excéder 8 000 000 d'euros et ne pourra pas non plus être supérieur aux dépenses prévisionnelles d'investissement et de fonctionnement de la compétence. En revanche, cela ne signifie pas que le montant maximal de taxe versé par le contribuable est plafonné à 40 euros. Ce seuil permet en réalité de définir un produit de taxe GEMAPI qui sera ensuite répercuté sur les quatre taxes locales que sont la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB), la taxe d'habitation (TH) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). La taxe d'habitation ayant été supprimée pour les résidences principales de manière progressive depuis 2021 pour disparaître totalement au 1^{er} janvier 2023, la taxe GEMAPI repose donc désormais essentiellement sur les taxes foncières. Après avoir expliqué le calcul de la taxe GEMAPI, les nouvelles mesures prises par le législateur issues des réformes de la fiscalité directe locale pour 2021 et 2022 qui visent à compenser la suppression du produit GEMAPI lié à la taxe d'habitation sur les résidences principales seront présentées.

Tout d'abord, l'instauration de la taxe GEMAPI pour la première année doit faire l'objet d'une délibération prise avant le 1^{er} octobre de l'année précédant son application afin de permettre à l'administration fiscale de « *déterminer précisément l'assiette imposable et de la communiquer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) avant l'adoption de leur budget primitif* » (Réponse à la question n°3749 - Assemblée Nationale 2019). Depuis la loi de finances pour 2019, la décision de reconduction de la taxe et du produit attendu de celle-ci peut être prise jusqu'au 15 avril de l'année d'exercice concerné de manière à permettre aux EPCI-FP « *d'adopter [...] le produit de la taxe GEMAPI dans un calendrier plus conforme à l'analyse de leurs besoins de financement* » (*Ibid.*). Afin de montrer le poids que peut avoir la taxe GEMAPI sur les différents types de contribuables, un exemple d'application du calcul de celle-ci est présenté dans l'encadré 5.

⁵³ « Il s'agit de la population totale de la commune majorée d'une part d'un habitant par résidence secondaire, et majorée d'autre part d'un habitant par place de caravane située dans une aire d'accueil des gens du voyage » (INSEE)

Encadré 5. Exemple de calcul de la taxe GEMAPI

« Pour une intercommunalité de 250 000 habitants, la loi plafonne le produit de la taxe GEMAPI à une recette maximale de 10 M€ par an (40€ par habitant).

Admettons que, compte tenu des dépenses prévisionnelles à effectuer au titre de la compétence GEMAPI (travaux d'investissement, adhésion à un EPAGE ou à un syndicat de rivière, etc.), l'intercommunalité décide de fixer le produit de la taxe GEMAPI à 5 M€ par an (soit la moitié du plafond admis par la loi en référence à sa population). »

Calcul de répartition de la taxe GEMAPI sur les taxes locales :

| | TH | TFPB | TFPNB | CFE | Total |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------|
| | 70 000 000 € | 45 000 000 € | 40 000 000 € | 30 000 000 € | 185 000 000 € |
| | 1 890 000 € | 1 220 000 € | 1 080 000 € | 810 000 € | 5 000 000 € |

5 M€/185 M€ = 2,7 %

2,7 %

Produit GEMAPI

Calcul des taux d'imposition :

« Les taux d'imposition de la taxe GEMAPI sur les taxes locales se calculent en effectuant le ratio du produit attendu par rapport aux bases d'imposition connues des services fiscaux. »

| | TH | TFPB | TFPNB | CFE |
|----------------|---------------|---------------|---------------|--------------|
| Produit GEMAPI | 1 890 000 € | 1 220 000 € | 1 080 000 € | 810 000 € |
| Bases | 400 000 000 € | 185 000 000 € | 165 000 000 € | 80 000 000 € |
| Taux | 0,47 % | 0,66 % | 0,65 % | 1,01 % |

810 000 € / 80 000 000 € = 1,01 %

Calcul du coût supporté par chaque ménage :

« Pour calculer le montant de la taxe GEMAPI, chaque contribuable doit multiplier la valeur locative nette (VLN) de son lieu de résidence, le revenu cadastral (RC) du bien qu'il possède ou la VLN des biens immobiliers utilisés par son entreprise, par les taux d'imposition précédemment calculés. »

| | TH | TFPB | CFE |
|------------------------------------|---------|---------|---------|
| VLN / RC d'un contribuable moyen | 2 800 € | 1 700 € | 7 700 € |
| Taux GEMAPI | 0,47 % | 0,66 % | 1,01 % |
| Montant dû par chaque contribuable | 13 € | 11 € | 78 € |

7 700 € X 1,01 % = 78 €

Sources : lettre GEMAPI DREAL Rhône Alpes n°3, 2015 ; Landot et al., 2019

La loi de finances pour 2021, prévoyant la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables en 2021 et de manière progressive jusqu'à sa totale disparition en 2023, entraîne alors un « report du poids de la taxe GEMAPI sur les autres impôts » (DGCL - Direction générale des collectivités locales, 2023). Si cette mesure n'engendre pas d'impacts sur le montant perçu par les EPCI-FP au titre de la taxe GEMAPI, elle n'est, à première vue, pas neutre pour les propriétaires fonciers et les contribuables pour lesquels la taxe d'habitation subsiste encore. Ces derniers se verront en effet répartir la part de taxe GEMAPI relative à la partie de la taxe d'habitation supprimée. Néanmoins, afin de pallier ce déséquilibre, l'article 29 de la loi de finances pour 2021 engage également une révision de la méthode d'évaluation de la valeur locative des établissements industriels « se traduisant par une réduction de moitié de la TFPB et de la CFE » (collectivités-locales.gouv.fr, 2022). Des ajustements pour la répartition du produit de GEMAPI sont

également prévus et passent notamment par la mise en place d'une dotation budgétaire de l'État dont l'objectif est de compléter le produit de TFPB et de CFE versé par les personnes assujetties à ces deux taxes, comprenant également la part additionnelle associée à la taxe GEMAPI de ces deux impôts. Concernant cette dernière, cette dotation concerne uniquement les EPCI-FP qui appliquaient la taxe GEMAPI en 2020, est calculée à partir des données de cette même année et son montant est figé sans limite de durée (collectivités-locales.gouv.fr, 2022). De cette manière, le produit de taxe GEMAPI fixé par l'EPCI-FP est minoré du montant de la dotation avant d'être réparti entre les différentes personnes assujetties à cet impôt. Cependant, toute augmentation du produit de la taxe GEMAPI ou toute instauration nouvelle de l'impôt réalisées postérieurement à 2020 ne pourra pas être prise en compte par la dotation et sera donc entièrement supportée par les contribuables restants après la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Enfin, la minoration de la part départementale de foncier bâti prévue dans la loi de finances pour 2022 entraîne également des modifications des modalités de calcul des taux additionnels de taxe GEMAPI « afin d'éviter des situations de répartition incohérente des taxes additionnelles entre les redevables des 4 taxes directes locales (TF, TH, CFE) auxquelles elles s'ajoutent » (collectivités-locales.gouv.fr, 2022). Ces modifications sont présentées dans l'article 105 de la loi de finances pour 2022 ainsi que dans l'article 41 de la loi de finances rectifiée pour 2022.

L'institution d'une nouvelle taxe n'étant bien souvent pas une mesure très appréciée des élus locaux qui ne se sentent pas toujours prêts à assumer cette décision auprès de leurs administrés, le législateur a ouvert, à travers les textes de loi venus assouplir la réglementation gemapienne, la possibilité pour les EPCI-FP de prendre en charge les dépenses relatives à l'exercice de la compétence GEMAPI à partir du budget général de l'intercommunalité (Landot *et al.*, 2019, p. 83). Les missions relatives au bloc gemapien sont donc aujourd'hui essentiellement financées par les EPCI-FP, soit par le biais de l'institution de la taxe afférente, soit au moyen de leur budget général ou encore par une combinaison de ces deux procédés. Si elles le souhaitent, les intercommunalités à fiscalité propre peuvent également avoir recours à l'emprunt. Enfin, dans le cadre d'étude ou de travaux d'intérêt général, les EPCI-FP peuvent également mettre en place une participation riveraine qui prendrait la forme d'une redevance pour service rendu. Ce procédé s'applique en réalité au-delà du champ de compétence gemapien puisqu'il peut être employé pour l'ensemble des 12 items de l'article L.211-7 du code de l'environnement, « mais également aux actions visées par l'article L.151-36 du code rural : lutte contre l'érosion et les avalanches, les travaux de débroussailllements, l'entretien des canaux et des fossés, l'irrigation, ou les travaux de débardages » (Landot *et al.*, 2019, p. 83). Cette participation riveraine peut à la fois s'appliquer aux personnes qui ont engendré la nécessité de travaux, mais aussi à celles pour lesquelles les travaux seront bénéfiques. Lorsqu'un EPCI-FP souhaite financer des actions gemapiennes par le biais de ce procédé, il doit au préalable prévoir dans son programme de travaux la répartition des dépenses entre les riverains concernés et soumettre ensuite ce programme à une enquête publique environnementale.

Les seuls programmes de travaux qui peuvent être dispensés d'enquête publique environnementale sont ceux pour lesquels « le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander d'expropriation ni de participations financières : travaux en cas de péril imminent, dans un cours d'eau couvert par un SAGE, travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques » (Landot *et al.*, 2019, p. 86). La participation financière des riverains reste cependant un mécanisme généralement peu employé par les entités gemapiennes en raison des difficultés liées à l'élaboration d'une clé de répartition des charges juste pour l'ensemble des personnes concernées, car les intercommunalités peinent à quantifier le

bénéfice du service rendu pour chaque riverain et peuvent par conséquent s'exposer à d'éventuels contentieux. En outre, ce mode de financement des actions gemapiennes ne peut être cumulé avec l'institution de la taxe GEMAPI et il est souvent plus simple pour les EPCI-FP de lever un nouvel impôt dont ils sont sûrs de recevoir le produit attendu que de mettre en place une participation riveraine dont le recouvrement total des dépenses peut s'avérer plus compliqué.

En résumé de ce chapitre, la territorialisation de la compétence GEMAPI a été à l'origine de divers changements pour les territoires. Alors que les lois de réformes territoriales qui ont donné officiellement naissance à la compétence GEMAPI ont eu d'importants impacts sur les découpages territoriaux, l'affectation de cette compétence à un opérateur précis a engendré de nombreuses évolutions concernant l'organisation interne de ces entités. Si rares sont les EPCI-FP qui ont dû recruter du personnel supplémentaire puisque la plupart ont transféré les missions gemapiennes à des structures telles que des syndicats de rivières, ces derniers ont quant à eux souvent augmenté leurs effectifs et plus particulièrement ceux qui ont pris à leur charge l'intégralité de la compétence, comprenant ainsi la gestion des ouvrages hydrauliques. Cette mission, nouvelle pour certains d'entre eux ou en tout cas, cadrée par des règles de gestion plus strictes, a souvent conduit les syndicats de rivière à recruter du personnel supplémentaire. Aussi, alors que pour beaucoup d'EPCI-FP les dépenses relatives à la gestion des milieux aquatiques sont restées identiques ou quasiment identiques, pour certains d'entre eux, elles ont fortement augmenté. Il s'agit notamment de territoires sur lesquels les enjeux gemapiens sont importants ; or, ce ne sont pas nécessairement ceux qui détiennent le plus de moyens pour mettre en œuvre la compétence. Le prochain chapitre tentera ainsi, dans une sous-partie, de mettre en relation le poids des enjeux face aux capacités financières des EPCI-FP. Toutefois, ce premier constat permet déjà d'affirmer que l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP peut être source d'un creusement des inégalités territoriales dans la mesure où la quantité d'enjeux gemapiens, qui varie d'une intercommunalité à l'autre, peut avoir un impact financier considérable pour les territoires intercommunaux qui en comptent de nombreux.

Parmi les principales évolutions engendrées par la territorialisation de la GEMAPI, les acteurs interrogés lors de la phase d'enquête de terrain (EPCI-FP et syndicats de rivières confondus) ont également souvent évoqué les changements liés aux instances de discussions et de décisions associées à l'exercice des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Les évolutions abordées concernent essentiellement les modifications des règles de représentativité au sein des comités syndicaux afin simplifier les échanges et fluidifier les prises de décisions. Si cette évolution de la gouvernance locale présente, pour certains acteurs interrogés, l'avantage de fluidifier les échanges et les prises de décisions, elle laisse pour d'autres apparaître quelques inconvénients tels qu'une perte de proximité avec le terrain ou encore des problèmes de quorum liés au fait que les élus communautaires, qui sont aujourd'hui les principaux délégués dans les instances syndicales, cumulent souvent plusieurs mandats ou fonctions ce qui les empêche d'assister à l'ensemble des réunions de comités syndicaux et de s'intéresser de la même manière à toutes les thématiques dont ils ont la charge. L'articulation des échelles politico-administratives et hydrographiques que souhaitait mettre en place le législateur dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI s'avère en réalité difficile à faire fonctionner dans la pratique, surtout lorsque l'on sait que la volonté de l'État était de lier urbanisme, gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations et que certains discours recueillis révèlent qu'après le transfert du bloc gemapien aux syndicats de rivières, ces derniers ne sont que peu consultés sur les projets d'urbanisme.

Selon les acteurs interrogés, la territorialisation de la compétence GEMAPI a également apporté de lourdes responsabilités aux entités gemapiennes mais a aussi permis une prise de conscience de la part des élus locaux, appuyée par des inondations marquantes, sur la nécessité d'agir afin d'améliorer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. Cette prise de conscience des élus, confortée par le travail de sensibilisation à l'environnement réalisé par leurs agents, puis corrélé à la montée en puissance des préoccupations environnementales et les évolutions réglementaires, a conduit les intercommunalités à renforcer l'évolution de leurs pratiques de gestion des cours d'eau vers des actions plus attentives aux éventuels effets néfastes qu'elles peuvent engendrer sur l'environnement. Cependant, d'après les propos rapportés par les acteurs interrogés, les nouvelles réglementations ayant vocation à réduire les impacts négatifs des actions humaines sur les cours d'eau ne sont pas toujours bien appréhendées et bien perçues par la population locale qui regrette encore parfois certaines pratiques de gestion des cours d'eau antérieures (coupe rase de la végétation, curage, construction de retenues d'eau, etc.). Selon plusieurs acteurs interrogés, ce durcissement réglementaire ainsi que l'affectation de la compétence GEMAPI à un échelon bien identifié, celui de l'EPCI-FP, a conduit à un retrait des riverains dans l'entretien des cours d'eau alors que leur responsabilité en la matière n'a jamais été remise en question. Cela peut être expliqué par le fait que la population locale peine à comprendre ces nouvelles réglementations complexes, pensant à tort qu'elle n'a plus le droit de réaliser des actions d'entretien sur les cours d'eau et que de toute façon, ces missions sont désormais dévolues aux EPCI-FP.

Pour finir, la territorialisation de la compétence GEMAPI a également suscité des changements concernant les modes de financement des missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Si avant l'affectation directe de cette compétence aux EPCI-FP les origines des financements étaient plutôt diversifiées (Département, Régions, agence de l'eau, communes, EPCI-FP, etc.), avec la mise en place d'une fiscalité dédiée et l'affectation du bloc gemapien à une entité territoriale précise, certaines ressources financières se sont parfois raréfiées. Ainsi, les participations financières des Départements ont pris fin pour plusieurs territoires laissant parfois les EPCI-FP en charge de financer des actions pour lesquelles ils étaient auparavant aidés. Heureusement, les subventions accordées par les agences de l'eau existent encore, néanmoins elles concernent essentiellement le financement d'interventions relatives à la gestion des milieux aquatiques et très peu celles liées à la prévention des inondations. Pour faire face aux dépenses gemapiennes, les intercommunalités à fiscalité propre n'ont alors plus alors que 5 possibilités : instaurer la taxe GEMAPI, se servir de leur budget général, combiner le produit issu de leur taxe GEMAPI et les ressources de leur budget général, avoir recours à l'emprunt ou mettre en place une participation riveraine à condition qu'elles ne lèvent pas déjà la taxe GEMAPI. Ainsi, après avoir présenté les différents modes de financements accessibles théoriquement aux EPCI-FP pour assumer financièrement les charges gemapiennes, le chapitre suivant dressera un état des lieux des modes de financement effectivement utilisés par les EPCI-FP du bassin de l'Adour. Pour ce faire, il mettra en évidence l'accentuation des inégalités que ceux-ci peuvent engendrer ainsi que les dispositifs financiers proposés par des échelles territoriales supra (étatique et européenne) les plus sollicités par les intercommunalités à fiscalité propre. Toutefois, nous verrons à travers les discours des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes par entretiens semi-directifs que ces dispositifs sont insuffisants pour aider les EPCI-FP les plus défavorisés, en raison d'enjeux gemapiens très importants et/ou de moyens techniques et financiers trop faibles, à exercer pleinement la compétence GEMAPI.

Chapitre 5 : Une perception ambivalente des effets territoriaux de la GEMAPI : solidarité et inégalités mises en tension

Les modes de financement des missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations ont évolué avec la mise en place officielle d'un bloc de compétences spécifiquement consacré à l'exercice de ces missions, passant ainsi de sources de financement diverses à une fiscalité dédiée tandis que les ressources financières extérieures se raréfient. Les entités territoriales chargées de financer l'exercice gemapien demeurent les EPCI-FP, très souvent reconfigurés à la suite de la loi NOTRe de 2015. Bien qu'ils bénéficient parfois du soutien financier de l'agence de l'eau, de leur Région ou de leur Département de rattachement, depuis que la compétence GEMAPI leur a été affectée, ils sont les principaux financeurs de leur politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, tandis qu'auparavant ils n'étaient, pour la plupart, que peu concernés par les dépenses gemapiennes. Pour financer l'exercice du bloc gemapien, les EPCI-FP peuvent utiliser leur budget général, instituer la taxe prévue par le législateur à cet effet, combiner les deux moyens de financement précités ou encore mettre en place une participation riveraine s'ils ne prélèvent pas déjà l'impôt dédié au financement de la compétence. Au regard des différentes possibilités de financement qui se présentent aux EPCI-FP, ce chapitre présentera les choix de gestion que les intercommunalités à fiscalité propre du bassin de l'Adour ont fait pour financer la mise en œuvre des missions gemapiennes.

Sur la base des données recueillies lors de l'enquête en ligne, la première sous-partie de ce chapitre permettra de montrer le paysage des EPCI-FP du bassin de l'Adour qui ont fait le choix d'instituer la taxe GEMAPI et une analyse des chiffres communiqués relatifs au montant de celle-ci sera également réalisée. Ces données, mises en perspective avec les discours des acteurs interrogés durant la phase d'enquête de terrain feront apparaître les avantages et les inconvénients que peut présenter la mise en place de ce nouvel impôt et exposeront également les inégalités territoriales liées aux moyens financiers qui peuvent être accentuées par l'affectation de la compétence GEMAPI. La deuxième sous-partie viendra néanmoins nuancer la première en démontrant que, si la taxe GEMAPI peut constituer une source d'inégalité supplémentaire entre les entités gemapiennes, elle repose aussi, paradoxalement, sur un principe de solidarité territoriale dans la mesure où elle fait, en théorie, participer l'ensemble des habitants d'un territoire. Ce sera donc également l'occasion de faire un point sur la notion de solidarité territoriale telle qu'elle est perçue par les acteurs en charge des missions gemapiennes. Enfin, la dernière sous-partie évoquera la mise en place de dispositifs financiers proposés par des échelles territoriales supra (départementale, régionale, étatique et européenne) afin d'accompagner les intercommunalités à fiscalité propre dans le financement des actions gemapiennes. Toutefois, nous verrons à travers les discours des personnes interrogées dans le cadre des enquêtes par entretiens semi-directifs que ces dispositifs sont insuffisants pour aider les EPCI-FP les plus défavorisés à exercer pleinement la compétence GEMAPI, en raison d'enjeux gemapiens très importants et/ou de moyens techniques et financiers trop faibles.

5.1 – Une improbable solidarité financière : la création d'une taxe fondamentalement inégalitaire affectée à la compétence GEMAPI

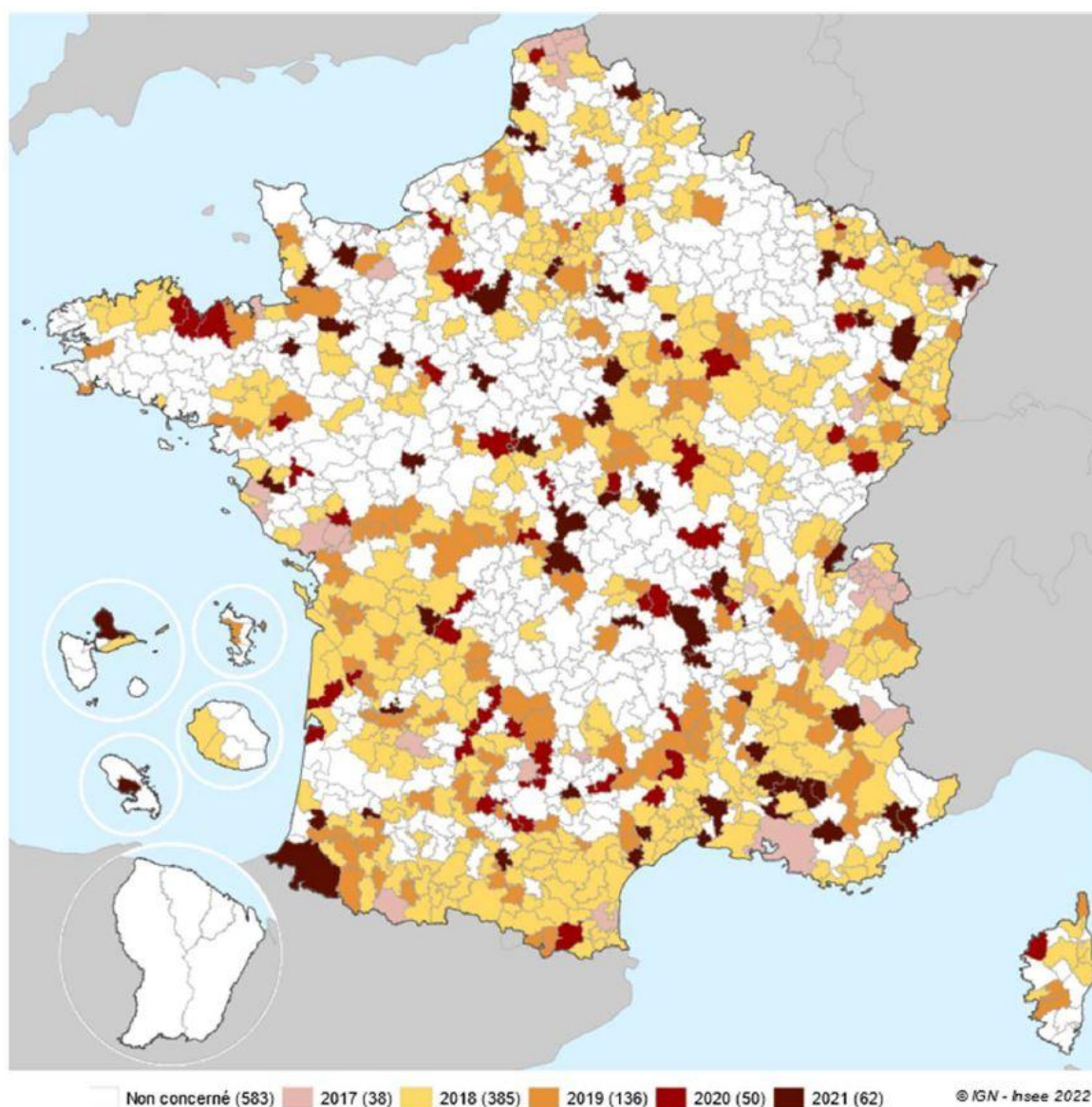
Après avoir présenté les modes de financement prévus par le législateur dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI, il convient désormais de s'intéresser à celui qui a été tout particulièrement créé pour la mise en œuvre de ces missions : la taxe GEMAPI. Les paragraphes suivants auront ainsi pour objectif

de dresser un bilan de la levée et de l'évolution de cette taxe pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour en s'appuyant également sur les données nationales relatives à cet impôt.

5.1.1 - La taxe GEMAPI dans le bassin de l'Adour : instauration et évolution entre 2017 et 2023

Tout d'abord, si la taxe GEMAPI a été, au départ, plutôt mal perçue par les élus locaux qui auraient préféré éviter de faire payer un nouvel impôt à leurs contribuables, car selon leurs mots, « Ce n'est jamais bien perçu une taxe ! » (Propos d'un élu de syndicat de rivière), la majorité d'entre eux a finalement décidé d'instituer la taxe GEMAPI (figure 57). Ainsi, malgré l'impopularité de l'impôt, sur les 38 EPCI-FP ayant répondu à l'enquête en ligne, 27 avaient institué la taxe en 2021 (soit plus des deux tiers), dans le bassin de l'Adour contre 665 sur 1248 EPCI-FP (soit 53 %), à l'échelle nationale (DGCL - Direction générale des collectivités locales, 2023) La carte ci-après illustre l'évolution du prélèvement de la taxe par les EPCI-FP à l'échelle nationale, entre 2017 et 2021 (figure 56).

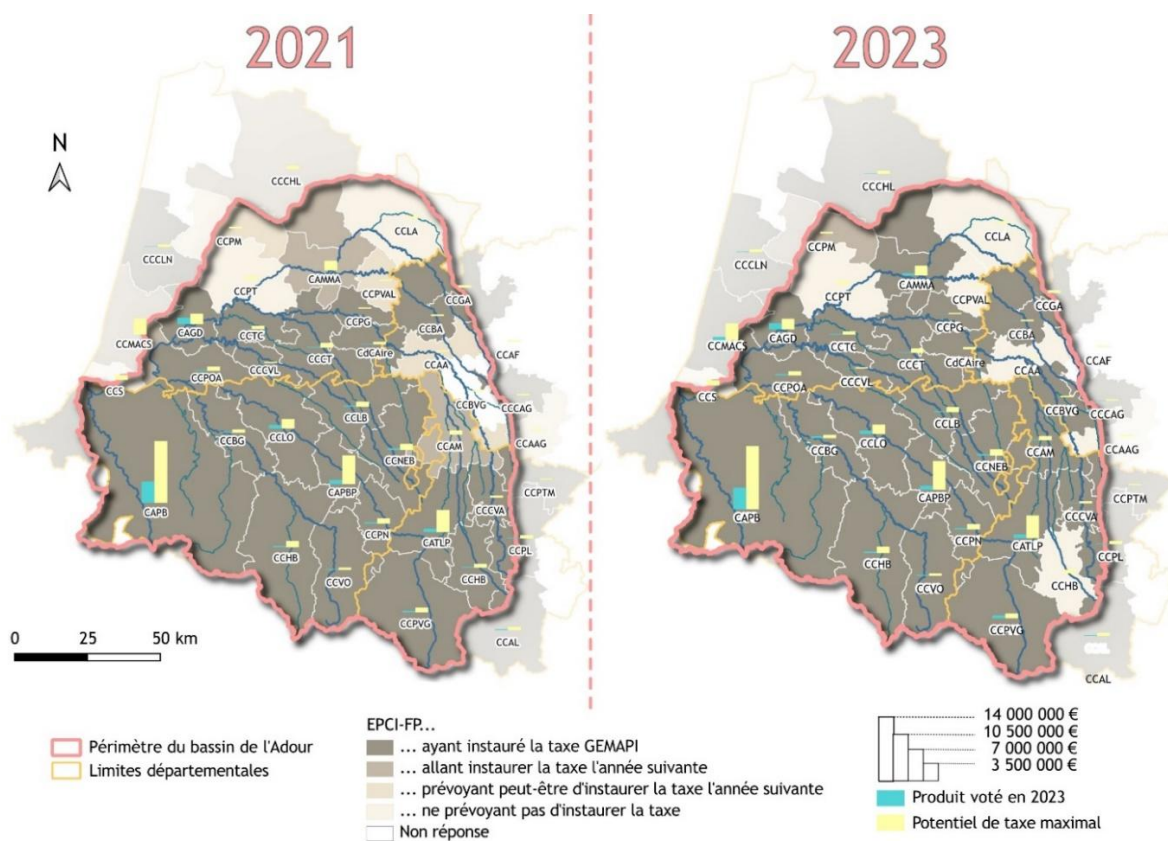
Figure 60. EPCI-FP prélevant la taxe GEMAPI entre 2017 et 2021 à l'échelle nationale



Source : DGCL, 2023

À l'échelle nationale, le nombre d'EPCI-FP prélevant la taxe a donc presque doublé entre 2017 (385) et 2021 (665). Si sur l'ensemble du territoire français à peine plus de la moitié prélève la taxe GEMAPI en 2021, déjà plus des deux tiers des EPCI-FP du bassin de l'Adour l'ont institué sur la même année. Afin de pouvoir analyser l'évolution de la taxe GEMAPI au-delà de l'année 2021 dans le bassin de l'Adour, une actualisation des données a été menée par échange de mails au cours de l'année 2023 auprès de tous les EPCI-FP du terrain d'étude. En 2023, sur les 39 EPCI-FP ayant répondu aux sollicitations par courrier électronique, 31 avaient institué la taxe GEMAPI, soit plus des trois quarts des intercommunalités à fiscalité propre du bassin de l'Adour. Néanmoins, aucun EPCI-FP n'a pour le moment atteint le seuil de prélèvement maximal de sa taxe. Sur les cartes ci-dessous (figure 57) le potentiel maximal de taxe GEMAPI de chaque EPCI-FP est représenté par les barres jaunes de l'histogramme, tandis que le produit de taxe GEMAPI voté est représenté par les barres bleues, ce qui nous permet rapidement de constater que ces dernières sont nettement plus petites que les barres jaunes donc que le produit de taxe voté est bien en-deçà du potentiel maximal. En 2023, seulement 3 EPCI-FP atteignent plus de la moitié de leur potentiel maximal de taxe GEMAPI (avec un produit voté qui représente environ 60 % du potentiel maximal de leur taxe), pour tous les autres, le produit voté est compris entre 3 et 14 € par habitant. Ces trois intercommunalités à fiscalité propre sont la communauté d'agglomération du Grand Dax qui a fait le choix de classer son système d'endiguement de presque 13 kilomètres et de faire les travaux nécessaires, la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves et la communauté de communes Béarn des Gaves qui ont, toutes les deux, été affectées par des phénomènes d'inondation importants ces dernières années.

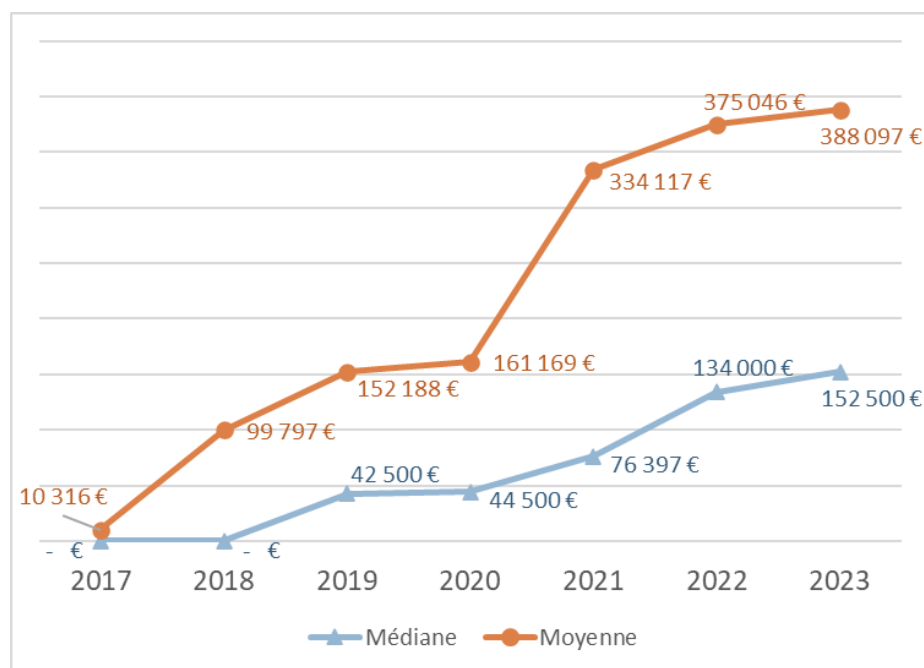
Figure 61. La taxe GEMAPI en 2021 et 2023 pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour



Sources : IGN (BD TOPO), INSEE
Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

De manière générale, depuis 2017, les produits de taxe GEMAPI votés n'ont cessé d'augmenter à l'échelle du bassin de l'Adour (figure 58). En 2017, seule la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac qui s'était emparée de la compétence GEMAPI par anticipation et celle de Pyrénées Vallées des Gaves qui avait déjà organisé le transfert du bloc gemapien au Pays de Lourdes et Vallées des Gaves (PLVG), après avoir également pris la compétence par anticipation afin de réparer les dégâts causés par la crue de 2013, avaient déjà institué la taxe GEMAPI.

Figure 62. Évolution du produit de la taxe GEMAPI dans le bassin de l'Adour entre 2017 et 2023



Source : enquête auprès des EPCI-FP
Réalisation : Lauren MATIAS

En 2018, si le produit de taxe moyen s'élève à 99 797 €, la médiane, toujours à zéro, indique qu'au moins la moitié des EPCI-FP du bassin de l'Adour n'avait pas encore mis en place le nouvel impôt. C'est à partir de 2019, que plus de la moitié des intercommunalités à fiscalité propre du territoire étudié prélève la taxe GEMAPI et cette situation reste plus ou moins identique en 2020. Entre 2020 et 2023, qu'il s'agisse de la courbe présentant la moyenne ou la médiane, une hausse des produits de la taxe est constatée. Néanmoins, les écarts importants entre les valeurs de la moyenne et de la médiane montrent que la répartition par EPCI-FP est très hétérogène et que la moyenne est influencée par des valeurs extrêmes. En d'autres termes, comme pour le graphique relatif à l'évolution des dépenses dans le chapitre précédent, la révision à la hausse du produit de taxe GEMAPI ne concerne pas tous les EPCI-FP de la même manière. Si certains sont parvenus à conserver un produit de taxe presque identique depuis l'institution de celle-ci, d'autres ont dû voter un produit de taxe supérieur pour faire face à d'importantes dépenses relatives à l'exercice de la compétence GEMAPI (nécessité de faire des études pour appréhender les enjeux propres à son territoire, coût des études et des travaux afférents au classement des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, etc.). Toutefois, le choix d'instaurer la taxe GEMAPI n'a pas toujours été aisé pour les élus qui perçoivent cette taxe à la fois comme un levier mais qui présente également des limites, comme le démontrera la sous-partie suivante.

5.1.2 - Les leviers et les verrous de la taxe GEMAPI identifiés lors des enquêtes de terrain

Si les élus locaux étaient, au départ, inquiets quant à la levée de la taxe GEMAPI et sont parfois encore réticents à réviser à la hausse le produit de la taxe, il semblerait que l'institution de cet impôt soit généralement passée inaperçue auprès de la population locale. Le premier témoignage ci-dessous montre d'ailleurs la réticence des élus locaux face à la mise en place d'un nouvel impôt.

« **[Élu]** : Et chaque fois que je parle de GEMAPI à la communauté de communes, je vois que ça agace des gens et malheureusement, on va être obligé d'augmenter le taux pour l'année prochaine. Parce qu'on a quand même des gros travaux [...] Donc là aussi, je pense qu'il va y avoir des débats en conseil de communauté, ça va raviver un peu cette peur de la GEMAPI ou ce refus de la GEMAPI pour une partie des élus. » (Entretien syndicat de rivières - ThG175)

Cet élu d'un syndicat de rivières qui est également élu au sein de sa communauté de communes, a bien conscience que le montant de taxe actuel voté par l'ensemble des élus de son EPCI-FP ne suffira pas à assumer financièrement l'ensemble des actions portées par le syndicat et appréhende déjà les débats concernant l'augmentation du produit de taxe GEMAPI. Si, lui, en perçoit bien l'intérêt c'est aussi, car il est partie prenante dans le fonctionnement du syndicat de rivières, or les élus extérieurs aux démarches du syndicat ont parfois plus de mal à percevoir l'intérêt des actions de la structure et peuvent se montrer réticents face à l'augmentation des moyens. L'extrait de discours présenté ci-dessous relate, quant à lui, l'inattention globale des contribuables concernant l'institution de la taxe GEMAPI.

« **[Élu]** : Enfin, je n'ai jamais eu quelqu'un qui est venu se plaindre de la taxe GEMAPI, comme j'ai dit, la plupart d'ailleurs, ils ne se sont pas rendu compte. Ceux qui se sont rendu compte, c'est les gens comme nous qui baignons dedans, mais sinon... » (Entretien EPCI-FP – ThG830)

Finalement, à travers le deuxième extrait, un autre élu reconnaît que si l'institution de la taxe est un sujet connu des élus, celle-ci semble en réalité passée inaperçue auprès des citoyens. Néanmoins, si la population locale n'a pas encore vraiment réalisé qu'elle finançait la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à travers une nouvelle taxe c'est peut-être, parce que les montants par foyer sont pour le moment plutôt raisonnables. Pour les territoires les plus exposés aux risques d'inondations, les dépenses relatives à l'exercice de la compétence seront certainement amenées à augmenter lorsque les phases d'études seront achevées et qu'il s'agira de débiter les travaux, ce que plusieurs élus redoutent particulièrement.

a) L'effet contreproductif du paiement de la taxe par les administrés : la désresponsabilisation des propriétaires riverains

Bien que la plupart des acteurs interrogés explique que les contribuables ne se sont pas particulièrement plaints de la mise en place d'un nouvel impôt, ils disent être quelquefois sollicités pour justifier les actions qu'ils mènent en matière de GEMAPI. La population locale ne se serait donc pas alarmée de l'institution d'une nouvelle taxe, mais attend, en revanche, la mise en œuvre d'actions concrètes, voire un service supplémentaire.

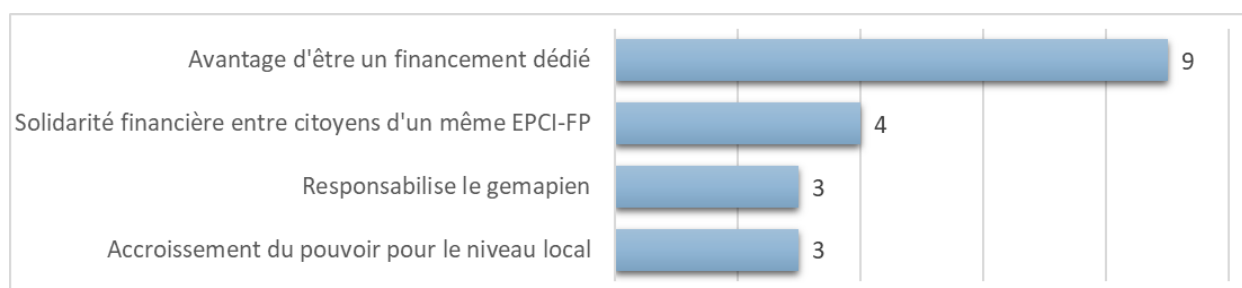
« **[Agent]** : Ce n'est pas énorme mais voilà [...] l'EPCI-FP nous colle une nouvelle taxe donc ils attendent un service. Au même titre qu'ils payent une taxe ordures ménagères, on leur ramasse leurs ordures, ils payent l'eau, ils ont de l'eau au robinet. Là, ils se disent "Je paye ça, il faut que j'ai un truc." » (Entretien EPCI-FP – ThG734).

À travers ses propos, cet agent d'un EPCI-FP simule la réaction des citoyens face à la mise en place de la taxe GEMAPI. Son discours fait écho aux remarques faites dans le chapitre précédent concernant les responsabilités des riverains. En effet, avec l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, les propriétaires riverains semblent penser qu'ils n'ont plus de rôle à jouer dans la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. La création d'un impôt dédié à ces missions ne facilite pas la compréhension et la responsabilisation des populations sur cette thématique ; elle les conforte, à l'inverse, dans l'idée que ces actions ne sont désormais dévolues qu'aux entités gemapiennes. Ainsi, en plus de mener des interventions en faveur des milieux aquatiques et de la défense contre les inondations, les acteurs en charge de la compétence GEMAPI doivent aussi conduire des actions de sensibilisation auprès des riverains afin de clarifier le rôle de chacun.

b) La taxe GEMAPI : un renforcement de la solidarité amont/aval au sein des entités gemapiennes

Concernant la taxe GEMAPI, il a également été demandé à chaque acteur interrogé, lors des entretiens semi-directifs, de donner son point de vue sur ce nouvel impôt, à savoir de dire s'il représente, selon eux, un levier intéressant pour l'exercice des missions gemapiennes en expliquant pour quelles raisons. Sur les 72 segments codés dans MAXQDA faisant référence à l'avis des acteurs gemapiens sur la taxe dédiée à l'exercice de la compétence, 19 segments présentent des arguments plutôt positifs quant à la mise en place de cette taxe (figure 59).

Figure 63. Arguments positifs en lien avec la création / institution de la taxe GEMAPI



Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

L'argument positif le plus souvent abordé se réfère à l'affectation exclusive d'un financement pour la mise en œuvre des missions gemapiennes (9/19). Le fait que la taxe GEMAPI puisse être utilisée uniquement pour les actions relevant de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations est perçu par certains acteurs comme un avantage notable, car cela permet de soulager le budget général des intercommunalités à fiscalité propre de dépenses auxquelles il aurait autrement dû faire face. L'institution de la taxe permettrait donc aux EPCI-FP d'éviter une potentielle imputation des ressources réservées initialement à d'autres compétences. En outre, même si la taxe GEMAPI peut être difficile à appréhender pour la population locale, les acteurs interrogés affirment que celle-ci présente l'avantage de faire participer l'ensemble des citoyens de la même manière au sein d'un EPCI-FP (figure 59). Auparavant, seules les communes concernées par des problèmes de gestion des cours d'eau ou d'inondation réalisaient des actions dans ce domaine, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un syndicat de rivière ; seuls les citoyens de ces collectivités étaient donc amenés à participer financièrement aux opérations menées à travers les impôts locaux qu'ils versaient à leur commune, constituant en grande partie les budgets de ces dernières. Or, il peut arriver, par exemple, qu'un territoire situé en tête de

bassin-versant ou plus en hauteur sur les lignes de crêtes d'un bassin ne soit que peu concerné par des problèmes de gestion des cours d'eau et d'inondations, mais qu'il joue pourtant un rôle majeur dans les problèmes rencontrés par les autres territoires plus en aval ou plus proche des cours d'eau. Dans ce cas de figure, le territoire en question ne participait pas nécessairement aux dépenses liées à cette thématique qui ne le concernait que peu. Mais selon les personnes interrogées, depuis l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP et plus particulièrement pour ceux qui ont institué la taxe, la solidarité amont-aval gagne du terrain puisque l'ensemble des citoyens d'un même EPCI-FP, qu'ils soient situés dans des zones de côteaux ou de plaines, participent tous aux frais d'exercice des missions gemapiennes. Cette évolution majeure engendrée par la territorialisation de la compétence GEMAPI est perçue par les acteurs en charge de celle-ci comme une avancée considérable en matière de solidarité territoriale, comme en témoigne l'extrait suivant issu d'un élu d'EPCI-FP également élu du syndicat de rivières de secteur.

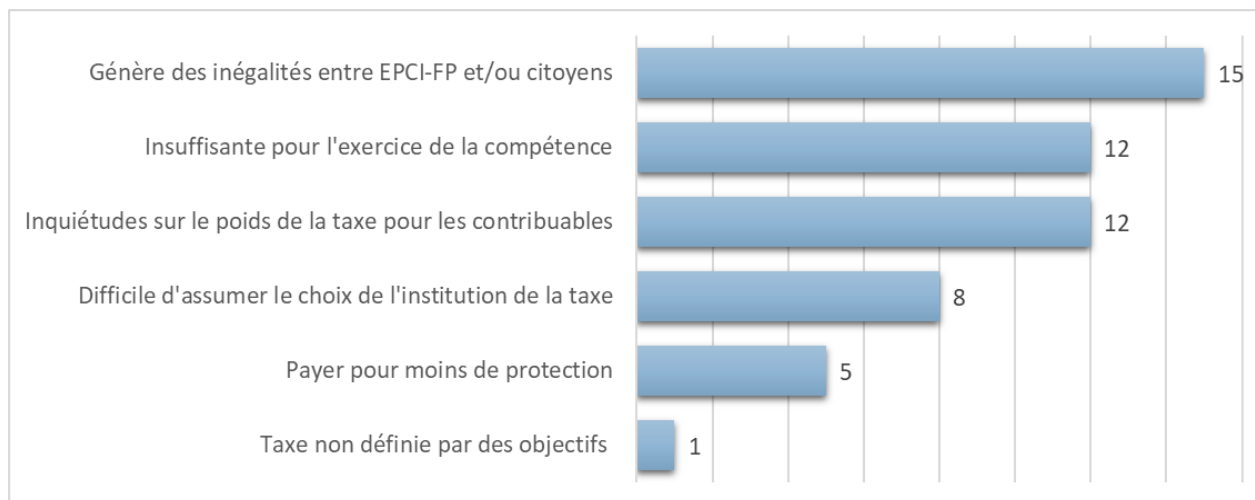
« **[Élu]** : Malgré ce côté-là [en parlant de l'impopularité de l'impôt] ça a au moins le mérite de faire apparaître cette contribution pour chacun des administrés ou des contribuables et ça permet d'apprécier une certaine solidarité sur un territoire. Comme ça a été dit, cette taxe, elle est gérée ou établie au niveau d'un territoire, d'un EPCI. Et ça permet justement à chacun des contribuables de l'EPCI de savoir qu'il paie une taxe au profit d'une collectivité ou d'une commune ou de quelques communes qui sont plutôt concernées par cette problématique. C'est exactement le cas de notre collectivité, on a 24 communes, [...] mais on a que 3 ou 4 communes qui sont impactées par la problématique inondation. Donc, ça permet aussi aux gens, quelque part de savoir que le contribuable qui habite sur les côteaux, qui n'aura jamais cette problématique inondation, participe à la protection des autres et à ceux qui sont impactés de savoir aussi que ceux qui sont sur les côteaux les aident à... Ça me semble être un côté positif cette solidarité sur un territoire. » (Entretien syndicat de rivières – ThG376)

Enfin, d'autres acteurs voient en la taxe GEMAPI un moyen de renforcer les pouvoirs locaux sur les questions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, mais aussi de responsabiliser les personnes en charge des politiques publiques sur cette thématique. La décision politique d'instituer un nouvel impôt et d'en définir le produit n'est pas anodine et encourage de ce fait les acteurs de la décision à mener des actions en faveur de la GEMAPI et à savoir les justifier.

- c) Un mode de financement fondamentalement inégalitaire, parfois insuffisant et difficile à assumer politiquement auprès des populations locales

Dès les premières réflexions parlementaires au sujet de la création d'une nouvelle taxe consacrée exclusivement à la compétence GEMAPI, la notion de solidarité territoriale est apparue comme un objectif central. Toutefois, dans la pratique, la mise en œuvre de la taxe GEMAPI présente aussi de nombreux inconvénients dont le creusement de certaines inégalités, ce qui est paradoxalement aux antipodes de la notion de solidarité territoriale. En effet, sur les 53 segments codés représentant les aspects négatifs de la taxe GEMAPI selon les personnes interrogées, 15 font référence à l'accentuation d'inégalités entre EPCI-FP et/ou entre citoyens (figure 60).

Figure 64. Arguments négatifs en lien avec la création / institution de la taxe GEMAPI



Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

Pour l'ensemble des acteurs ayant avancé cet argument au sujet des EPCI-FP, l'inégalité territoriale réside dans le fondement même de la taxe GEMAPI. Le montant maximal de cette dernière étant conditionné par la population de chaque EPCI-FP, les territoires les plus peuplés disposent donc par définition de capacités de financement supérieures à celles des territoires moins peuplés, sur lesquels les enjeux en matière de GEMAPI ne sont pas pour autant nécessairement moins importants. Les personnes qui font état de ce problème expliquent notamment que pour certains territoires avec de faibles densités de population et de nombreux enjeux gemapiens, l'institution de la taxe est insuffisante pour exercer pleinement la compétence GEMAPI en appliquant scrupuleusement les réglementations en vigueur qui nécessitent des investissements très importants. C'est particulièrement le cas des intercommunalités à fiscalité propre de montagne ou, plus largement, des EPCI-FP à caractère rural.

Toujours au sujet des inégalités, certains expliquent que le choix de l'institution de la taxe GEMAPI et de son montant relèvent d'une décision prise à l'échelle des EPCI-FP, ce qui peut générer des inégalités entre les citoyens d'une intercommunalité à fiscalité propre qui prélève la taxe et ceux d'une autre intercommunalité qui ne la prélève pas. De plus, plusieurs personnes interrogées estiment que la répartition de la taxe entre les contribuables engendre aussi des inégalités, et ce d'autant plus depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Pour ces acteurs, il n'est pas normal que la taxe GEMAPI repose uniquement sur les propriétaires fonciers et les entreprises alors que les habitants en location peuvent aussi bénéficier de certaines actions relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations. Les arguments négatifs relatifs à la taxe GEMAPI regroupent également d'importantes inquiétudes quant aux poids des dépenses gemapiennes sur les contribuables. Sur certains territoires, les revenus moyens par habitant sont très modestes ce qui n'incite pas les élus à fixer un produit de taxe élevé et ainsi décider d'actions gemapiennes ambitieuses. À cela s'ajoute le fait que si l'institution d'un nouvel impôt n'est jamais très populaire, elle l'est encore moins dans le contexte d'inflation économique actuel, conduisant plusieurs élus à confier qu'il est difficile pour eux d'assumer le choix de mettre en place la taxe GEMAPI.

5.1.3 - La taxe GEMAPI comme changement de paradigme : de la protection d'enjeux privés à la notion d'intérêt général

Concernant le volet de prévention des inondations de la compétence, les charges liées aux actions menées en faveur de cette thématique ont nettement augmenté en raison de l'instauration de réglementations plus exigeantes. Les besoins de financement sont donc plus importants et pour les territoires les plus exposés au risque d'inondation, la taxe GEMAPI devient rapidement une source de financement incontournable. Néanmoins, celle-ci repose essentiellement sur la population locale alors qu'auparavant les opérations de protection contre les inondations faisaient appel à des modalités de financement plus variées. Parallèlement, il n'était pas rare il y a quelques dizaines d'années que des collectivités utilisent leurs fonds publics pour protéger des intérêts privés. Par exemple, beaucoup d'agriculteurs ont pu bénéficier de l'édification de digues et de protection de berges sur leurs parcelles et d'un entretien de celles-ci réalisés par la puissance publique. Or, depuis l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, le financement des missions gemapiennes repose principalement sur ces intercommunalités qui, dans le bassin de l'Adour, disposent pour la plupart de capacités financières modestes, les conduisant à définir plus clairement la notion d'intérêt général dans leurs stratégies d'intervention. Concrètement, cela se traduit sur le terrain par un retrait de l'entité publique dans les actions visant à la protection d'intérêts privés tandis qu'un nouvel impôt dédié aux missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations apparaît dans les fiches d'imposition des administrés, fléchissant ainsi la responsabilité de cette thématique sur les EPCI-FP. Ces changements provoquent de la confusion dans l'esprit des contribuables qui ont la sensation de payer une taxe pour finalement être moins bien protégés contre les inondations. Sur les territoires les plus exposés au risque d'inondation, cette critique semble souvent être rapportée aux élus locaux.

« **[Élu]** : Mais je parle justement des communautés rurales. Ce qui pose problème, pourquoi ? Parce qu'il y a les agriculteurs dont les terres [Siffle] partent avec les crues et ils ne comprennent pas, ils payent une taxe et on ne fait rien chez eux. Alors là, c'est l'aspect vraiment négatif de la chose. Comment expliquer ça à une personne ? "Je paye une taxe, un impôt, pour que vous fassiez des travaux et chez moi, vous m'expliquez que vous ne pouvez pas venir." [...]

[Agent] : Moi, j'ai connu les années, où quand on intervenait chez les propriétaires, dès qu'on voyait une érosion, on mettait 2-3 arbres contre, on lui mettait 2 pieux tout ça. On essayait de faire des petits trucs toujours chez le riverain parce que c'était... Le syndicat vivait par les impôts fonciers des communes, c'était les riverains en fait et du coup, on le faisait. Dernièrement, avec la réglementation et tout, on ne peut pas aller protéger sur du privé avec de l'argent public, donc on ne le fait plus [...] et on le ressent. "Mais attendez, je paie la taxe !" C'est la première fois que j'ai entendu ça : "On paie la taxe et il ne nous fait pas une protection là ?" » (Entretien syndicat de rivière – ThG132).

Dans cet entretien réalisé auprès d'un élu et d'un agent de syndicat de rivière, les deux interviewés abordent les difficultés qu'ils rencontrent à faire évoluer les mentalités sur l'utilisation des deniers publics et les responsabilités de chacun en matière de GEMAPI. Ils expliquent notamment que l'institution de la taxe GEMAPI complexifie davantage la compréhension des citoyens. Il s'agit donc là d'un effet pervers de la taxe GEMAPI, mais qui n'est pas uniquement lié à la mise en place de ce nouvel impôt. Cette critique est aussi l'héritage de longues années d'accompagnement des particuliers par les collectivités et d'investissements de ces dernières en faveur d'intérêts privés. Les représentants des entités gemapiennes se trouvent ainsi, malgré eux, au cœur d'un changement de paradigme qu'ils doivent assumer auprès de leur population, souvent hermétique à cette évolution. Les intercommunalités en charge de l'exercice de la compétence GEMAPI doivent donc dans un premier temps définir clairement les actions qu'elles

considèrent être d'intérêt général afin de construire une politique d'intervention adaptée qui leur permettra également de se couvrir juridiquement en cas de sinistre.

5.1.4 - La fixation du produit de la taxe influencée par des facteurs extérieurs aux ambitions politiques

Il paraissait intéressant d'intégrer dans cette analyse des avis sur la pertinence de la taxe GEMAPI provenant d'acteurs qui ne sont pas en charge du bloc gemapien, mais qui exercent tout de même des fonctions en lien étroit avec l'exercice de cette compétence : agents de l'AEAG...

a) Un manque d'ambitions politiques et de vision prospective derrière la levée de l'impôt

Ainsi, pour un représentant de l'agence de l'eau, le montant de la taxe GEMAPI ne semble pas réellement voté en fonction d'objectifs ou d'ambitions politiques précises, mais plutôt en fonction d'un besoin que les élus peinent parfois à définir exactement.

« **[Agent]** : Moi, ce que je dirais, avec ma vision très partielle, [...] ce que je pense aujourd'hui, c'est que cette taxe GEMAPI, elle est rentrée dans le schéma d'un prélèvement comme un autre. [...] Donc, voilà, c'est... Je dirais qu'au départ ça a été un peu compliqué, mais aujourd'hui, beaucoup de collectivités sont prêtes à la prélever. Et quand on leur dit, mais sur quel montant vous allez prélever ? Par rapport à quoi ? Ils nous répondent "Beh nous, on va la mettre à tel niveau." Mais ils ne savent pas trop pourquoi. Il faudrait qu'ils puissent appuyer ce prélèvement en fait sur une ambition en disant "Voilà ce qu'on a à faire, voilà comment on doit améliorer l'état de nos cours d'eau et du coup on a besoin de prélever à cette hauteur-là." C'est-à-dire, vraiment avoir une étude structurante qui fait qu'on voit apparaître des montants d'investissement sur les milieux aquatiques pour pouvoir justifier du prélèvement de la taxe. » (Entretien AEAG).

D'après cet agent de l'AEAG qui possède une vision d'ensemble de son périmètre d'intervention, les EPCI-FP ne prennent pas suffisamment le temps de s'interroger sur l'intérêt et la pertinence des actions qu'ils souhaitent mener en matière de GEMAPI et sur les moyens dont ils auraient besoin pour mettre en place ces actions. Autrement dit, les moyens alloués à l'exercice des missions gemapiennes semblent dénués de toute dimension stratégique. Il paraissait important de faire ressortir cet argument, car après avoir réalisé la phase d'enquête par entretiens et analysé les résultats, il s'avère que les EPCI-FP ne semblent effectivement pas toujours en capacité d'expliquer les ambitions qui ont motivé le choix du montant de la taxe et cela pour plusieurs raisons. Dans la plupart des cas, ce montant est arrêté soit en fonction des moyens que les élus intercommunaux considèrent comme acceptables pour la mise en œuvre des missions gemapiennes, soit en fonction du montant total des contributions versées aux syndicats de rivières auxquels les EPCI-FP adhèrent.

b) Des ambitions gemapiennes définies par les moyens des territoires

Dans le premier cas de figure, les élus de l'intercommunalité à fiscalité propre se mettent d'accord sur le montant qu'ils souhaitent dédier à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations en veillant généralement à ce que celui-ci ne soit pas trop lourd pour les contribuables et réalisent ensuite des interventions en fonction des moyens qu'ils se sont octroyés. Ces actions sont réalisées par l'EPCI-FP lorsqu'il a décidé d'exercer directement la compétence GEMAPI ou exécutées par le ou les syndicats de rivières au(x)quel(s) il adhère lorsqu'il a fait le choix de transférer tout ou partie des items de la compétence. Effectivement, au moment de la structuration de la compétence GEMAPI, certains syndicats de rivières ont convenu avec leurs EPCI-FP membres que ces derniers resteraient toujours maîtres

des décisions concernant leurs territoires, tout particulièrement s'agissant des moyens qu'ils souhaitent mettre à disposition du syndicat dans le cadre de l'exercice des missions gemapiennes. Dans cette situation, le syndicat de rivières s'adapte donc parfaitement aux demandes des EPCI-FP.

« **[Agent]** : Je crois que l'avantage du territoire, c'était plutôt de partir des capacités, en disant " Ne vous inquiétez pas, vos capacités seront celles-là, on maintient ça et on adapte en fonction de vos capacités".

[Élu] : Et on est toujours sur ce registre-là d'ailleurs, puisqu'avec les difficultés, l'inflation que l'on a et le contexte géopolitique international qui est terrible... [...] On essaye de préparer un courrier à ma signature en disant "On fera avec les moyens que vous avez, chaque territoire déterminera ses moyens. Et on n'ira pas au-delà et donc ne venez pas embêter les techniciens pour faire plus parce qu'on ne fera pas". [...] Donc là, je vais aller les rencontrer [en parlant des élus des EPCI-FP] et on les rencontre une fois par an, on va les voir, on les rencontre, on discute, on se met d'accord sur les capacités financières et à partir de là on dit "Voilà le volume de travaux qu'on peut faire". » (Entretien syndicat de rivières – ThG154)

Ici, les représentants de ce syndicat de rivières dont la majorité des EPCI-FP membres n'ont que peu de moyens financiers, affirment que les capacités d'adaptation du syndicat aux ressources financières de leurs EPCI-FP constituent une force de la structure pour établir une relation de confiance avec leurs territoires administratifs. Cette façon de procéder s'applique généralement à des intercommunalités à fiscalité propre qui ne disposent que de peu de moyens financiers pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI et/ou à des EPCI-FP pour lesquels les enjeux gemapiens ne sont pas très importants.

c) Un produit de taxe GEMAPI voté en fonction d'ambitions techniques plus que politiques

Dans le second cas de figure, ce sont d'abord les agents des syndicats de rivières qui élaborent un plan d'intervention en fonction des enjeux gemapiens présents sur leur périmètre, puis établissent un plan de financement qui sera ensuite débattu avec les représentants des différents EPCI-FP membres lors des instances du syndicat. Les stratégies d'intervention sont souvent appuyées sur des études préalables qui permettent de définir les actions qui seraient judicieuses à mettre en place dans le territoire. Mais *in fine* les moyens dont disposent les EPCI-FP pour assumer ces actions sont bien évidemment un élément déterminant dans le choix de la stratégie à suivre. En fonction de la stratégie de départ, le syndicat définit le montant des contributions pour chaque EPCI-FP et, si les représentants de chaque intercommunalité membre ne voient pas d'objections à celui-ci, la stratégie est validée. Dans le cas contraire, des négociations sont engagées au sein des instances de décision du syndicat en question afin de trouver un compromis. Lorsque les montants de contribution sont enfin arrêtés, les EPCI-FP ont ensuite le choix de financer les actions menées par le syndicat en fonction des modalités de financement prévues par la loi. Ainsi, les données de l'enquête en ligne permettent effectivement d'affirmer que le montant de taxe voté par les EPCI-FP correspond, dans environ la moitié des cas, à la somme des dépenses gemapiennes liées aux transferts ou délégations de compétence et aux dépenses directes le cas échéant. Cela permet donc de nuancer quelque peu les propos du représentant de l'agence de l'eau puisque dans cette seconde situation les montants de taxe votés s'appuient sur des objectifs et des ambitions définis par les syndicats de rivières voire par des études préalables en étant ensuite adaptés aux capacités fiscales et aux volontés politiques de chaque EPCI-FP membre. Néanmoins, si les montants votés reposent sur des ambitions bien définies, il est vrai que les élus des intercommunalités à fiscalité propre ne sont pas toujours en capacité d'y faire référence car, du fait du transfert de compétence aux syndicats de rivières, ils ne se préoccupent pas vraiment des actions menées dans le cadre de l'exercice de ces missions et ont souvent tendance à faire confiance à leurs syndicats.

« **[Élu]** : C'est ça, donc c'est le syndicat qui se cale avec nos services techniques, [...] ils savent très bien, d'ailleurs on fixe la taxe en fonction des travaux à réaliser. [...] Et les maires quand, par exemple, on a voté la taxe GEMAPI, lui [en parlant d'un agent du syndicat de rivières], il explique, bon tout le monde lui fait confiance, on sait que c'est un garçon compétent et il n'y a pas de souci. » (Entretien EPCI-FP – ThG352).

Cet élu semble effectivement un peu en retrait par rapport aux ambitions gemapiennes de son territoire et reconnaît que les échanges en lien avec les actions à mener sont définies par les agents du syndicat auquel son EPCI-FP a transféré la compétence en relation avec les services techniques internes de son intercommunalité. Si les élus votent le produit de taxe GEMAPI, pour ce qui relève des ambitions gemapiennes, ils se fient à leurs agents. La confiance entre les élus et les agents des différentes entités gemapiennes fait d'ailleurs partie des éléments essentiels pour garantir la réactivité et la fluidité de l'action publique locale. Toutefois, il reste important que les élus continuent de s'investir sur l'ensemble des sujets qui concernent la collectivité, y compris les compétences transférées telles que la GEMAPI, car ils restent les responsables des décisions politiques qui sont prises.

Pour résumer, les principales critiques relatives à la mise en place de la taxe GEMAPI évoquées par les acteurs interrogés, sont : l'accentuation des inégalités territoriales entre EPCI-FP voire entre citoyens, le caractère insuffisant de cet impôt pour certains territoires aux faibles moyens et/ou avec de forts enjeux gemapiens et aussi le poids d'un nouvel impôt sur les contribuables. Afin de faire la lumière sur les éventuelles inégalités qui peuvent exister entre les citoyens, mais aussi d'évaluer le poids de la taxe GEMAPI sur les différentes catégories de contribuables (habitants, propriétaires fonciers et entreprises), il paraissait intéressant de s'attarder sur la répartition du produit de ce nouvel impôt sur les quatre taxes locales que sont la taxe d'habitation (TH), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE).

5.1.5 - La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales : vers un alourdissement du poids de la GEMAPI sur les propriétaires fonciers et les entreprises

Les deux graphiques ci-après présentent donc la répartition moyenne du produit de la taxe GEMAPI sur les quatre impôts locaux en 2020 et en 2023 pour l'ensemble des EPCI-FP du bassin de l'Adour (figure 61 et figure 62). En choisissant de représenter la répartition de la taxe pour les années 2020 et 2023, l'objectif était aussi d'évaluer l'impact de la suppression de la taxe d'habitation pour les résidences principales sur la répartition du produit de taxe GEMAPI en partant d'une année sur laquelle la TH était encore complètement perçue par les collectivités puis d'une autre année sur laquelle la TH sur les résidences principales avait presque totalement disparu. Une simulation de la dotation de compensation de la part additionnelle de taxe GEMAPI sur la taxe d'habitation prévue par l'État a également été intégrée à la répartition du produit de la taxe GEMAPI pour 2023.

Figure 65. Répartition du produit de la taxe GEMAPI sur les quatre impôts locaux en 2020

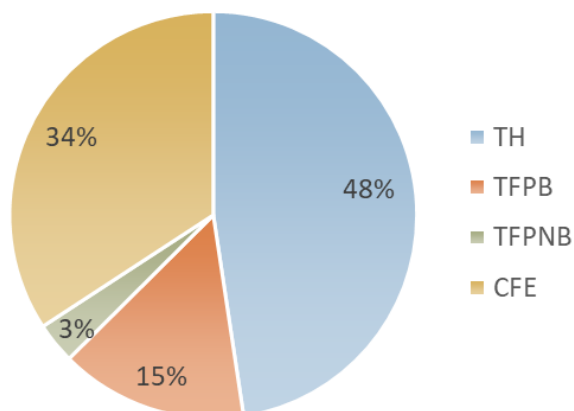
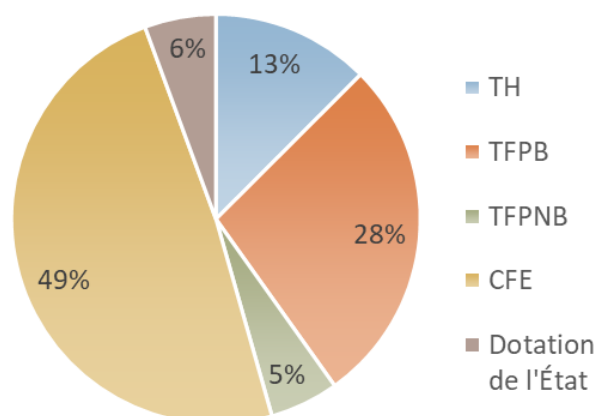


Figure 66. Répartition du produit de la taxe GEMAPI sur les quatre impôts locaux en 2023



Source : impot.gouv.fr ; enquête en ligne
Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

Ainsi, en 2020, soit un an avant la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, 23 EPCI-FP du bassin de l'Adour sur les 38 ayant répondu à l'enquête en ligne avaient déjà institué la taxe GEMAPI. Pour chacun de ces 23 EPCI-FP, la répartition du produit de la taxe GEMAPI sur les 4 impôts locaux a été calculée, puis une moyenne des parts obtenues a été établie afin de produire le graphique de la figure 61. En 2020, pour cet ensemble d'EPCI-FP, le produit de la taxe GEMAPI reposait, en moyenne, à 48 % sur la taxe d'habitation et cette dernière représentait donc la part la plus importante du produit gemapien. En 2023, 31 EPCI-FP du bassin de l'Adour lèvent la taxe GEMAPI. En moyenne, pour eux, le produit de taxe GEMAPI repose désormais principalement sur la CFE (49 %) alors qu'il ne s'appuyait sur celle-ci qu'à 34 % en 2020.

Malgré la dotation de compensation de l'État liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales comprenant également la part additionnelle de taxe GEMAPI, les répercussions de cette dernière sur les impôts locaux restants ne sont pas neutres. Il en est d'ailleurs de même pour la taxe foncière sur les propriétés bâties sur laquelle le produit de taxe GEMAPI repose désormais à 28 % contre seulement 15 % en 2020. Ces écarts importants entre 2020 et 2023 existent essentiellement pour deux raisons. Tout d'abord, la dotation n'est valable que pour les EPCI-FP qui levaient la taxe GEMAPI en 2020, or plusieurs EPCI-FP (8 dans le bassin de l'Adour) ne l'ont instituée qu'après 2020 et ne peuvent donc pas bénéficier de la dotation ce qui a pu influencer la répartition moyenne de la taxe GEMAPI en 2023 sur la CFE par exemple. Enfin, la dotation est fixe : son calcul a été établi en 2021 sur la base du montant de taxe appelé par les EPCI-FP en 2020 et de la perte engendrée par la suppression de 80 % de la taxe d'habitation sur les résidences principales entre 2020 et 2021. En d'autres termes, les augmentations du produit de taxe GEMAPI ne donnent pas lieu à une réévaluation du montant de la dotation et sont donc directement réparties sur les impôts locaux restants (TH sur les résidences secondaires, TFPB, TFPNB et CFE). Or, nous l'avons vu précédemment, à l'échelle du bassin de l'Adour, les produits de taxe GEMAPI votés ont largement augmenté entre 2020 et 2023, faisant ainsi, une nouvelle fois, peser cette hausse sur les taxes locales résiduelles. De plus, les 20 % de taxe d'habitation sur les résidences principales demeurant en 2021, au moment du calcul de la dotation, n'ont pas été compensés lors de leur disparition totale en 2023 ce qui a également un impact sur la répartition du produit de taxe GEMAPI sur les impôts locaux restants.

Ainsi, en 2023, pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour ayant institué la taxe GEMAPI, la dotation de l'État ne soulage que peu le poids de cette taxe additionnelle sur les impôts restants après la suppression totale de la TH sur les résidences principales puisqu'elle ne couvre, en moyenne, que 6 % du produit total de taxe GEMAPI alors que celui-ci reposait en 2020 à 48 % sur la TH, aujourd'hui presque entièrement supprimée.

A l'échelle du bassin de l'Adour, l'impôt le plus affecté par la suppression d'une partie de la taxe d'habitation est la cotisation foncière des entreprises qui repose sur les entreprises et les professionnels exerçant à titre habituel une activité non salariée sur le territoire de l'EPCI-FP. Dans le cas présent, ce sont ces contribuables qui financent, en moyenne, presque la moitié du produit total de la taxe GEMAPI, sans compter que s'ils sont par ailleurs propriétaires de leur local professionnel, la pression fiscale est encore plus forte puisqu'ils s'acquittent aussi de la taxe foncière des propriétés bâties voire également de la taxe foncière des propriétés non bâties. Les propriétaires fonciers participent eux aussi largement à la compensation de la perte de la part additionnelle de taxe GEMAPI à la taxe d'habitation sur les résidences principales puisqu'ils versent 33 % du produit en 2023 (TFPB et TFPNB réunies) contre seulement 18 % en 2020. De la même manière que les chefs d'entreprise, ils peuvent dans certains cas être acquittés de la TFPB, mais aussi de la TFPNB. La pression fiscale de la taxe GEMAPI repose donc désormais essentiellement sur les entreprises et les propriétaires fonciers ce qui pourrait engendrer auprès de ces derniers un sentiment d'inégalité voire d'injustice par rapport aux habitants non-propriétaires. En effet, au même titre que les propriétaires et les entreprises, les habitants vont aussi bénéficier des actions gemapiennes d'entretien, d'aménagement, de restauration des milieux aquatiques ou même des travaux en faveur de la protection contre les inondations et pourtant ils ne participent plus au financement de ces interventions. Si les contribuables ne semblent pas vraiment s'être plaint d'un montant de taxe GEMAPI élevée c'est aussi car les produits votés sont pour l'instant bien loin d'atteindre le seuil maximal, mais si cette situation venait à évoluer cela pourrait conduire les personnes assujetties à la taxe GEMAPI à se rendre compte qu'elles paient également la taxe pour tous les habitants, en sachant qu'une compensation du montant de la taxe sur les loyers n'est, à ce jour, pas prévue par la loi.

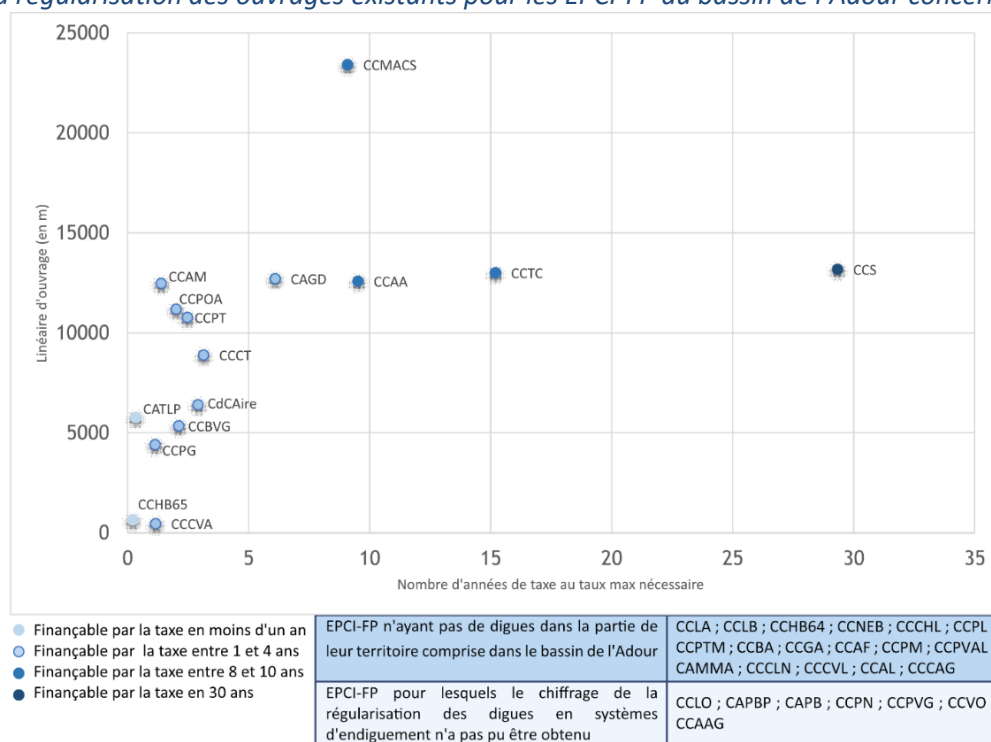
Ainsi, bien qu'en théorie la taxe GEMAPI permette de faire participer l'ensemble des citoyens d'un même EPCI-FP au financement des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, en pratique, avec la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, elle peut être source d'inégalités entre citoyens d'une même intercommunalité à fiscalité propre. En outre, elle peut aussi accentuer les inégalités territoriales entre EPCI-FP et par extension entre populations d'EPCI-FP distincts. D'une part, il peut s'agir d'inégalités territoriales entre les administrés d'un EPCI-FP qui a fait le choix d'instituer la taxe GEMAPI et ceux d'un autre EPCI-FP qui ne lève pas l'impôt dédié aux missions gemapiennes, ce qui se rapporte aux « inégalités devant la loi » évoquées par Bernard Bret (1996, p. 14) dans le sens où elles se réfèrent à des décisions politiques différentes d'un territoire à l'autre. D'autre part, il peut s'agir d'inégalités territoriales entre les intercommunalités à faible densité de population et celles à forte densité de population qui, du fait que l'impôt soit rattaché à la population, ne dispose pas des mêmes capacités fiscales pour exercer la compétence GEMAPI. De plus, pour un même produit de taxe voté, le poids de la taxe ne sera pas le même pour les contribuables d'un EPCI-FP avec de fortes densités de population que pour un EPCI-FP avec de faibles densités de population. Par exemple, un montant de taxe GEMAPI voté à 150 000 euros n'aura pas le même impact pour un EPCI-FP de 20 000 habitants que pour un EPCI-FP de 100 000 habitants, ce qui peut également engendrer des inégalités entre citoyens d'EPCI-FP

distincts. La taxe GEMAPI peut ainsi être un facteur d'accentuation des inégalités devant la loi, mais aussi des inégalités de richesses (Bret, 1996) et fait également écho à la notion de système d'inégalités abordée par Alain Bihr et Roland Pfefferkorn (2008) puisqu'elle cumule les privilèges pour certains territoires et les handicaps pour d'autres. Cet impôt est donc fondamentalement inégalitaire.

5.1.6 - Des recettes de taxe GEMAPI souvent bien trop limitées au regard des enjeux gemapiens

Enfin, la taxe dédiée à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations ne tient compte en aucun cas des enjeux gemapiens présents sur les territoires des entités en charge de cette compétence. Or, pour certains EPCI-FP du bassin de l'Adour, les enjeux gemapiens notamment les ouvrages de protection hydraulique sont si importants que le seuil maximal de la taxe GEMAPI fixé à 40 euros par habitant ne suffira pas à maintenir le niveau de protection contre les inondations existant. La figure 63 fait état de cette situation pour l'ensemble des EPCI-FP du bassin de l'Adour disposant d'ouvrages de protection hydraulique de type « digues » sur leur territoire. Ces ouvrages seront nommés digues puisque hormis le système d'endiguement dacquois⁵⁴, aucun d'entre eux ne dispose actuellement d'un arrêté préfectoral leur attribuant officiellement le statut de système d'endiguement. Il s'agit donc des digues potentiellement classables en systèmes d'endiguement selon le décret n° 2019-895 du 28 août 2019 portant diverses dispositions d'adaptation des règles relatives aux ouvrages de prévention des inondations. La figure 63 n'intègre cependant pas les ouvrages éventuellement classables en aménagements hydrauliques selon ce même décret, pouvant correspondre aux bassins écrêteurs de crues par exemple, car nous ne disposons pas d'éléments de chiffrage pour ce type d'ouvrages.

Figure 67. Nombre d'années de prélèvement de la taxe au taux maximal nécessaire pour le financement de la régularisation des ouvrages existants pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour concernés



⁵⁴ Le système d'endiguement a été reconnu par arrêté préfectoral n°2023-1411 en date du 6 décembre 2023

Ce graphique a été réalisé à partir de différentes études d'opportunité de classement partagées avec l'Institution Adour par certaines entités gemapiennes. Malheureusement, elles n'ont pas toutes souhaité communiquer les résultats de ces études et 7 EPCI-FP disposant de digues sur leur territoire n'ont pas pu être représentés sur le graphique. Les études d'opportunité de classement présentent en général plusieurs scénarios d'avenir pour les ouvrages existants. Parmi eux se trouvent la plupart du temps entre 3 et 4 perspectives d'avenir : une simple mise en conformité de l'ouvrage au regard de la réglementation en vigueur, un confortement d'ouvrage qui consiste non seulement à le mettre aux normes, mais aussi à renforcer son niveau de protection, un recul d'ouvrage pour être au plus proche des enjeux et restaurer un espace de mobilité pour le cours d'eau ou enfin un effacement d'ouvrage. Le chiffrage retenu ici correspond au montant des travaux de simple mise en conformité des ouvrages afin de répondre aux exigences réglementaires en vigueur et ne comprend pas les frais annuels d'entretien des ouvrages. Il correspond donc généralement au scénario le moins coûteux. L'axe des abscisses représente le nombre d'années de prélèvement de la taxe GEMAPI au taux maximal qui serait nécessaire à chaque EPCI-FP pour financer la mise en conformité de l'ensemble des digues recensées dans les études d'opportunité de classement.

Sur les 15 intercommunalités à fiscalité propre représentées sur le graphique, 10 sont en capacité de financer les travaux nécessaires pour le classement de leurs ouvrages en systèmes d'endiguement en moins de 5 ans en fixant le produit de taxe GEMAPI à son maximum. En revanche, pour certains EPCI-FP dont les linéaires de digues sont importants (au-delà de 13 km) le nombre d'années de financement par la taxe augmente considérablement. C'est le cas notamment des communautés de communes Maremne Adour Côte Sud (CCMACS - 40) et du Seignanx (CCS - 40), limitrophes et qui ont la particularité d'avoir un linéaire d'ouvrages important hérité du passé afin de protéger les populations des inondations d'origine fluviale, mais aussi maritime. Si pour un linéaire de digues d'environ 24 km la CCMACS aurait besoin de 10 années de prélèvement de la taxe GEMAPI au taux maximal pour financer la mise en conformité de ses ouvrages, il en faudrait 30 à la CCS pour financer la mise en conformité d'environ 13 km de digues car la population de la CCMACS est plus de trois fois supérieure à celle de la CCS.

Il en va de même pour la communauté d'agglomération du Grand Dax (CAGD) et la communauté de communes Terres de Chalosse (CCTC), elles aussi limitrophes, avec cette fois-ci un linéaire de digues presque identique, il faudrait 7 années de prélèvement de taxe GEMAPI au taux maximal pour la CAGD et plus du double d'années (environ 16 ans) à la CCTC pour financer la mise en conformité de leurs ouvrages de protection hydraulique (Matias et *al.*, 2024, p. 8). Ce graphique, bien qu'il ne prenne en compte que les ressources financières issues de la taxe GEMAPI, montre que la mise en œuvre des missions gemapiennes peut être source de difficultés financières pour les EPCI-FP qui financent l'exercice de la compétence. En outre, il ne fait apparaître que les montants à prévoir pour les travaux relatifs aux ouvrages de protection hydraulique qui seront classés en systèmes d'endiguement et ne comptabilise pas les dépenses relatives aux aménagements hydrauliques ou encore à l'ensemble des interventions en matière de gestion des milieux aquatiques (gestion du trait de côte). Autrement dit, si toutes les actions relevant de la GEMAPI avaient pu être chiffrées, les années de prélèvement de la taxe au taux maximal seraient nettement supérieures pour tous les EPCI-FP. Cette situation est donc difficilement tenable pour plusieurs EPCI-FP du bassin de l'Adour et la taxe GEMAPI seule s'avère, pour certains territoires, largement insuffisante pour répondre aux exigences réglementaires.

5.1.7 - L'insuffisance de la taxe GEMAPI à l'échelle nationale

À l'échelle nationale, le rapport d'information du Sénat établi au nom de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement » et publié en 2023 fait également état de cette situation financière délicate dans laquelle se trouve les EPCI-FP français les moins densément peuplés (p.202). Effectivement, il est écrit dans ce rapport qu'« *Il est souvent fait reproche que le montant de cette taxe, dans les territoires à faible densité de population, est inévitabilement fiscalement pour les ménages mais surtout ne permet pas d'assurer les investissements nécessaires.* » (Sénat, 2023, p. 202). Bien qu'il soit également possible de financer les actions gemapiennes par l'intermédiaire du budget général des intercommunalités ou par une combinaison du budget et de la taxe GEMAPI, les EPCI-FP préfèrent généralement conserver, autant que faire se peut, les ressources de leur budget général pour d'autres orientations par peur que cela nuise au bon déroulement d'autres compétences intercommunales.

« **[Élu]** : [en parlant du financement de la compétence GEMAPI par le budget général] *Mais ça veut dire que ça va prendre sur l'enfance, jeunesse, ça veut dire que ça va prendre sur la voirie, ça veut dire que ça va prendre sur toutes les compétences qu'ont pris les com com. Ça veut dire que ça va venir grever le budget global de la com com.* » (Entretien syndicat de rivières – ThG433).

Dans cet extrait, cet élu d'EPCI-FP et de syndicat de rivières évoque un scénario dans lequel de lourdes actions de prévention des inondations seraient à mener dans son territoire engendrant des dépenses supérieures au plafond de la taxe GEMAPI et nécessitant de fait une imputation sur le budget général de l'intercommunalité. Il liste alors l'ensemble des compétences intercommunales qui pourraient être affectées par ce phénomène afin d'illustrer les situations délicates dans lesquelles les EPCI-FP pourraient se retrouver. Si le caractère insuffisant de la taxe GEMAPI est autant mis en avant à l'échelle nationale, c'est que ce problème de financement n'est pas propre aux EPCI-FP du bassin de l'Adour. À ce sujet, de nombreux articles de presse tiennent ce même propos concernant des intercommunalités à fiscalité propre issues de bassins différents. À titre d'exemple et de manière non exhaustive, le tableau suivant répertorie quelques extraits d'articles permettant d'illustrer notre propos (tableau 14).

Tableau 14. Extraits d'articles de presse évoquant le financement de la compétence GEMAPI

| Source | Date de publication | Titre | Bassin concerné | Extrait |
|--------------------------------------|---------------------|--|-----------------|--|
| Le Régional de Cosne et du Charitois | 18 mai 2022 | Du nouveau pour Gemapi | Loire | « La loi prévoit pour le financement la taxe GEMAPI à hauteur maximum de 40 € par habitant sans tenir compte du linéaire des digues. Une décision qui pose de nombreuses questions auprès des élus sachant qu'elle semble être en défaveur des intercommunalités peu peuplées du fait du mode de financement. [...] "Les CdC rurales ne peuvent pas gérer l'entretien des digues de la Loire à la place de l'État qui a créé de fait une inégalité territoriale sans précédent ! a déclaré Olivier Hurabielle, président de la CdC des portes du Berry et maire de la commune ligérienne de Cuffy. » |
| Sud Ouest – Sud Gironde | 13 juillet 2023 | Confirmation de l'abandon des digues de la Garonne | Garonne | « Mais au terme d'un débat, où la solidarité au sein de la CdC a été mise en question, une majorité d'élus a une nouvelle fois voté à bulletins secrets pour l'abandon des digues dont l'entretien légal pourrait s'avérer hors de contrôle financièrement. On parle de plusieurs centaines de milliers d'euros au bas mot. "[...] L'État nous contraint à prendre une décision sans en avoir les moyens, dans un contexte compliqué [...]" » |
| La Provence | 3 octobre 2022 | « Les maires n'ont pas le moral, l'inquiétude est profonde » | Durance | « "Comme l'État n'a rien fait pendant 20 ans sur les rivières, on se retrouve avec des travaux énormes à faire. Pour la communauté de communes du Sisteronais-Buëch, nous avons fait faire une étude qui conclut que nous avons 12 millions de travaux à faire pour l'entretien, alors que la recette de la taxe Gemapi ne rapporte que 1,2 million d'euros. Où on prend la différence puisque l'État a transféré Gemapi sans donner un euro ?" reprend Daniel Spagnou, toujours vent debout et un peu en colère après avoir prononcé exactement la même phrase qu'en octobre 2021. » |

Ainsi, que ce soit dans le bassin de la Loire, de la Garonne ou de la Durance, les discours sont sensiblement les mêmes. Ils mettent tous en évidence les difficultés financières rencontrées par les territoires ruraux, faiblement peuplés, dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI affectée par l'État. Comme évoqué dans l'extrait du journal Sud-Ouest de juillet 2023, ce manque de moyens financiers contraint parfois les EPCI-FP à abandonner leurs ouvrages de protection existants, non pas par manque de volonté politique ou par désintérêt pour l'ouvrage, mais faute de capacités financières suffisantes. Le désengagement de l'État est alors mis en cause. Enfin, l'article de la Provence évoque un exemple concret de chiffrage lié aux travaux de mise en conformité d'un ouvrage de protection hydraulique complètement impossible à assumer pour la collectivité gestionnaire. Le montant des travaux est 10 fois supérieur à la recette de taxe GEMAPI de l'EPCI-FP. Heureusement les élus locaux n'abandonnent pas leur combat et restent constants dans leurs discours comme en témoigne cet extrait d'article (tableau 14). Parallèlement, il semblerait que les élus nationaux essaient aussi de mettre en avant ces arguments afin d'améliorer le dispositif de financement gemapien, comme en témoigne l'extrait du rapport sénatorial suivant : « La fiscalité actuelle est inadaptée et les agences de l'eau n'interviennent que dans des proportions limitées - les 60 à 70 % de financements restants sont complexes à trouver. La question de l'intervention financière de

l'État pourrait être une piste à explorer, dans une logique de péréquation et de solidarité territoriale. » (Sénat 2023, p.202). Les élus nationaux ne semblent donc pas fermés à une possible intervention financière de l'État en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, mais soulignent toutefois que l'exercice de la compétence GEMAPI nécessite la mise en œuvre d'une réelle solidarité à l'échelle du bassin-versant, tout particulièrement concernant « *la gestion des risques d'inondation, entre les collectivités densément peuplées qui peuvent prendre en charge les actions de protection et celles pour qui la faiblesse de l'assiette ne permet pas de couvrir le financement d'ouvrages onéreux.* » (Ibid.). Cependant, cette solidarité à l'échelle du bassin-versant semble difficile à organiser et c'est ce que nous tenterons de mettre en lumière dans la sous-partie suivante.

Cette dernière évoquera la dualité qui peut exister entre une solidarité territoriale théorique et la solidarité territoriale réellement existante dans la pratique. Nous verrons que la solidarité territoriale peut à la fois se retrouver au sein même d'un EPCI-FP à travers une participation financière des communes membres, mais aussi à une échelle plus large, celle du sous-bassin-versant avec la mutualisation financière réalisée par les syndicats de rivières. Cette sous-partie sera également l'occasion de présenter les limites de la solidarité territoriale en s'appuyant sur des extraits de discours issus des entretiens semi-directifs.

5.2 – La solidarité territoriale : entre améliorations perçues et blocages identifiés

Nous l'avons vu, les modes de financement dont disposent les EPCI-FP pour l'exercice de la compétence GEMAPI sont fondamentalement inégalitaires, qu'il s'agisse d'un financement par le budget général qui repose sur les ressources financières des EPCI-FP, présentant déjà des disparités ou d'un financement par la taxe GEMAPI dont le calcul est fondé sur le nombre d'habitants, creusant ainsi les inégalités entre territoires faiblement et fortement peuplés. Cette sous-partie a pour objectif d'analyser les mécanismes de solidarité qui ont pu voir le jour et d'identifier les limites qui freinent la mise en place d'une réelle solidarité territoriale autour de l'exercice des missions gemapiennes.

5.2.1 – Les attributions de compensation des communes : une solidarité de l'échelle communale vers l'échelle intercommunale, génératrice d'inégalités annexes

Tout d'abord, il faut savoir que certains mécanismes de solidarité territoriale prévus par la loi peuvent exister à l'échelle des EPCI-FP ; c'est notamment le cas des attributions de compensation fixées par les commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT). Depuis la loi de finances n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 (pour 2010), connue pour avoir supprimé la taxe professionnelle, les EPCI-FP soumis au régime fiscal de la taxe professionnelle unique (FPU) peuvent mettre en place une CLECT entre eux et leurs communes membres afin de « *procéder à l'évaluation des charges liées aux transferts de compétences entre communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)* » (DGCL - Direction générale des collectivités locales, 2022, p. 1). En 2018, soit au moment de l'affectation obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, 33 d'entre eux sur les 40 compris dans le bassin de l'Adour avaient adopté le régime de la FPU. Ainsi, dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI, lorsque les communes membres des EPCI-FP avaient déjà à leur charge des dépenses en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, qu'il s'agisse de dépenses relatives aux actions portées directement par les communes ou associées à des contributions versées à des syndicats de rivières pour des interventions en matière de gestion des cours d'eau, les EPCI-FP en FPU exerçant ou contribuant désormais à la GEMAPI en lieu et place de leurs communes peuvent alors bénéficier d'attributions de

compensation de la part de ces dernières. Dans le bassin de l'Adour, sur les 17 EPCI-FP rencontrés lors de la phase d'enquête de terrain, seulement 5 ont confié avoir mis en place des attributions de compensation avec leurs communes, de manière temporaire ou permanente. Ces attributions de compensation dont les montants correspondent aux contributions que les communes versaient auparavant aux syndicats de rivières auxquels elles adhéraient constituent un soutien financier pour les EPCI-FP qui doivent désormais assumer les dépenses gemapiennes. Elles représentent une forme de solidarité territoriale interne aux intercommunalités à fiscalité propre. Néanmoins, dès lors qu'ils ont institué la taxe GEMAPI, deux de ces EPCI-FP ont restitué aux communes leur attributions de compensation afin de ne pas faire doublement peser l'exercice des missions gemapiennes sur leurs contribuables. Seulement trois intercommunalités à fiscalité propre ont conservé cette participation financière de leurs communes malgré l'institution de la taxe GEMAPI. Dans la mesure où les actions gemapiennes sont plus coûteuses en raison d'une réglementation plus exigeante, mais aussi de l'inflation, il ne paraît pas non plus aberrant que les EPCI-FP aient souhaité maintenir les participations communales pour faire face à des dépenses plus lourdes qu'avant la mise en œuvre officielle de la compétence GEMAPI.

Toutefois, ce mécanisme qui s'apparente à de la solidarité territoriale peut également être source d'inégalités territoriales au sein même de l'EPCI-FP entre les communes qui versent des attributions de compensation et celles qui n'en versent pas. En effet, toutes les communes d'un EPCI-FP ne participent pas nécessairement au financement de la compétence GEMAPI via les attributions de compensation. Seules celles qui s'étaient déjà emparées de l'exercice de ce type de missions en portant elles-mêmes des actions ou en les confiant à des syndicats de rivières sont tenues, au travers de la CLECT de verser des attributions de compensation à leur EPCI-FP pour que lui-même puisse réaliser à son tour des interventions en matière de GEMAPI ou pour l'aider à financer ses contributions aux syndicats de rivières. Or, pour les communes qui n'avaient pas de charges financières en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, le calcul des attributions de compensation est, de fait, rendu impossible et celles-ci ne participent pas financièrement à l'exercice de la compétence GEMAPI. D'ailleurs, si certains élus des EPCI-FP ont souhaité annuler ces attributions de compensation après avoir institué la taxe GEMAPI c'est aussi, car cette situation générerait selon eux des inégalités entre les communes qui s'étaient déjà investies sur cette thématique et celles qui ne l'avaient jamais fait.

« [Agent] : Mais ce n'était pas très équitable parce qu'au final, on ne prenait la participation qu'aux communes qui faisaient des choses, en fait, qui s'étaient structurées en syndicat pour travailler sur la gestion des rivières et finalement toutes les communes qui n'ont jamais rien fait et du coup sur lesquelles il fallait qu'on fasse, nous, plein de choses parce qu'on partait de zéro... Beh finalement, elles, elles ne payaient rien donc ce n'était pas très... » (Entretien EPCI-FP – ThG734).

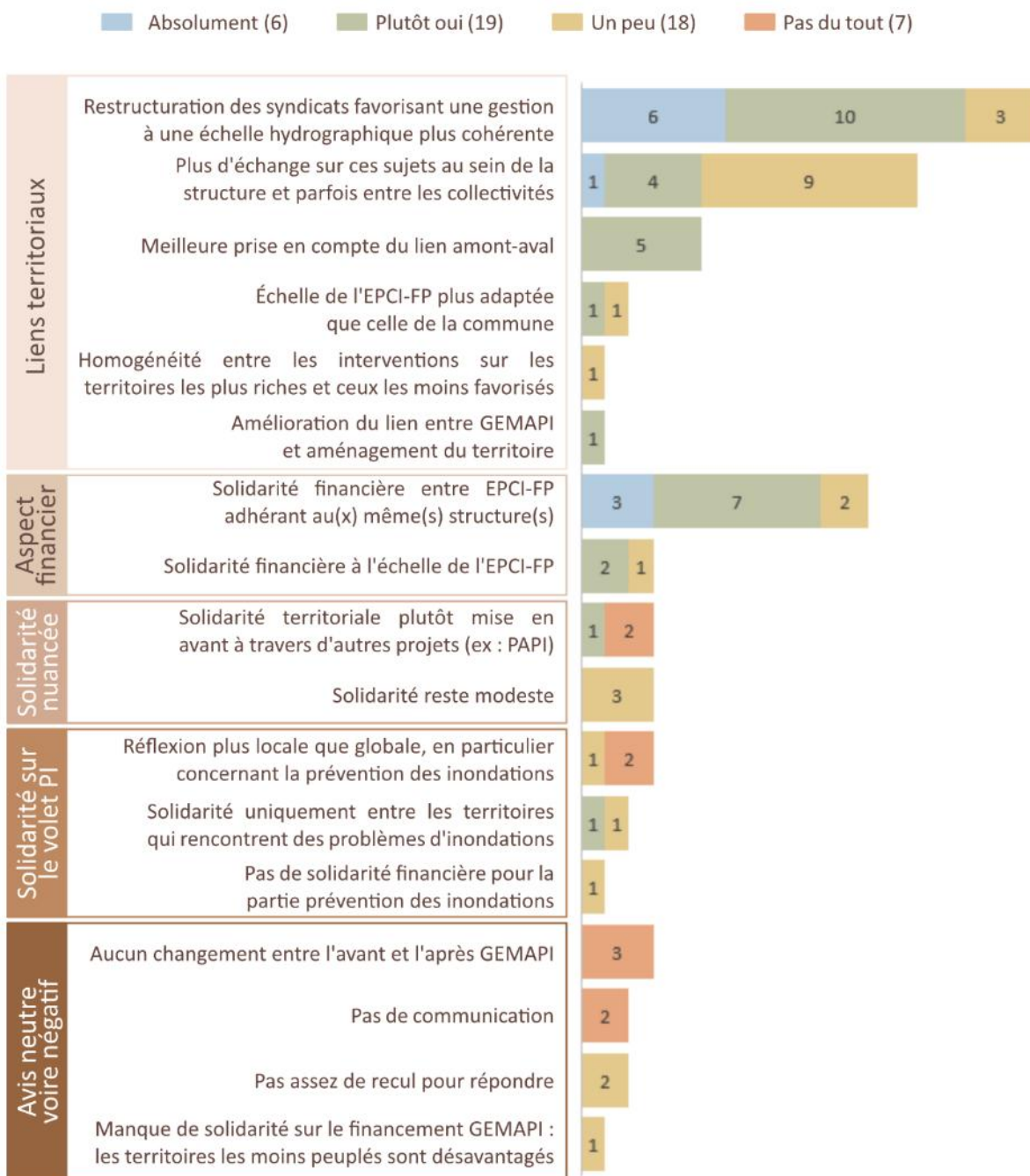
Ici, cet agent résume parfaitement les revendications que plusieurs élus communaux ont fait remonter au sujet des attributions de compensation et insiste sur l'aspect inégalitaire de ce procédé pour certaines communes. De plus, les communes qui s'étaient investies sur cette thématique étaient bien souvent celles pour lesquelles la gestion des cours d'eau et/ou la prévention des inondations posait le plus de problèmes. Elles pâtissaient donc déjà d'inégalités naturelles en matière d'exposition aux problèmes de gestion des cours d'eau et d'inondations et se retrouvaient finalement les seules à devoir participer au financement des interventions gemapiennes y compris lorsque celles-ci étaient localisées sur des parties de territoire qui ne les concernaient pas directement. Le mécanisme des CLECT est donc intéressant pour les EPCI-FP, car il leur permet de bénéficier d'un soutien financier de la part de certaines de leurs

communes, mais il peut en revanche être inégalitaire pour les communes d'un même EPCI-FP, voire pour les autres EPCI-FP, notamment ceux dont le régime fiscal repose encore sur la fiscalité additionnelle, qui ne peuvent pas profiter des attributions de compensation. Si les arguments présentés ci-dessus abordent autant l'aspect financier c'est que celui-ci est apparu essentiel dans les discours des acteurs pour définir la notion de solidarité territoriale en matière de GEMAPI.

5.2.2 - Une amélioration globale de la solidarité territoriale perçue par les acteurs enquêtés depuis l'affectation de la compétence GEMAPI

Néanmoins, la solidarité territoriale ne se limite pas seulement à une solidarité financière et il paraît intéressant de se focaliser maintenant sur les différents éléments de définition de la solidarité territoriale qui ont été mis en avant lors des deux phases d'enquête réalisées. Lors de la première phase d'enquête par questionnaire en ligne adressé à l'ensemble des EPCI-FP et des syndicats de rivières du bassin de l'Adour, il a été demandé aux personnes si, selon elles, la GEMAPI avait permis d'améliorer la solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour. Cette question nécessitait une réponse unique parmi quatre possibilités : absolument ; plutôt oui ; un peu ; pas du tout. La question suivante, laissée ouverte leur permettait de justifier leur choix de réponse. La figure 64 présente les éléments de réponse apportés par les acteurs ayant répondu au questionnaire en ligne. La question évoquait la solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour, 17 des 50 répondants ont proposé une analyse de cette notion à l'échelle de leur territoire intercommunal (EPCI-FP ou syndicat de rivière) plutôt qu'à l'échelle du bassin de l'Adour comme cela leur était demandé. Ce résultat très intéressant permet déjà de constater qu'il est difficile pour certains acteurs d'appréhender la notion de solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour et cela peut s'expliquer par différentes raisons. Les représentants des groupements intercommunaux qui ont répondu à l'enquête en ligne sont souvent très focalisés sur leurs limites territoriales et peinent à prendre de la hauteur soit par manque de connaissance de ce qui peut se passer à des échelles territoriales supra, soit parce qu'ils ne perçoivent pas nécessairement de solidarité territoriale à d'autres échelles voire même qu'ils ont parfois du mal à en voir l'intérêt.

Figure 68. Pensez-vous que la mise en place de la compétence GEMAPI ait amélioré la solidarité territoriale dans son exercice à l'échelle du bassin-versant de l'Adour ?



Source : Enquête en ligne, 2021
Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

Pour l'analyse de la figure 64, la notion d'échelle territoriale sera mise de côté étant donné que les répondants à l'enquête en ligne n'ont pas tous présenté des arguments en lien avec l'échelle du bassin de l'Adour. Ce graphique permet néanmoins d'appréhender le sentiment d'amélioration de la solidarité territoriale formulée par les répondants, à des échelles variées. En effet, de manière générale, pour l'ensemble des répondants au questionnaire, la mise en œuvre de la compétence GEMAPI semble avoir

permis d'améliorer la solidarité territoriale, de façon importante pour 6 d'entre eux (qui ont répondu « absolument ») ou plus modérée pour 37 autres (19 ont répondu « plutôt oui » et 18 ont coché « un peu »). Parmi ces répondants, 7 affirment cependant que, selon eux, la mise en place de cette compétence n'a pas du tout permis d'améliorer la solidarité territoriale.

Afin de faciliter l'analyse des réponses apportées, l'ensemble des justifications formulées par les personnes interrogées ont été regroupées en 17 arguments principaux, eux-mêmes rassemblés dans 5 boîtes thématiques distinctes. Les arguments exposés ont aussi été quantifiés en fonction de la réponse apportée à la question précédente. Par exemple, pour les personnes ayant répondu « absolument » à la question qui consistait à savoir si la mise en œuvre de la compétence avait permis d'améliorer la solidarité territoriale, l'argument le plus mis en avant est la restructuration des syndicats qui favorise une gestion à une échelle hydrographique plus cohérente. En effet, cet argument a été évoqué par les 6 personnes ayant répondu « absolument ». Parmi elles, 3 ont également évoqué l'instauration d'une solidarité financière entre EPCI-FP adhérent aux mêmes structures et 1 des 6 affirme que la compétence a également permis de générer plus d'échanges sur les missions gemapiennes que ce soit au sein de leur structure ou entre collectivités.

De manière plus globale, les boîtes thématiques créées sur la base des réponses des représentants des entités gemapiennes focalisent la progression de la solidarité territoriale sur l'amélioration des liens territoriaux (gestion à une échelle hydrographique plus cohérente ; plus d'échanges intra- et inter-structures ; meilleure prise en compte du lien amont-aval ; etc.). Selon les réponses obtenues, cette progression est aussi liée à une meilleure solidarité financière qu'elle soit à l'échelle de l'EPCI-FP avec l'institution de la taxe qui est payée par l'ensemble des administrés d'un territoire ou à une échelle hydrographique entre EPCI-FP mutualisant leurs dépenses en adhérent aux mêmes syndicats de sous-bassins-versants. Certaines boîtes laissent toutefois apparaître des arguments plus nuancés quant à l'amélioration de la solidarité territoriale avec l'arrivée officielle de la compétence GEMAPI. Pour certains acteurs, il y a effectivement eu une amélioration de la solidarité territoriale, mais qui n'est pas forcément en lien direct avec l'exercice de la compétence GEMAPI et s'explique plutôt, selon eux, par la mise en place d'outils ou de projets communs à plusieurs territoires comme cela peut être le cas à travers les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), etc. qui encouragent les intercommunalités à travailler ensemble, à mutualiser leurs dépenses et à voir au-delà de leurs limites territoriales.

Pour d'autres, la solidarité territoriale reste modeste ou « timide », mais ils ne fournissent pas vraiment d'arguments permettant de justifier leurs propos. Quelques représentants d'entités gemapiennes attirent l'attention sur la solidarité territoriale relative au volet de prévention des inondations de la compétence qui, comme le supposait une des hypothèses de recherche, semble plus difficile à mettre en œuvre sur ce volet que sur celui de gestion des milieux aquatiques. En effet, les acteurs ayant abordé la notion de solidarité en lien avec la PI affirment que les réflexions sur les actions à mener en faveur de la prévention des inondations sont plus locales que globales. Autrement dit, lorsqu'il s'agit de mener des interventions pour prévenir des inondations, les acteurs décisionnels réfléchissent aux bénéfices que cela pourrait apporter à leur territoire sans se demander si ces actions pourraient engendrer des externalités négatives dans d'autres territoires. Cette façon de procéder est donc contraire à la notion de solidarité amont-aval et par extension à la notion de solidarité territoriale. Toujours sur le volet « PI », des répondants à l'enquête en ligne soutiennent que la solidarité territoriale n'existe qu'entre les territoires qui sont les

plus exposés au risque d'inondation, ce qui semble se rapprocher de la définition de la solidarité mécanique évoquée par Durkheim (1893), à savoir une solidarité par similitudes. Il est plus facile de compatir et de s'entraider lorsque l'on comprend ou que l'on vit les mêmes difficultés que l'autre. La solidarité d'ordre financière est aussi évoquée par certains comme un élément plus difficile à mettre en place sur les actions de prévention des inondations car si tout le monde peut se sentir concerné par la gestion des cours d'eau qui sont répartis de manière plutôt homogène sur le territoire du bassin de l'Adour, les risques d'inondations n'affectent pas tous les territoires du bassin de la même façon et certaines personnes, voire territoires apparaissent ainsi réticents à participer financièrement aux actions de lutte contre les inondations alors qu'ils ne se sentent pas concernés. Nous touchons là une des limites à la réelle mise en place d'une solidarité territoriale.

Pour finir l'analyse du graphique, la dernière boîte thématique regroupe l'ensemble des arguments qui évoquent un manque de solidarité, une situation inchangée ou des difficultés à se prononcer sur l'éventuelle amélioration de la solidarité territoriale depuis la mise en place de la compétence GEMAPI. Dans son ensemble, le graphique met en avant trois principaux arguments qui évoquent l'amélioration de la solidarité territoriale : la restructuration des syndicats qui favorise une gestion à une échelle hydrographique plus cohérente, les échanges plus nombreux sur la thématique de la GEMAPI au sein de la structure et parfois même au-delà de la structure avec d'autres collectivités et une meilleure prise en compte du lien amont-aval. Afin de compléter cette première analyse de la notion de solidarité territoriale à l'occasion des enquêtes de terrain, une question de la grille d'entretien consistait à interroger les acteurs en lien avec la compétence GEMAPI sur la définition qu'ils donneraient à cette notion.

5.2.3 – Les liens territoriaux et la mutualisation financière comme fondements de la solidarité territoriale aux yeux des acteurs enquêtés

Les réponses à cette question, qui a souvent laissé les interlocuteurs sans voix dans un premier temps, sont présentées sous forme de nuage de mots dans la figure ci-après (figure 65). Cette représentation permet d'abord de donner un aperçu rapide des mots les plus employés par les personnes interrogées pour définir la notion de solidarité territoriale, la taille des mots étant plus ou moins importante en fonction du nombre d'occurrences. Grâce au logiciel MAXQDA, un code intitulé « éléments de définition de la solidarité territoriale » a d'abord été créé permettant de regrouper tous les extraits de discours qui participaient à définir la notion de solidarité territoriale. Ce code rassemble donc les éléments de réponses apportés à la question de la grille d'entretien présentée ci-dessus, mais aussi l'ensemble des extraits de discours faisant référence à la définition de la notion qui interviennent de manière plus spontanée tout au long des entretiens. À partir de ce code qui regroupe 55 segments de discours, une liste des mots utilisés a été réalisée en faisant apparaître pour chacun d'entre eux le nombre d'occurrences. Sur les 717 mots recensés dans ce code, les mots correspondant à des pronoms, des articles, des conjonctions, ou du moins tous ceux n'apportant pas de plus-value à l'analyse ont été retirés. De la même manière, le terme de « solidarité » et son adjectif « territoriale » avaient un nombre d'occurrence démesuré, car les acteurs interrogés reprenaient souvent les mots de la question posée avant d'y répondre et ces deux termes ont donc également été supprimés de l'analyse afin de ne pas influencer la représentation. Tous les mots qui n'apparaissaient qu'une seule fois ont aussi été exclus du nuage de mots.

Pour finir, un tri manuel a été effectué afin de retirer les mots considérés comme non-pertinents dans le cadre de la définition de solidarité territoriale (ex : certains verbes fréquents sous toutes leurs

formes tel que le verbe être, avoir, dire, faire, etc.), mais aussi pour rassembler en un seul mot les termes appartenant à la même famille (ex : financement/s ; financer ; finances ; financier/e/s sont représentés par le mot de leur famille qui apparaît le grand nombre de fois : « financier »). Certains termes apparaissant de manière individuelle, mais appartenant en réalité à une expression ont aussi été regroupés (ex : intérêt général ; clé de répartition ; amont-aval ; bassin-versant ; etc.) À la fin de ces diverses étapes de tri, 58 mots ont été retenus et sont représentés dans le nuage ci-après (figure 65). Pour une analyse plus détaillée, les mots sélectionnés ont été classés par couleur en fonction des thématiques communes auxquelles ils font référence et 7 grands ensembles de mots ont été créés. À titre d'exemple, les mots en vert sont ceux qui peuvent être rattachés à une notion territoriale. Afin d'accompagner le nuage de mots et d'illustrer le résultat obtenu par des exemples concrets, 6 extraits d'entretiens ont été insérés à côté de la représentation graphique en mettant en évidence, pour chacun de ces extraits de discours, les termes retenus pour l'élaboration du nuage de mots.

Figure 69. Mots associés à la solidarité territoriale selon les acteurs interrogés lors des entretiens



« Financier, pour moi, c'est par l'intermédiaire des **syndicats** de rivière qu'on définit ça. Parce qu'on ne se parle pas entre **territoires** pour savoir "Tiens, t'as **besoin** d'**argent** pour te protéger des inondations ou pour gérer ton milieu naturel ?" C'est via les **syndicats** et les **cotisations** au niveau des **syndicats**. »

« La solidarité, c'est une **cohérence** voilà, c'est exactement ça. C'est juste une **cohérence**. C'est-à-dire que les **actions** qu'on fait ne doivent pas nuire à l'**aval**, et l'inverse aussi. »

« C'est que **tout le monde** **paye** la **taxe** GEMAPI, par contre les **ouvrages** hydrauliques seront faits que là où on a **besoin**. »

« 1) **tout le monde** **participe** à cette compétence-là, **tout le monde** **participe** à lutter... Enfin pas à lutter, à **accompagner** les inondations, à mieux... Parce que même celui qui n'a pas un **cours d'eau**, en réalité, aujourd'hui, **tout le monde** **paye**. Que vous soyez en haut du coteau, la goutte d'**eau**, elle tombe, elle ruisselle et elle va en bas dans le fossé qui va dans la rivière. Et ça, c'est la solidarité. [...] La 2ème solidarité, elle est que... On profite **tous**, alors là, c'est très politique, mais on profite **tous** des services d'un bourg centre, on profite **tous**, à un moment donné, d'une zone **urbaine** et on est bien content d'en profiter. Moi, je trouve que la solidarité c'est que **tout le monde** **participe** à protéger les équipements que **tout le monde** peut utiliser. »

« Alors, la solidarité territoriale, pour moi, c'est la **mutualisation**. Et sur un périmètre à destin **commun**. »

« Je pense qu'on l'a dit à plusieurs moments, on a un seul **territoire**, on a un **projet** pour ce **territoire** et **tout le monde** met au pot **commun** pour... [...] On ne se pose pas la question de l'utilisation des **moyens** à partir du moment où on a priorisé, [...] et qu'on a su dire qu'on allait faire des **travaux** sur tout le **territoire** dans l'**intérêt général**. »

Les grands ensembles, définis à partir des termes les plus usités, qui apparaissent de manière prépondérante sur le graphique sont, respectivement, les mots rattachés à une dimension territoriale, puis financière, ceux faisant référence à des principes généraux de solidarité ou encore ceux en lien avec la notion de communauté. En effet, sur les 55 segments de discours tentant de définir la solidarité territoriale, les mots associés à une dimension territoriale reviennent 111 fois contre 61 fois pour ceux faisant écho à une dimension financière, 49 pour ceux qui sont en lien avec des principes généraux et 43 pour ceux rattachés à une notion de communauté. Les grands ensembles de mots abordés lors des entretiens semi-directifs pour définir la solidarité territoriale et les boîtes thématiques établies dans le graphique précédent pour illustrer les réponses au questionnaire en ligne concernant l'amélioration de la solidarité territoriale

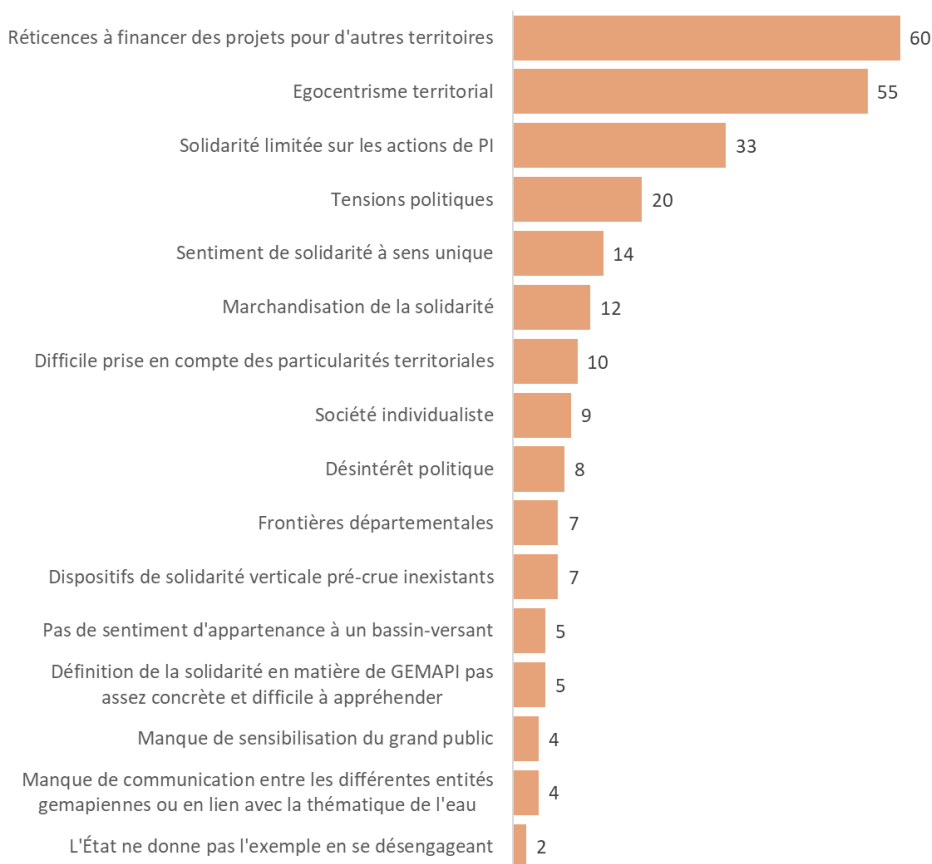
présentent donc quelques similitudes. Les aspects territoriaux et financiers, mis en avant dans le questionnaire, mais aussi au cours des entretiens, apparaissent centraux dans la définition, mais aussi dans la perception concrète de la solidarité territoriale par les acteurs en lien avec la compétence GEMAPI. Néanmoins, si ce qui semble le plus représentatif de la solidarité territoriale pour les personnes interrogées est l'aspect territorial avec notamment la restructuration des territoires pour une gestion à l'échelle des sous-bassins-versants, ce phénomène seul se réfère plutôt à une amélioration de l'organisation territoriale plutôt qu'à une réelle progression de la solidarité territoriale. En revanche, lorsqu'à cette nouvelle organisation territoriale s'ajoute une mutualisation de moyens, cela marque le commencement de la solidarité territoriale. Selon les acteurs interrogés, la mutualisation des moyens et plus particulièrement la mutualisation financière qui permet, par exemple, de mutualiser des postes de techniciens pour l'exercice des missions gemapiennes, est au cœur de la notion de solidarité territoriale.

5.2.4 – Les freins à la mise en œuvre d'une véritable solidarité territoriale

En réalité, si nous revenons sur la définition de la solidarité territoriale retenue dans le chapitre 3, celle-ci repose avant tout sur une notion d'entraide permettant de rééquilibrer les privilèges et les handicaps de chaque territoire et peut prendre différentes formes, l'aspect financier ne représentant qu'un premier degré de solidarité. Une véritable solidarité territoriale s'apprécie lorsqu'elle combine plusieurs formes telles que la solidarité financière, politique, technique ou encore humaine. Mais pour qu'une telle solidarité puisse prendre forme, elle doit pouvoir s'appuyer sur une communauté d'intérêt or, les intercommunalités issues des lois de réformes territoriales, qu'il s'agisse des EPCI-FP ou des syndicats de rivières ne génèrent pas toujours un sentiment d'appartenance, ou du moins une identité territoriale suffisamment forte pour inciter les acteurs de leur territoire à développer ce type de solidarité.

C'est d'ailleurs ce qu'il est possible de constater à travers le graphique ci-après qui répertorie les freins à l'exercice de la solidarité territoriale en matière de GEMAPI que nous avons pu relever lors de la phase d'enquête de terrain (figure 66). Les arguments exposés représentent les principales idées évoquées par les acteurs interrogés, consciemment ou inconsciemment, pour aborder les limites de la solidarité territoriale. Effectivement, si certains sont bien conscients que la solidarité territoriale a ses limites et en expliquent facilement les raisons, pour d'autres ces verrous ne sont pas vraiment identifiés comme des limites à la solidarité territoriale mais plutôt comme des difficultés rencontrées de manière plus générale ou même comme de simples éléments factuels. Parfois, des segments ont été rattachés au code intitulé « freins à l'exercice de la solidarité territoriale » par nos soins en fonction de l'interprétation des propos tenus par la personne interrogée, puis associés à un argument plus précis.

Figure 70. Freins à la solidarité territoriale selon les acteurs interrogés lors des entretiens



a) Une attitude politique marquée par une forme « d'égo-centrisme territorial »

Pour la quasi-totalité des segments représentés par l'argument « égo-centrisme territorial », il s'agit en réalité de l'interprétation des propos des acteurs interrogés et bien plus rarement d'un argument qu'ils ont eux-mêmes utilisé, comme l'illustre l'extrait d'entretien ci-dessous.

« [Élu] : [en parlant de solidarité territoriale à une échelle plus importante que celle de l'EPCI avec notamment une mutualisation de moyens sur un périmètre plus important] *Un moment donné, il faut mettre des limites aux choses aussi, hein ? Parce que bon, c'est bien gentil, mais il faut aussi regarder concrètement, donc commençons par voir notre EPCI, un petit peu ce qu'il se passe ailleurs, mais on ne va pas non plus aller...* » (Entretien EPCI-FP – ThG830).

Cet extrait montre bien que l'élu se focalise d'abord sur son territoire, ce qui, en un sens est plutôt positif, mais il montre également que même s'il considère qu'il est important de garder un œil sur ce qui se passe ailleurs, il est plutôt réticent à étendre la solidarité à un périmètre plus important que celui de son EPCI-FP, ce que nous avons choisi d'associer à de « l'égo-centrisme territorial ». Cet argument est d'ailleurs classé deuxième dans la liste des freins à l'exercice de la solidarité territoriale identifiée puisque 55 segments ont été rattachés à de l'égo-centrisme territorial sur les 203 segments codés présentant les limites de la solidarité territoriale. Comme pour la figure 64, un même extrait de discours présentant plusieurs idées a pu être associé à différents arguments.

- b) Une réticence des élus locaux à participer aux financements d'actions réalisées à l'extérieur de leur périmètre administratif

Les facteurs qui expliquent les verrous à l'exercice de la solidarité territoriale en matière de GEMAPI se retrouvent à travers 4 arguments principaux. Le premier met en évidence une réticence des acteurs locaux en charge des missions gemapiennes à participer au financement d'actions menées sur d'autres territoires que le leur. Cette idée, très proche de la notion d'égoïsme territorial a été traitée à part puisqu'elle fait exclusivement écho à une dimension financière alors que l'égoïsme territorial est une expression plus large qui se définit plutôt par le fait de vouloir faire passer son territoire en premier. Il ne s'agit pas tant là d'une question uniquement financière que d'une volonté d'être prioritaire sur les actions à mener, et parfois même de voir son territoire mieux protégé face aux risques d'inondations sans se soucier de ce que peuvent vivre les autres territoires. Les deux extraits de discours ci-après constituent des exemples de propos rattachés à de l'égoïsme territorial ou associés à une réticence à financer des actions menées sur des territoires extérieurs.

« **[Agent]** : Enfin, à l'échelle du périmètre du syndicat, je vous dis entre l'amont et l'aval, il peut y avoir déjà des choses encore... Ils disent "ouais d'accord, ok vas-y développe mais bon finalement moi ce qui m'intéresse c'est mon territoire. Tu vois ma montagne." » (Entretien syndicat de rivières – ThG260)

Dans ce premier extrait, l'agent d'un syndicat de rivières du bassin de l'Adour met en scène un élu, qui, lors de réunions organisées par le syndicat, explique ouvertement qu'il n'est pas intéressé par ce qui se passe dans les territoires extérieurs à son EPCI-FP, excluant de fait toute notion de solidarité amont-aval pouvant être bénéfique pour l'ensemble des territoires administratifs concernés par un même bassin-versant.

« **[Agent]** : Donc si on fait beaucoup de travaux là-dessus et que l'agglomération [nom] finance, beh on va vite avoir... "Mais alors là, ce n'est pas à nous hein ?" Nous, à la limite, on dirait bon, tant mieux si c'est financé, mais aux finances de l'agglomération ils vont dire "hop, hop, hop, on est en train de travailler chez les autres là." » (Entretien syndicat de rivières – ThG146)

Dans ce deuxième extrait, un agent d'un autre syndicat de rivière tente d'illustrer, à travers un exemple, la réaction des représentants d'un EPCI-FP, en l'occurrence une communauté d'agglomération, si le syndicat venait à réaliser des travaux sur un territoire extérieur au périmètre de la communauté d'agglomération, mais financés de manière mutualisée par l'ensemble des EPCI-FP membres du syndicat. Il ne semble émettre aucun doute quant au fait que cette façon de fonctionner ne plairait guère aux représentants des EPCI-FP. Ce type de réaction paraît particulièrement présent lorsqu'il s'agit de porter des actions de protection contre les inondations notamment lorsque celles-ci sont liées à la gestion des ouvrages de protection hydraulique.

- c) Une solidarité territoriale plus complexe pour les actions relevant de la prévention des inondations

En référence à l'affirmation précédente, nous avons décidé de créer un nouvel argument évoquant uniquement les problèmes de solidarité relatifs au volet de prévention des inondations de la compétence. Cet argument, intitulé « Solidarité limitée sur les actions de PI » arrive d'ailleurs en troisième position des principaux verrous liés à l'exercice de la solidarité territoriale évoqué dans les entretiens. Il fait directement écho à l'une des hypothèses de recherche et permet une nouvelle fois d'affirmer que la solidarité territoriale semble effectivement plus difficile à mettre en œuvre sur les interventions relatives à la prévention des inondations que sur celles associées à la gestion des milieux aquatiques.

« **[Élu]** : [En parlant d'informations relatives à une éventuelle « mise en transparence » d'une route départementale qui fait office de digue, communiquées par l'EPCI-FP voisin ou les services du Département] *Non. Ils ne veulent pas en donner, ce n'est pas forcément les mêmes qui gèrent le dossier. On n'a pas... [...] Puis, on n'a pas notre mot à dire, mais comme, eux, ils n'ont pas eu leur mot à dire sur nous. Parce que si nous, on s'efface, peut-être qu'eux, leur route, elle souffre moins. C'est pour ça que la solidarité territoriale en termes de prévention des inondations, pfff... Pour moi, je pense qu'elle est inexistante. Il n'y a pas de concertation.* » (Entretien EPCI-FP – ThG259).

Dans ce témoignage, l' élu explique qu'en matière de prévention des inondations particulièrement, les représentants des différents territoires ont tendance à ne tenir compte que de leurs propres enjeux et à ne vouloir résoudre leurs problèmes qu'en interne alors que des solutions impliquant d'autres territoires pourraient parfois être envisagées au nom de la solidarité territoriale. Cependant, les acteurs des différentes échelles territoriales manquent de communication et de concertation et l' élu déplore que la solidarité territoriale sur le volet relatif à la prévention des inondations de la compétence GEMAPI soit de ce fait inexistante. Il s'agit là d'un extrait de discours présentant les problèmes de solidarité sur la thématique de la prévention des inondations qui peuvent exister entre les territoires administratifs, mais ces mêmes difficultés peuvent aussi se retrouver au sein même des EPCI-FP, notamment entre communes ou individus concernés par le risque d'inondation et celles ou ceux qui ne le sont pas. Souvent les communes ou citoyens peu concernés par les risques d'inondation ne sont pas vraiment prêts à faire des efforts pour leurs voisins, comme en témoigne l'extrait suivant.

« **[Élu]** : *J'avais osé en conseil de communauté - parce qu'il y avait des questions un peu déplacées sur la taxe GEMAPI, de maires qui étaient dans des communes qui ne seront jamais impactées - je leur ai dit quand même qu'une très grosse partie des problèmes viennent de toutes ces communes de coteau où l'agriculture a mal évolué, où on a, comme partout, bétonné le plus possible, on a arraché des talus, on a comblé des fossés et qu'une partie de nos malheurs venaient des communes de coteau. J'ai été applaudi par les gens, des élus des communes qui ont été fortement impactées. Applaudis ! Et les autres, il n'y en a pas un qui a osé ouvrir la bouche.* » (Entretien syndicat de rivières – ThG175)

Ici, la réaction des élus dont les communes ne sont pas vulnérables au risque d'inondation face au prélèvement et à l'utilisation de la taxe GEMAPI montre bien que la solidarité territoriale notamment financière n'est pas toujours acceptée ni comprise lorsqu'il s'agit de protéger les communes voisines des inondations et ces réactions semblent agacer l' élu interrogé. En effet, la solidarité territoriale, avant de donner lieu à une mutualisation financière, passe d'abord par la reconnaissance des responsabilités de chacun. Pour chaque bassin-versant, il y a des territoires plus en amont et d'autres plus en aval mais qui, en fonction de leurs actions, ont tous des répercussions les uns sur les autres. Il en est de même pour les territoires situés sur les lignes de crête qui délimitent les bassins-versants, correspondant, par exemple, aux coteaux évoqués ci-dessus par l' élu interrogé et les territoires situés plus au centre du bassin-versant, au plus proche du cours d'eau principal. Ces territoires ne sont pas tous exposés au risque d'inondation de la même manière et pourtant les territoires faiblement touchés peuvent être en partie responsables ou peuvent du moins participer à accentuer les conséquences des inondations sur d'autres territoires. Ainsi, sans cette réelle prise de conscience, une solidarité autour de la prévention des inondations ne pourra pas exister. Si cette prise de conscience est en cours, elle est encore bien discrète. Les représentants des collectivités semblent plus disposés à prendre certaines précautions dans leur manière d'aménager leur territoire pour ne plus affecter les territoires voisins à l'avenir, mais ont plus de mal à assumer les conséquences des actions passées, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de financer des protections sur les territoires voisins pour compenser les effets de leurs actions.

d) Des relations humaines qui nuisent à la mise en œuvre de la solidarité territoriale

Le quatrième argument permettant d'expliquer les principales limites à la solidarité territoriale met en avant les tensions politiques qui peuvent exister entre les territoires. Si celles-ci n'apparaissent pas toujours directement dans le discours des acteurs interrogés, elles sont souvent largement sous-entendues.

« **[Agent]** : Non, non enfin, il faut être clairs, rien que la digue de Téthieu qui était à cheval sur l'EPCI Tarusate et chez nous, ce n'est pas forcément les mêmes bords politiques. Il n'y a pas eu d'échanges plus que ça en faveur... De dire "Ah beh les pauvres petits là-bas, qu'est-ce qu'on fait pour être..." Enfin la décision elle a été solo quand même. » (Entretien EPCI-FP – ThG644)

Cet agent qui a pu observer les échanges entre élus et assister aux décisions politiques explique que dans le cadre de la gestion d'un ouvrage à cheval sur deux territoires administratifs, les orientations politiques des élus de chacun des territoires peuvent parfois influencer la manière de gérer l'ouvrage de façon plus ou moins concertée. Dans le cas présent, ces oppositions politiques ont conduit à un refus de gestion commune et chaque représentant de territoire gère sa portion d'ouvrage sans se soucier de l'avis de l'autre. Outre cet exemple, certaines expressions faisant référence à des échanges politiques parfois houleux au sujet de l'exercice de la compétence GEMAPI reviennent dans plusieurs discours. Parmi elles, nous retrouvons les « discussions de bistrot », ou encore les « querelles de clochers ». Si les relations entre acteurs sont quelques peu abordées pour parler de solidarité territoriale, elles ont en réalité été évoquées de nombreuses fois de manière plus générale et plusieurs codes sur les relations entre acteurs ont été créés. Ainsi, sur le total des entretiens, 681 segments font référence aux relations entre les structures gemapiennes et 454 concernent les relations avec des structures non-gemapiennes, mais pouvant être en lien avec la compétence.

Au sujet des relations entre structures gemapiennes, 225 segments traitent de relations inexistantes ou parfois difficiles, autrement dit de liens plutôt défavorables à la mise en œuvre d'une véritable solidarité territoriale. Bien que les acteurs interrogés identifient ces problèmes relationnels qui dépassent parfois la sphère politique et concernent aussi les relations humaines entre agents et/ou élus, ils abordent souvent cette thématique comme une simple difficulté et ne reconnaissent que rarement que ces liens conflictuels peuvent constituer une limite à la solidarité territoriale. Lorsque les personnes interrogées sont directement concernées par ces relations difficiles, elles peuvent même se montrer réticentes à être solidaires avec des territoires dans lesquels il existe des tensions avec certains représentants. La solidarité territoriale est donc une notion complexe, car si elle traite avant tout de territoires, elle englobe aussi l'ensemble des individus qui vivent sur ces territoires et qui prennent des décisions pour ces derniers ; elle peut donc malheureusement être conditionnée par les relations humaines plutôt que par l'intérêt général des territoires. Bien que la majorité des segments rattachés au code sur les relations entre structures gemapiennes évoquent plutôt des échanges positifs et constructifs, à l'échelle du bassin de l'Adour, certaines tensions localisées peuvent nuire à la cohérence générale et à la mise en place d'une solidarité de bassin.

e) Un sentiment de solidarité à sens unique, de l'amont vers l'aval ou du rural vers l'urbain

De nombreux autres arguments, plus faiblement représentés sur le graphique (figure 66), ont été mis en avant par les personnes interrogées comme des limites à la solidarité territoriale et même si certains ne sont pas cités de nombreuses fois, il paraît essentiel de les présenter puisque ce sont tous ces éléments qui permettent de comprendre vraiment les verrous de la solidarité territoriale. Ainsi, certains acteurs

éprouvent un sentiment de solidarité à sens unique de l'amont vers l'aval ou encore du rural vers l'urbain. Bien que la gestion quantitative de la ressource en eau ne fasse pas intégralement partie de la compétence GEMAPI, qui ne traite que des situations d'excès d'eau au travers des inondations, les représentants des territoires situés en tête de bassins-versants estiment être déjà solidaires des territoires aval, en période d'étiage, lorsqu'ils réalisent des lâchers d'eau depuis des retenues qui se trouvent dans leurs territoires. En revanche, ces acteurs des territoires amont ont plus de mal à percevoir les interventions des acteurs de l'aval qui pourraient leur être bénéfiques et éprouvent ainsi un sentiment de solidarité à sens unique.

Concernant les territoires ruraux, en matière de GEMAPI, les représentants de ces territoires se sentent souvent privés du bénéfice de la solidarité territoriale alors qu'on leur demande sans cesse d'être toujours plus solidaires des villes. La philosophie gemapienne est totalement remise en question. Si les acteurs des intercommunalités rurales sont en capacité de comprendre que lorsqu'il est question d'inondation, la priorité est donnée à la mise en sécurité de la population, il est plus difficile pour eux d'adhérer à l'idée que la restauration de champs d'expansion de crue sur les parties de territoire les moins peuplées, correspondant souvent aux territoires ruraux, permettrait de réduire la vulnérabilité des territoires les plus peuplés, à savoir les territoires urbains, face aux inondations. Pour eux, cela revient à considérer que la population urbaine a plus de valeur que la population rurale, voire de façon très extrapolée qu'il faut accepter de sacrifier la population rurale pour sauver la population urbaine. Les représentants des territoires ruraux ont donc l'impression de devoir agir de manière solidaire pour préserver les territoires urbains alors qu'ils se sentent eux-mêmes abandonnés. Ce sentiment de solidarité à sens unique provoque progressivement un blocage auprès des territoires ruraux qui en viennent à rejeter toute notion de solidarité territoriale.

f) Une marchandisation de la solidarité territoriale

La solidarité territoriale qui, par sa définition, repose sur un principe de bienveillance est alors pervertie par des démarches de marchandisation de la part des acteurs locaux qui acceptent d'être solidaires à condition qu'ils puissent en retirer un bénéfice. Cet argument s'est plutôt retrouvé dans les discours des représentants des syndicats de rivières lorsqu'ils retranscrivent les propos tenus par les représentants de leurs EPCI-FP membres.

« [Elu] : [en parlant de réaliser des actions bénéfiques pour d'autres territoires] "Tu nous donnes quoi ?" Je le vois comme ça, moi. [...] C'est imagé mais... [...] Non après les autres, je ne sais pas. Bon, il doit y avoir les mêmes problématiques partout, il ne faut pas se leurrer. » (Entretien syndicat de rivière – ThG683)

Dans cet extrait, l' élu de ce syndicat, aussi élu dans son EPCI-FP, simule la réaction de certains de ses collègues représentants de l'EPCI-FP, et de leurs communes à une échelle plus locale, lorsqu'on leur demande de réaliser des actions par solidarité pour d'autres territoires. La première réaction des élus semble être la volonté de trouver une monnaie d'échange, ce qui pourrait complètement effacer le caractère solidaire de l'action en question. Cette façon de penser est caractéristique des sociétés modernes qui sont désormais habituées à tout négocier, marchander pour obtenir ce qu'elles veulent. Cette philosophie est également en lien étroit avec la montée de l'individualisme que certains ont d'ailleurs aussi évoquée comme un frein à l'exercice de la solidarité. Malheureusement, ce constat est aussi valable au sujet de la population locale et ne touche pas seulement la sphère des politiques locales. Avec la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, beaucoup de citoyens paient désormais une nouvelle taxe affectée à

cette compétence pour mener des actions d'intérêt général. Si pour la plupart l'impact financier sur leur foyer n'est pas perceptible, ceux qui ont remarqué cette nouvelle taxe sur leur fiche d'imposition s'attendent à un service presque individuel, ce qui rejoint la notion de marchandisation que les élus tentent d'instaurer. Cette idée se matérialise dans les discours des acteurs interrogés par un manque de sensibilisation de la population locale, qui selon eux, si elle était mieux informée pourrait plus facilement comprendre les mécanismes de solidarité territoriale.

- g) Entre désintérêt politique et absence de sentiment d'appartenance à un bassin-versant : une communication inter entités gemapiennes difficile

Pour d'autres acteurs, la solidarité territoriale est perçue comme un élément qui va venir compliquer la prise en compte des particularités locales. Or, si nous revenons une nouvelle fois sur les éléments de définition de la solidarité territoriale, celle-ci est souvent considérée comme une mesure en faveur de la justice spatiale qui, elle-même, tient compte des particularités locales (Rawls, 1971). Cet argument apparaît alors plutôt comme une fausse excuse pour ne pas avoir à réfléchir à la façon de mettre en œuvre et faire accepter une solidarité territoriale sur des territoires différents. Il peut donc à la fois s'agir d'une crainte de la part des élus de ne plus retrouver leurs particularités locales dans l'exercice de la compétence GEMAPI ou d'un manque de volonté politique déguisé.

Si pour certains la solidarité territoriale peine à prendre place en raison d'un manque de volonté, pour d'autres il est plutôt question d'un manque d'intérêt politique. Cette idée a été principalement exposée par des agents de syndicat de rivières qui, en observant leurs élus, constatent que ces derniers ne s'emparent pas souvent des questions de solidarité territoriale en matière de GEMAPI et se désintéressent complètement de cette notion alors qu'elle est primordiale pour mettre en place une gestion efficiente des milieux aquatiques et des inondations. Cet argument peut être lié à deux autres qui ont aussi été abordés par les acteurs interrogés, la quasi-absence de sentiment d'appartenance au bassin-versant et le caractère très abstrait de la définition de la solidarité territoriale en matière de GEMAPI la rendant difficile à appréhender pour les élus locaux qui ne sont pas des spécialistes de la gestion des cours d'eau.

En effet, le sentiment d'appartenance à une communauté ou à un territoire conditionne largement l'intérêt et l'investissement que l'on consacre à celui-ci et sans ce sentiment les mécanismes de solidarité territoriale sont difficiles à mettre en place. Parallèlement, le fait que la définition de la solidarité territoriale en matière de GEMAPI ne soit pas claire et précise rend cette notion difficile à appréhender pour les élus. Ces derniers ont souvent tendance à rattacher la solidarité territoriale à la seule solidarité financière notamment à travers les mécanismes de mutualisation mis en œuvre entre les différentes intercommunalités sans penser que la solidarité territoriale peut aussi passer par des actions concrètes ou par l'élaboration de projets communs. Toutefois, pour élaborer des projets communs de manière concertée et solidaire, il faut avant tout que les échanges entre les différentes structures impliquées soient fluides.

Or, certaines personnes interrogées mettent en avant un manque de communication entre les entités gemapiennes qui nuit à la mise en place d'une solidarité territoriale. Sans communication, les acteurs territoriaux de cette prétendue solidarité ne peuvent être informés des difficultés que rencontrent les territoires voisins et ne sont donc pas en capacité de réfléchir ensemble à une solution qui pourra ensuite être portée de façon solidaire.

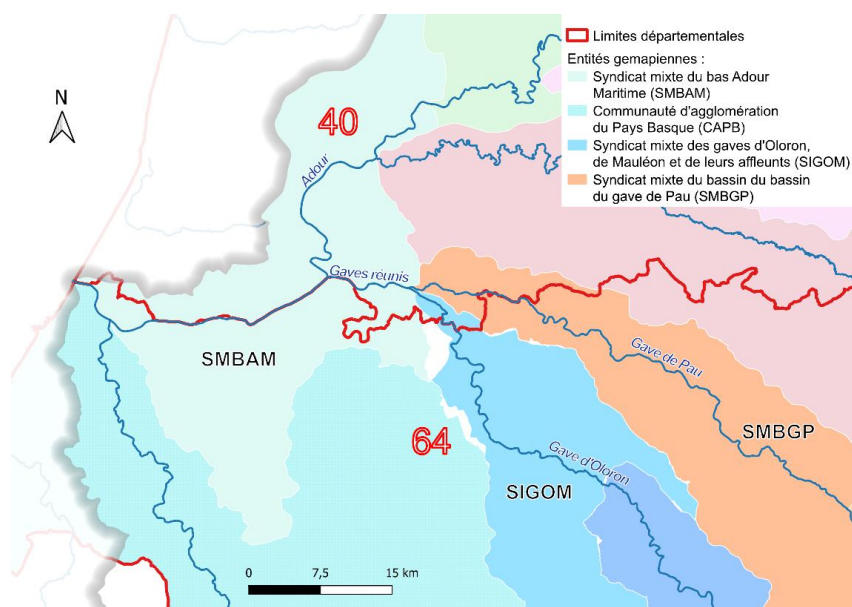
h) Des frontières départementales limitantes

À cela s'ajoute le problème des frontières administratives. Si une partie de ce problème a été relatée dans l'argument concernant l'égoïsme territorial, il est aussi présent à une échelle plus vaste que celle des EPCI-FP puisqu'il touche aussi les périmètres départementaux. Effectivement, quelques acteurs dont les territoires sont à cheval sur plusieurs départements déplorent que la solidarité territoriale s'arrête aux frontières départementales alors que les limites hydrographiques ne sont pas calquées sur les territoires administratifs. Ce phénomène peut être particulièrement contreproductif lorsqu'il s'agit de lutter contre les inondations, comme en témoigne l'extrait suivant.

« [Elu] : Mais les gaves, on manque d'informations rapides. [...] chez nous les gaves, ils arrivent. Je ne sais pas si je le retranscris bien, mais c'est un gros souci, ça a été un gros souci récent, parce qu'on n'était pas habitués à ces crues violentes, aussi violentes des gaves. [...] Et ça, nous, on manque d'informations parce qu'on n'est pas... Les informations, elles sont faites par le 64 et qu'eux, ils... Bon, on va sur Vigicrues, mais voilà... » (Entretien EPCI-FP – ThG983)

Cet élu d'un EPCI-FP landais explique qu'en période de crue, la communication s'arrête à la frontière départementale avec les Pyrénées-Atlantiques qui correspond au territoire amont et qui dispose ainsi d'informations qui pourraient leur être précieuses lors de la survenue des inondations. S'il n'ose pas clairement accuser les territoires du département voisin et interrompt sa phrase, cela suffit néanmoins pour comprendre qu'il existe parfois une fracture territoriale entre les départements qui empêche la construction d'une véritable solidarité territoriale. Au-delà de ce manque de communication d'un département à l'autre, il nous paraît important de signaler que le découpage territorial de la compétence GEMAPI sur le secteur évoqué par cet élu pose aussi question. En effet, si la logique du législateur était d'encourager les EPCI-FP à transférer la compétence à des structures dimensionnées à une échelle hydrographique cohérente, il semblerait que la notion de cohérence hydrographique ait quelquefois été oubliée. L'exemple le plus représentatif dans le bassin de l'Adour est le découpage de la compétence sur ce que les acteurs locaux appellent « les gaves réunis » (figure 67).

Figure 71. Découpage territorial de la compétence GEMAPI sur les gaves réunis



Sources : IGN (BD TOPO), Institution Adour
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Comme l'illustre la figure 67. découpage territorial de la compétence gemapi sur les gaves réunis, les gaves réunis ont été inclus dans le périmètre du syndicat mixte du bas Adour maritime qui, comme son nom l'indique, exerce principalement la compétence GEMAPI sur la partie maritime de l'Adour, soit un sous-bassin-versant situé à l'aval des gaves. Ce syndicat n'a de ce fait, pas vraiment de leviers pour résoudre les problèmes que peuvent rencontrer les territoires situés autour des gaves réunis dans la mesure où, hydrographiquement, ceux-ci dépendent plutôt de la gestion qui est réalisée en amont. La logique hydrographique aurait préféré que les gaves réunis soient rattachés à l'un des deux syndicats des bassins du gave de Pau ou d'Oloron de manière à mettre en place une solidarité amont-aval plus cohérente ce qui aurait sûrement permis d'éviter les problèmes de communications évoqués précédemment par un élu local. Cependant, en pratique, cette logique n'a pas été appliquée et si les syndicats des gaves dont les périmètres sont presque intégralement compris dans les Pyrénées-Atlantiques, ne se sont pas arrêtés aux limites départementales en acceptant d'exercer la compétence GEMAPI jusqu'à la confluence des gaves dans les Landes, aucun d'entre eux n'a souhaité étendre son périmètre jusqu'à la confluence avec l'Adour. Lors des questions sur les périmètres de gestion qui ont été posées au cours des entretiens semi-directifs, un représentant du syndicat mixte du bassin du gave de Pau a souhaité revenir sur les facteurs de décision qui ont mené à ce choix de périmètre.

« **[Agent]** : Et d'ailleurs, il y avait eu débat lors de la création du syndicat sur : est-ce qu'on va au-delà ? Est-ce qu'on prend les gaves réunis, donc pour faire la jonction avec L'Adour ou pas ? Bon, le choix a été que non pour diverses raisons, techniques toutes. La première, c'est que le gave d'Oloron contribue en crue, à peu près, à 2/3 du débit des gaves réunis. Donc le tiers restant, bien sûr c'est le gave de Pau. Donc les élus n'étaient pas à l'aise pour pouvoir gérer un linéaire de 10 km dans les gaves réunis sans finalement avoir la main sur 2/3 de ce qui arrive. Et 2ème raison, il y a un fonctionnement quand même assez particulier des gaves réunis avec un système de barthes en fait, qui n'est pas du tout dans les pratiques et dans l'expérience qu'avait le syndicat à l'époque. Donc techniquement ils n'étaient pas à l'aise pour gérer tout ce qui est clapet, porte à flot, etc. Donc il y a eu un choix de dire "bah non, on s'arrête à la confluence avec le gave d'Oloron." » (Entretien syndicat de rivière – ThG260).

Tout d'abord, s'il y a effectivement « *eu débat* » comme l'indique cet agent c'est parce les territoires situés autour des gaves réunis percevaient un intérêt particulier à ce que ce tronçon de cours d'eau soit géré par le SMBGP. D'après les acteurs présents dans les territoires situés à l'aval de ce syndicat, ce sont les aménagements et les extractions de matériaux qui ont eu lieu dans ce gave qui sont à l'origine de l'accélération des débits et de manière plus générale de leurs maux. Mais si nous analysons le discours ci-dessus, l'agent du SMBGP préfère répercuter le problème sur le syndicat voisin, qui selon lui, a une plus grande part de responsabilité dans les problèmes d'inondation qui peuvent survenir sur les gaves réunis. De plus, lorsque l'on se réfère à la base de données du SANDRE (service d'administration nationale des données et référentiels sur l'eau), le tronçon que les acteurs locaux nomment communément « gaves réunis » s'appelle toujours « gave de Pau » sur cette base de données.

Autrement dit, selon le découpage hydrographique de référence, le bassin-versant du gave de Pau ne s'arrête pas à la confluence avec le gave d'Oloron, mais s'étend bien jusqu'à la confluence avec l'Adour. Il est alors difficile de comprendre les raisons qui ont motivé le choix d'un tel découpage, même si le discours de l'agent du SMBGP nous offre quelques pistes de réflexions. Nous comprenons par exemple que certaines particularités territoriales des gaves réunis ont pu effrayer les acteurs du gave de Pau qui notamment ne sont pas habitués à gérer des systèmes de barthes. Comme l'agent le précise, les raisons qui ont conduit à ce choix de gestion sont toutes « *techniques* », ce qui interroge sur la dimension politique de cette décision et sur la place qu'ont réellement occupé les élus locaux dans ce débat, d'autant plus qu'il

poursuit en soutenant que « *techniquement ils n'étaient pas à l'aise pour gérer tout ce qui est clapet, porte à flot, etc.* » Or, cette gestion technique s'opère dans la pratique par les techniciens du syndicat et si l'agent interrogé présente ces arguments techniques comme le fondement des décisions des élus locaux, cela interroge néanmoins sur l'influence que peut avoir la technostructure dans les choix politiques. Dans ce cas précis, les raisons techniques évoquées ont également pu venir s'ajouter à la réticence des élus locaux d'intégrer de nouvelles intercommunalités landaises à leur périmètre de gestion de la compétence GEMAPI. La fracture entre le département des Pyrénées-Atlantiques et des Landes ne semble pas uniquement territoriale, elle est aussi politique avec des partis majoritaires différents et opposés dans chacun des deux départements (parti socialiste dans les Landes et mouvement démocrate dans les Pyrénées-Atlantiques). Cela pourrait aussi être un facteur d'explication du découpage territorial de la compétence.

i) Une insuffisance des dispositifs de solidarité verticale et un désengagement national

Pour finir, parmi les freins à l'exercice de la solidarité territoriale, une insuffisance de dispositifs de solidarité verticale en faveur de la prévention des inondations est constatée et mise en avant par certains représentants d'intercommunalités. En effet, s'il existe aujourd'hui des Fonds nationaux pour venir en aide aux territoires qui ont subi des phénomènes importants d'inondations, il n'existe en revanche que peu de dispositifs nationaux permettant d'obtenir des financements pour réaliser des actions de prévention des inondations, ce qui, aux yeux des acteurs locaux, apparaît comme une solidarité nationale incomplète. Parallèlement, un sentiment de désengagement de l'État et de l'ensemble de ses services a de nombreuses fois été évoqué durant les entretiens auprès des acteurs en charge de la compétence GEMAPI. Bien que ce sentiment n'ait pas toujours été rapporté à la notion de solidarité territoriale et soit identifié comme une difficulté plus générale, certains acteurs affirment qu'à travers ce désengagement, l'État ne montre pas l'exemple aux territoires plus locaux et ne les encourage pas à s'entraider. Pourtant, les territoires locaux ont tout de même tenté de mettre en œuvre quelques mesures de solidarité territoriale, notamment à travers la mutualisation de moyens techniques et financiers pour exercer la compétence GEMAPI qu'ils ont instaurés au sein des différents syndicats de rivières du bassin de l'Adour. La sous-partie suivante aura pour objectif de décrire et d'analyser la notion de solidarité territoriale dans les statuts des syndicats de rivières plus particulièrement, par le biais des clés de répartition des charges financières mises en place à l'échelle des syndicats pour l'ensemble de leurs EPCI-FP membres. Elle permettra également d'aborder les prémices d'une solidarité territoriale d'ordre financier à travers des dispositifs supra-gemapiens tels que les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI), le fonds vert, le fonds Barnier ou encore le FEDER par exemple.

5.3 – La mutualisation des moyens : un séduisant affichage de la solidarité territoriale ?

De nombreux acteurs en charge de la compétence GEMAPI affirment que cette dernière a permis d'accroître la solidarité territoriale, notamment en encourageant les EPCI-FP à transférer la compétence à des structures dimensionnées à des échelles hydrographiques cohérentes et, ainsi, de mutualiser à cette échelle des moyens techniques et financiers pour mettre en œuvre les missions gemapiennes. Si à première vue cela semble faire écho à une amélioration de l'organisation spatiale, la notion de mutualisation de moyens peut effectivement relater une forme de solidarité territoriale. Afin de comprendre comment les choix de mutualisation ont été faits et d'analyser comment cette prétendue solidarité territoriale se matérialise dans la pratique, nous avons interrogé les représentants des collectivités en charge de la

compétence GEMAPI à ce sujet lors des entretiens. Puis, nous avons également réalisé une analyse des statuts des syndicats de rivières du bassin de l'Adour à partir des clés de répartition des charges financières de chacun des syndicats. Les résultats de cette étude seront donc présentés dans cette sous-partie.

Tout d'abord, pour la plupart des EPCI-FP qui ont fait le choix de transférer la compétence GEMAPI à des syndicats de rivière, la décision de transfert s'est généralement faite naturellement dans la mesure où les syndicats existaient déjà et exerçaient antérieurement des missions relatives à la gestion des milieux aquatiques et pour certains à la prévention des inondations.

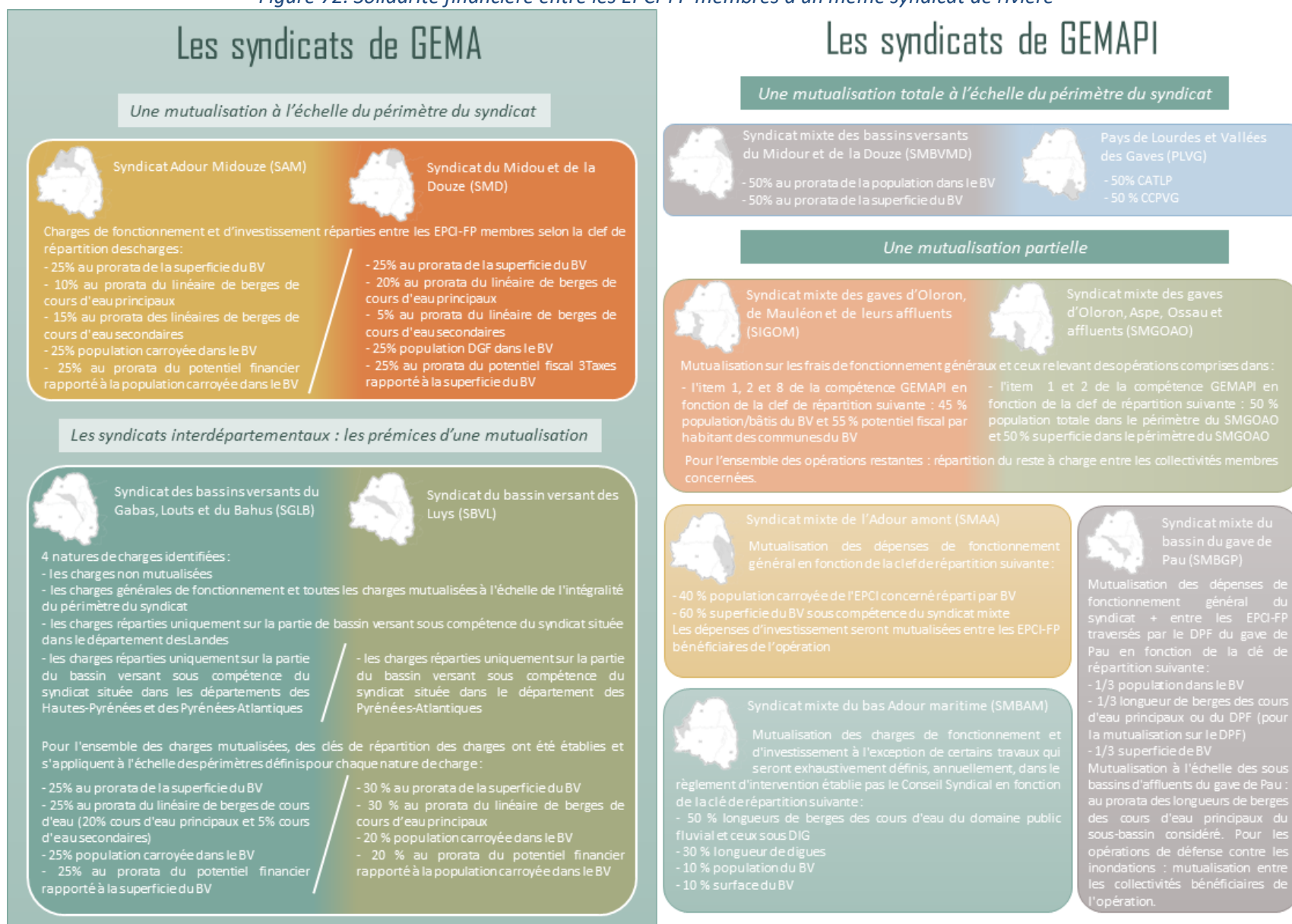
« **[Agent]** : Et donc, nous, on a pris la compétence au 1er janvier 2018. Voilà, on avait un petit peu anticipé au niveau des services. La première question qu'on s'est posée, [...] c'est que fait-on ? Trois possibilités, soit on gère cette compétence en régie, soit on la transfère, soit on la délègue. [...]. La prendre en régie, compte tenu de la structuration de nos services, on n'avait pas le personnel nécessaire, on n'avait pas la connaissance et les compétences, le financier... Donc, je vous la fais courte, mais il existait déjà des syndicats sur le territoire, dont a priori, les maires des communes qui y adhéraient, étaient satisfaits.

[Élu] : Et puis ils avaient déjà quand même une connaissance du milieu.

[Agent] : Bien sûr. Donc les élus ont dit "Mais on ne va pas aller recréer, nous, quelque chose qui existe." d'autant qu'on était un petit peu à l'encontre de la compétence GEMAPI qui se veut gérer les thématiques par bassin-versant. Donc nous, on restait dans les limites de notre territoire, c'était couper les bassins-versants, enfin, on n'était pas dans la même logique non plus. Enfin, c'était compliqué à mettre en œuvre, quand bien même ça soit les EPCI qui lèvent la taxe GEMAPI, donc très vite, les élus sont arrivés à la conclusion que la logique du législateur, c'était la gestion bassin-versant, que les syndicats qui existaient, a priori, les maires en étaient satisfaits, ils fonctionnaient correctement. Donc, très vite la décision a été prise de considérer qu'on transférerait cette compétence aux syndicats existants, sachant pertinemment qu'ils devaient se structurer. » (Entretien EPCI-FP – ThG246)

Cet extrait est plutôt représentatif des réflexions globales qui ont amené les élus des EPCI-FP à transférer la compétence GEMAPI à des syndicats de rivières. Dans ce discours, trois arguments sont présentés : le manque de structuration et de compétences en interne, l'existence de syndicats qui exerçaient déjà ce type de missions et, enfin, la logique de gestion de la compétence par bassin-versant souhaitée par le législateur. Parallèlement, plusieurs syndicats de rivières avaient également établi un premier contact avec leurs potentiels EPCI-FP membres afin de leur présenter leurs compétences ainsi que les avantages d'adhérer à une telle structure. C'est à ce moment-là que les négociations autour de la mise en place d'une gouvernance et d'une mutualisation financière au sein des syndicats de bassins-versants ont débuté. Lors des entretiens, tous les EPCI-FP sauf la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées dans le cadre du transfert de la compétence GEMAPI au Pays de Lourdes et vallées des gaves, affirment avoir participé aux discussions liées à la rédaction des statuts des syndicats de rivières. Les modalités de mutualisation financière retenues sont présentées dans le schéma ci-après (figure 68).

La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour
 Figure 72. Solidarité financière entre les EPCI-FP membres d'un même syndicat de rivière



Source : statuts des syndicats de rivières
 Réalisation : Lauren MATIAS, 2023

Les choix de mutualisation financière qui ont été faits permettent rapidement de voir jusqu'où va la solidarité financière abordée plusieurs fois lors des diverses phases d'enquête auprès des acteurs de la compétence GEMAPI. Le schéma se divise en deux parties avec d'un côté les syndicats dont le champ de compétence se limite essentiellement aux actions de gestion des milieux aquatiques, d'un autre les syndicats de rivières qui sont aussi compétents en matière de gestion des ouvrages de protection hydraulique. Ces deux types de syndicats ont été dissociés, car la question de la solidarité financière est plus complexe à traiter pour les syndicats qui exercent l'item 5 de la compétence GEMAPI, qui doivent souvent faire face à des dépenses bien plus importantes que les syndicats qui ne disposent que des items 1, 2 et 8 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement.

5.3.1 – La mutualisation financière au sein des syndicats exerçant principalement des missions des gestion de milieux aquatiques

- a) Un tiraillement entre volonté d'améliorer la solidarité financière et « approche clientéliste » des élus locaux

Ainsi, parmi les syndicats de rivières dotés principalement des missions de gestion des milieux aquatiques, le syndicat Adour Midouze (SAM) et le syndicat du Midou et de la Douze (SMD), deux syndicats essentiellement landais affichent une mutualisation financière totale sur l'ensemble de leurs dépenses avec une clé de répartition des charges tenant compte de la superficie, du linéaire de berges et de la population de l'EPCI-FP comprise dans le périmètre du syndicat ainsi que d'un indicateur de richesse. Les critères de répartition choisis apparaissent pertinents en termes de solidarité territoriale dans la mesure où ils combinent les caractéristiques spatiales et démographiques, mais aussi un critère de richesse des collectivités membres. Toutefois, il existe pour le SAM des charges qui ne sont pas mutualisées et qui reposent uniquement sur la participation financière des EPCI-FP bénéficiaires des opérations en question. En effet, ce syndicat présente la particularité d'intégrer dans ses statuts la possibilité d'établir des conventions entre lui et ses collectivités membres ou même entre lui et des personnes morales extérieures. Les opérations relevant de ces conventions sont souvent sollicitées par un seul EPCI-FP ou un groupe d'EPCI-FP et il est donc difficile d'inclure ces dépenses dans les charges mutualisables à l'échelle du périmètre complet du syndicat. Si ce mécanisme peut être avantageux pour les collectivités membres qui peuvent ainsi solliciter le syndicat de rivières pour mener des actions relevant de leur propre intérêt, il peut aussi présenter un danger pour le syndicat de rivières dans la mesure où il est susceptible de l'éloigner de l'intérêt général mais également de ses missions statutaires, à savoir les items 1, 2 et 8 de la compétence GEMAPI. Les représentants du SAM qui ont participé à la phase d'enquête de terrain en sont d'ailleurs conscients et confient que le flou qui règne autour de la définition des missions gemapiennes ne les aide pas à savoir où placer le curseur au sujet des actions qu'ils pourraient être amenés à porter.

« **[Agent]** : [...] La réunion qu'on avait juste avant, c'est pour porter des études où il y a un entraînement de compétences qui ne sont pas toutes liées au syndicat. Là où on travaille, on va dire pour le compte de collectivités, de communautés de communes, d'agglomération [...] C'est depuis le début de cette année, enfin fin d'année dernière qu'on a embrayé cette démarche-là. Il y en a 4 qu'on a lancées, et il va y en avoir d'autres, malheureusement. Et on répond à un besoin du territoire. [...] Et là-dessus, moi, ce que j'aimerais bien, après voilà, il faut que ce soit validé par les élus, c'est que nous, à l'échelle du SAM, derrière qu'on réfléchisse aussi à la répartition de la compétence locale de l'eau, de la SOCLE [stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau]. Parce qu'on se rend compte, on a des retours tout doucement, entre le pluvial, le ruissellement, la GEMA, la PI... Pour fixer le curseur, jusqu'où on peut aller ? Jusqu'où on peut aller financièrement ? Voilà, là-dessus, pour moi, c'est à construire, parce que la GEMAPI a mis quelque chose à plat : "Tenez, voilà !" Ça a été compliqué. [...] Et c'était la question qu'on

a eu avec Monsieur [cite un nom] sur les études pour l'Escloupé où le Département a dit "Ce n'est pas votre rôle" mais au final les syndicats de rivières... On nous a délégué une compétence, si l'EPTB n'y va pas, les communes et les EPCI, ils n'ont pas forcément le bon périmètre, nous, on a le périmètre hydrographique, on a une certaine connaissance technique... Si nous, on n'y va pas, personne n'ira. » (Entretien syndicat de rivière – ThG867)

Dans cet extrait, cet agent explique bien que le fonctionnement du syndicat lui permet d'intervenir sur des actions qui ne touchent pas seulement la compétence GEMAPI et tente de justifier le choix des représentants du syndicat d'ouvrir la possibilité de mener des opérations pour le compte de tiers par un besoin des territoires locaux. S'il trouve la justification nécessaire c'est peut-être parce que les représentants du syndicat ont été mis en garde par différents acteurs supra quant au risque de prendre en charge des missions qui ne relèvent pas uniquement de leurs compétences statutaires. L'agence de l'eau Adour-Garonne et le service juridique de l'agence départementale d'aide aux collectivités locales avaient notamment partagé cette inquiétude avec le syndicat de rivières qui a finalement décidé de ne pas tenir compte de leurs remarques. Si l'agent interrogé commence par expliquer timidement la démarche des opérations pour compte de tiers menée par le syndicat en confiant qu'ils seront « *malheureusement* » amenés à en porter d'autres, laissant penser qu'il garde en tête les préconisations des acteurs supra, il conclut son discours par un point de vue bien plus affirmé en précisant que l'échelle du syndicat paraît plus adaptée pour certaines interventions et que si le syndicat « *n'y va pas, personne n'ira* ». Ce témoignage laisse entrevoir les difficultés liées à la définition d'une stratégie d'intervention claire.

En effet, si l'imprécision de la compétence GEMAPI concède aux entités gemapiennes quelques libertés d'interprétation et d'application dont certaines s'accommodent volontiers, elle peut aussi en égarer d'autres qui peinent à comprendre les limites de leur champ de compétences et souhaiteraient une clarification des contours de la GEMAPI. Les différentes interprétations du contenu des missions gemapiennes pouvant ainsi varier d'un territoire à un autre conduisent aussi à une application différente de la compétence d'un sous-bassin-versant à un autre ce qui n'est pas toujours facile à suivre pour les EPCI-FP dont les territoires administratifs sont à cheval sur plusieurs sous-bassins-versants. L'articulation des diverses échelles de gestion est donc très difficile à mettre en œuvre, qu'il s'agisse des échelles hydrographiques et administratives ou même des différents niveaux d'échelles hydrographiques entre eux. Par exemple, pour les représentants de l'agence de l'eau Adour-Garonne, le rôle des syndicats de rivières se résume avant tout à l'ensemble des interventions qui relèvent uniquement de l'intérêt général ce qui va à l'encontre de la philosophie de certains syndicats de sous-bassins qui perçoivent, à travers leur structure, une possibilité d'intervenir également sur des problèmes très locaux.

« [Agent] : [...] ce qu'on entend dire aussi, c'est que des EPCI veulent voir des travaux, effectivement, par rapport au fait qu'ils payent une cotisation et qu'ils prélèvent cette taxe GEMAPI. Et la programmation qui, parfois, peut être technique est un peu transformée pour répondre à des attentes. Voilà, pour qu'on voit qu'il y a des travaux qui sont réalisés sur chacun des EPCI. Ce qui ne correspond pas toujours aux priorités ou à un intérêt de bon fonctionnement du bassin-versant. Ça, c'est vrai qu'on sent que c'est un peu plus fort, parce que voilà, chacun des EPCI cotise et il veut voir en retour des travaux réalisés chez lui. Parfois, avec une approche un peu clientéliste, c'est-à-dire qu'ils vont demander tel ou tel type de travaux, alors qu'ils vont perdre un peu cette vision d'intérêt général. C'est pour ça qu'il y a quand même le syndicat de rivière qui est là pour être un peu garant de ces aspects-là. » (Entretien agence de l'eau Adour-Garonne)

Ici, le représentant de l'agence de l'eau Adour-Garonne expose clairement la dualité entre les besoins du terrain à une échelle très locale et l'intérêt général qui s'apprécie à une échelle bien plus large

et qui selon lui devrait être privilégiée par les syndicats de rivières. Si l'articulation de ces différentes échelles semble très compliquée à mettre en œuvre dans la pratique, elle est pourtant indispensable pour l'appréhension d'une solidarité territoriale multiscalaire. Plus l'emprise territoriale est importante, plus il est difficile d'instaurer une solidarité territoriale. En effet, plus le territoire est grand, plus les acteurs vont avoir du mal à s'identifier à celui-ci et à se l'approprier, or le sentiment d'appartenance est essentiel pour faire émerger des mécanismes de solidarité territoriale. C'est pour cette raison que chaque niveau de structure est important dans la mise en place progressive de la solidarité territoriale, notamment en étant garant de l'articulation entre une solidarité locale et une solidarité plus globale.

Les syndicats de rivières ont d'ailleurs tenté d'instaurer une solidarité territoriale à l'échelle de leur périmètre par le biais de la mutualisation des charges financières entre leurs EPCI-FP membres, avec pour certains, plus de succès que d'autres. Les résultats qu'ils ont obtenus sont en grande partie liés aux contextes historique et territorial rattachés à leur périmètre d'intervention et c'est ce que nous souhaitons mettre en lumière dans cette sous-partie. De nombreux syndicats de rivières présentent leur clé de répartition des charges comme une amélioration de la solidarité territoriale et nous montrerons que s'il y a bel et bien eu une progression de celle-ci, la mise en place d'une véritable solidarité territoriale en matière de mutualisation financière n'est malheureusement bien souvent que de façade. Après avoir réalisé une étude de cas sur la mutualisation des charges financières au sein du SAM et constaté qu'il est possible de passer de dépenses totalement mutualisées à des charges localisées, il convient maintenant de s'intéresser également aux démarches de mutualisation engagées par les autres syndicats du bassin de l'Adour.

b) Une mutualisation financière conditionnée par les limites départementales

Concernant le syndicat des bassins versants du Gabas, Louts et du Bahus (SGLB) et le syndicat du bassin versant des Luys (SBVL), tous deux à cheval sur plusieurs départements, la frontière départementale a occupé une place capitale dans les débats politiques au sujet de la mutualisation financière des dépenses des syndicats. Dans la mesure où, avant la définition des périmètres actuels des syndicats, il n'y avait pas toujours de structures en charge de la gestion des cours d'eau dans des parties de sous-bassins situées dans les départements des Pyrénées-Atlantiques (64) et des Hautes-Pyrénées (65), certains de ces territoires étaient considérés comme en retard sur les démarches de gestion des milieux aquatiques. Les intercommunalités à fiscalité propre landaises qui étaient déjà structurées en syndicats de rivières depuis plusieurs années avaient, quant à elles, déjà investi des moyens pour mener des actions de gestion des milieux aquatiques. Ainsi, lors de l'extension des périmètres des syndicats landais pour embrasser l'ensemble du sous-bassin des Luys pour l'un et du Gabas, Louts et Bahus pour l'autre, incluant désormais d'importantes parties de territoire rattachées aux départements 64 et 65, plusieurs échanges ont eu lieu afin d'établir les statuts des nouveaux syndicats. Il s'agissait de décider, entre autres, des modalités de mutualisation financière avec l'ensemble des EPCI-FP membres. D'après les différents comptes-rendus de réunion et les discours des acteurs interrogés dans ces territoires, il a été retenu d'établir différents niveaux de mutualisation. Pour ces deux syndicats, les charges de fonctionnement général de la structure, à savoir celles liées au personnel, au matériel et aux moyens sont donc mutualisées à l'échelle complète des périmètres de chaque syndicat.

En revanche, concernant les montants des opérations à conduire, la répartition des dépenses s'applique aux EPCI-FP du département sur lequel des actions sont réalisées. Pour le SBVL, cela se traduit par une mutualisation complète des dépenses entre les EPCI-FP landais, puis par une mutualisation partielle

des charges financières entre les EPCI-FP des Pyrénées-Atlantiques. En effet, dans ce dernier département, les intercommunalités à fiscalité propre n'étant pas toutes au même niveau d'avancement en termes de gestion des milieux aquatiques, les élus représentant ces territoires ont décidé de ne pas mutualiser la totalité des dépenses relatives à la partie 64 par souci de justice et d'équité ? Il n'était pas acceptable pour eux que les EPCI-FP qui avaient toujours investi dans la gestion des cours d'eau doivent financer ce type d'actions pour des territoires qui n'avaient jamais fait cet effort. La partie mutualisée correspond donc aux interventions ponctuelles d'urgence à conduire par le syndicat en cas d'évènements particuliers, tandis que les travaux réalisés dans un EPCI-FP en particulier sont financés par ce même groupement. Pour le SGLB, la logique retenue a été sensiblement la même, si ce n'est que celui-ci s'étend sur 3 départements (40, 64 et 65) et que le mécanisme de mutualisation appliqué au 64 pour le SBVL, s'adapte ici aux Pyrénées-Atlantiques et aux Hautes-Pyrénées réunies.

À travers ces deux exemples, nous comprenons que la frontière départementale évoquée précédemment comme un frein à l'exercice de la solidarité territoriale existe vraiment, mais qu'elle peut aussi s'expliquer par des contextes historiques différents qui se matérialisent par un investissement plus ou moins important dans la gestion des milieux aquatiques d'un territoire administratif à l'autre. Si les règles de mutualisation financières évoquées ci-dessus pourraient être revues une fois que les EPCI-FP auraient tous atteint le même niveau d'investissement pour faire émerger une mutualisation financière à l'échelle de l'intégralité des périmètres des syndicats, cela ne semble, pour le moment, pas à l'ordre du jour bien que les représentants du SBVL n'excluent pas cette éventualité.

« [Élu] : Alors, c'est du politique aussi. C'est d'un côté les Landes, c'est un peu politique gauche et les P-A, c'est politique droite et par rapport à tout ce qui est environnement et écologie, ce n'est pas le même positionnement.

Q : Et dans vos actions du quotidien, ça vous pose problème ? Il y a quand même une séparation nette qui se fait entre les actions que vous pouvez mener sur le département des Landes et sur le département des Pyrénées-Atlantiques où ça n'impacte pas ?

[Élu] : Aucun impact, si ce n'est que financièrement on sépare les Landes et les P-A.

[Agent] : Alors, on mutualise sur les Landes depuis tout le temps, ça a été la demande. Sur les com com, au niveau, on va dire, travaux lourds et tout ça, c'est plus par rapport à chaque com com.

[Élu] : Mais on va le mutualiser. L'objectif c'est de mutualiser aussi sur les P-A, mais sur les P-A, pas de mutualiser Landes et P-A.

[Agent] : Pour l'instant. » (Entretien syndicat de rivière – ThG132)

Cet échange montre que si, à l'échelle du syndicat, la mutualisation financière n'est pas encore totalement aboutie elle n'est pas non plus définitive et qu'il peut rester des éléments bloquants comme les oppositions politiques qui pourraient notamment expliquer que l'élu semble plus réticent que son agent à l'idée d'une mutualisation entre les Landes et les Pyrénées-Atlantiques. Enfin, si les syndicats de rivières constituent aujourd'hui l'entité gemapienne, ils restent néanmoins fortement dépendants de leurs EPCI-FP membres qui financent en grande partie leur structure. Les syndicats de rivières ne peuvent donc pas imposer une solidarité de bassin à leurs membres quand bien même ils le souhaiteraient. De manière plus générale, sur les 4 syndicats de rivières dotés uniquement des items 1,2 et 8 de la compétence GEMAPI, appelés « syndicats de GEMA » sur la figure 68, par souci de simplification, tous sont parvenus à mettre en place une mutualisation financière plus ou moins aboutie à leur échelle. Seul le SMD propose pour le moment une mutualisation complète de l'ensemble de ses dépenses à l'échelle de son périmètre. Pour le SAM, dont les modalités de mutualisation se rapprochent sensiblement de celles du SMD, certaines particularités de fonctionnement peuvent venir bousculer cette mutualisation financière affichée. Pour le

SBVL et le SGLB, la notion de solidarité financière semble encore rencontrer certains verrous territoriaux. Concernant les clés de répartition des charges retenues, il est important de souligner que si les critères choisis semblent pertinents en matière de solidarité territoriale puisqu'ils prennent en compte la géographie, la démographie, mais aussi les capacités financières des EPCI-FP membres, ils le sont d'autant plus par le poids relativement égal qui leur est attribué dans le calcul de la clé de répartition financière.

5.3.2 – La mutualisation financière au sein des syndicats exerçant l'ensemble des missions relatives à la compétence GEMAPI

Concernant les syndicats qui se sont vu confier l'ensemble des items de la compétence GEMAPI, appelés « syndicats de GEMAPI » sur la figure 68, la mise en place d'une solidarité financière par le biais de la mutualisation des charges a été plus difficile que pour les syndicats de GEMA, ce qui a conduit à des choix de mutualisation plutôt hétérogènes d'un syndicat à un autre.

a) Une mutualisation financière complète, évidente ou subie

Seuls deux syndicats appliquent une mutualisation totale de l'ensemble de leurs dépenses, le syndicat mixte des bassins versants du Midou et de la Douze (SMBVMD) ainsi que le pays de Lourdes et vallées des gaves (PLVG). Le SMBVMD, comprenant le bassin-versant du Midour et de la Douze, est un syndicat presque exclusivement gersois puisqu'il n'a qu'un EPCI-FP landais qui adhère pour seulement une petite partie de commune. Il est le fruit de la fusion de 3 syndicats gersois qui exerçaient principalement des missions de gestion des milieux aquatiques. Le SMBVMD est intégralement composé de territoires ruraux de faible densité de population et ne présente pas d'enjeux de prévention des inondations importants ce qui a pu faciliter les débats politiques au sujet de la mutualisation financière. En effet, chacun des territoires disposant de moyens et d'enjeux plus ou moins similaires, cela a conduit les élus à intégrer plus facilement la notion de mutualisation des dépenses.

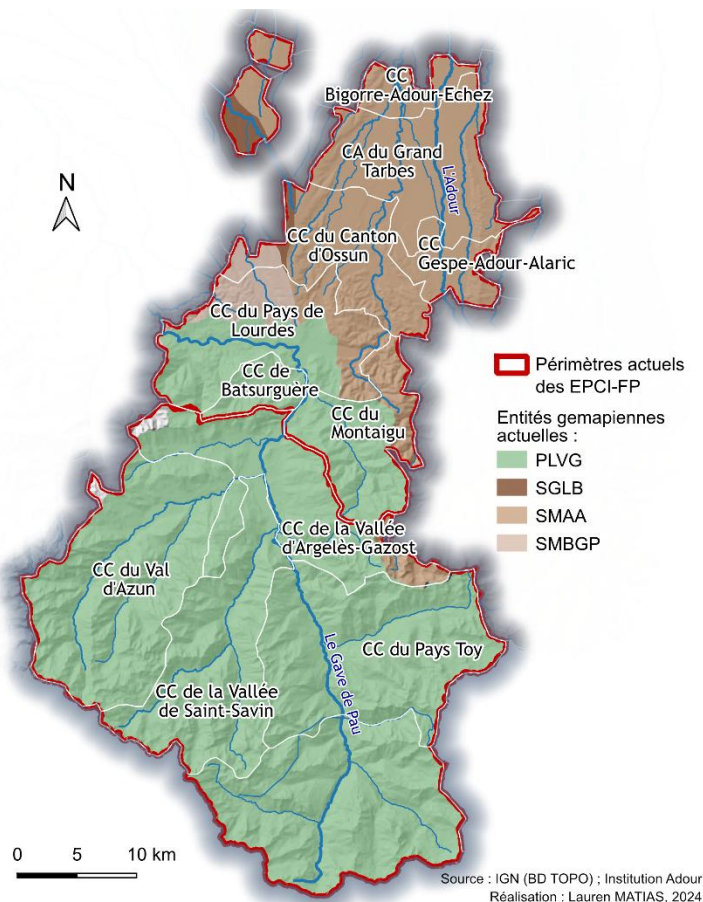
Pour le PLVG, situé en tête de bassin-versant du gave de Pau, la situation des deux EPCI-FP actuellement membres est complètement différente et le contexte historique dans lequel les décisions politiques en lien avec le fonctionnement de la structure ont été prises, est aussi particulier. En juin 2013, de violentes inondations ont particulièrement affecté le territoire de la communauté de communes Pyrénées vallées des gaves (CCPVG)⁵⁵ ainsi que la partie lourdaise de la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées⁵⁶. Cette catastrophe a été un véritable électrochoc pour les élus locaux qui ont rapidement perçu la nécessité de gérer les problèmes d'inondation à l'échelle d'une entité hydrographique cohérente ainsi que de mettre en place une mutualisation financière pour lutter collectivement contre les inondations. Le PLVG est donc le seul syndicat de rivières du bassin de l'Adour à avoir pris la compétence GEMAPI par anticipation, en 2017, car s'il avait été créé sous une autre forme, pour un périmètre plus restreint et d'autres compétences en 2003, la structuration de son territoire autour des enjeux de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations avait déjà été pensée en réponse aux inondations de 2013. Lors des réflexions sur la structuration de la compétence GEMAPI au sein du PLVG, les fusions d'EPCI-FP issues des lois de réformes territoriales n'avaient pas encore eu lieu et ce sont donc les anciens

⁵⁵ Encore composé à ce moment-là des 4 anciennes communautés de communes : CC de la vallée d'Argelès-Gazost, CC du Val d'Azun, CC de la vallée de Saint-Savin et CC du Pays Toy

⁵⁶ Elle aussi encore composée de 6 communautés de communes : CC Bigorre Adour Échez, CC du canton d'Ossun, CC Gespe Adour Alaric, CC Pays de Lourdes, CC de Batsurguère et CC du Montaignu ; et de la communauté d'agglomération du Grand Tarbes.

EPCI-FP qui ont pris l'ensemble des décisions relatives à la constitution et au fonctionnement gemapien du PLVG (figure 69).

Figure 73. Anciens territoires administratifs de la CATLP et de la CCPVG



Si la CCPVG est entièrement concernée par le bassin du gave de Pau et adhère donc au PLVG pour l'ensemble de son territoire, il n'en est pas de même pour la CATLP qui est à cheval sur trois sous-bassins-versants et qui adhère ainsi au PLVG uniquement pour la partie sud de son territoire. Au moment de la rédaction des statuts du Pays, ce sont donc les élus des anciennes communautés de communes du Pays de Lourdes, de Batsurguère et du Montaigu qui ont participé aux décisions politiques concernant leurs territoires tout en sachant qu'ils seraient ensuite amenés à fusionner leurs EPCI-FP pour former la CATLP et que leurs choix pèseraient ensuite sur la communauté d'agglomération. Les élus des anciens EPCI-FP de la CATLP et de la CCPVG réunis ont alors choisi de mutualiser la totalité des dépenses du Pays en attribuant la moitié des charges à la future CCPVG et l'autre moitié à la future

CATLP. Mais avant d'en arriver à cette décision, plusieurs simulations de clés de répartition des charges avaient été proposées en fonction de différents indicateurs à l'occasion d'une étude de gouvernance réalisée par un bureau d'étude sur demande du PLVG.

« [Élu] : Beh ça a été plusieurs scénarii que le bureau d'études nous a présenté. Et c'est vrai que les critères, on a regardé les critères les plus basiques, c'est le linéaire... Bon, on est à peu près à 50-50. Mais c'est vrai qu'en charge de travaux ce n'est pas la même chose parce que la partie montagnarde, elle coûte quand même beaucoup plus cher que la partie basse. Non, franchement, je pense que c'était aussi par rapport à ce qu'il se passait avant, dans les syndicats et la clé de répartition des syndicats qui participaient au PLVG. Je pense qu'on est restés à peu près sur les anciennes clés de répartition. Ce qu'on payait avant et ce qu'on voulait payer ensuite, donc c'est ce qui a motivé le 50-50, je pense. » (Entretien syndicat de rivières – ThG926)

D'après cet ancien élu du PLVG, si les critères de répartition classiques tels que le linéaire de cours d'eau n'ont pas été pris en compte c'est que cela revenait sensiblement au 50-50 finalement retenu, mais surtout qu'il y avait une volonté politique de conserver la répartition financière qui existait au travers des anciens syndicats. En effet, sur le périmètre actuel du PLVG, il existait auparavant plusieurs structures intercommunales qui intervenaient en matière de gestion des cours d'eau mais lorsque les anciens EPCI-FP ont décidé de prendre la compétence GEMAPI par anticipation afin de pouvoir la transférer au PLVG pour

lequel ils avaient largement participé à l'organisation du territoire et de la compétence, les anciens syndicats, dont les compétences allaient désormais être exercées par le PLVG, ont été dissous. Si nous ne savons pas quels étaient les montants des contributions de chaque EPCI-FP avant l'exercice officiel de la compétence GEMAPI par le PLVG, nous pensons cependant que derrière l'idée d'une mutualisation financière à 50-50 entre la CATLP et la CCPVG se cache en réalité une volonté de mettre en place une réelle solidarité territoriale entre un territoire de montagne et un territoire urbain. En sachant que les communautés de communes du Pays de Lourdes, de Batsurguère et du Montaignu allaient être rattachées à un territoire plus urbain pour former la CATLP, les élus étaient bien conscients que ce territoire allait disposer de capacités financières bien supérieures à celui de la CCPVG, composé essentiellement de territoires de montagne à faible densité de population et disposant donc de moyens plus faibles. Ainsi, bien que la CCPVG soit entièrement comprise dans le PLVG et occupe la majeure partie du territoire de ce dernier, contrairement à la CATLP qui est géographiquement minoritaire, les élus des anciens EPCI-FP ont rapidement vu qu'une répartition des charges à 50-50 leur permettrait d'être mieux accompagnés financièrement par des territoires urbains disposant de moyens plus importants.

D'une part, les élus des anciens EPCI-FP qui constituent aujourd'hui la CCPVG étaient conscients que leur territoire nécessitait d'importants travaux en matière de prévention des inondations et qu'une répartition des dépenses gemapiennes à 50-50 permettrait de soulager leur budget. D'autre part, les élus des anciennes communautés de communes qui forment maintenant la partie sud de la CATLP savaient que les travaux réalisés en amont de leur territoire, mais aussi dans leur territoire allaient leur être bénéfiques et comprenaient donc l'intérêt que la CATLP participe à hauteur de 50 % aux dépenses du syndicat. Cependant, cette décision prise antérieurement à la formation de la CATLP n'a pas été aussi bien perçue par certains élus actuels de la CATLP qui représentent plutôt les territoires du nord de la communauté d'agglomération.

« **[Élu]** : D'autant plus qu'on a eu la surprise, donc c'était dans les cadeaux de naissance de l'agglomération... Le 1 janvier 2017 donc, l'agglomération a été créée, la compétence a été transférée et quelques jours après, on a reçu un arrêté de la préfecture qui nous disait que le 31 décembre à 18h le préfet avait signé le transfert de compétences de l'ancienne CCPL... C'est-à-dire tous les pays de Lourdes au PLVG. Voilà, ils ont fait ça à 18h un 31 décembre, c'est bien hein ? Alors ça déjà... Ça, c'est sympa [...]

[Agent] : Parce que ça aussi moi je trouve ça... Enfin, avec du recul, je trouve ça énorme que des intercos préexistantes aient pu choisir de créer un syndicat dans lequel nous, du coup, on est représentés sans rien nous avoir demandé, rien. Ça a été fait en amont de nous, on se retrouve dans une situation qu'on n'a pas choisie, notamment sur des... Vous voyez, on va y revenir sûrement, sur des répartitions financières, etc. [...] Et ça c'est originel, on va dire, c'est le péché originel, si j'ose dire, parce qu'en fait le PLVG donc il n'a pas été créé avec nous. Il a été créé avec les précédentes communautés de communes, EPCI et anciens syndicats et ils ont choisi qu'on payait moitié-moitié, tout. Fonctionnement et investissement. Tout, on paye tout moitié-moitié.

[Élu] : Sachant que 82 % des travaux ont été faits en amont d'Argelès.

[Agent] : Et même plus maintenant.

[Élu] : Donc nous on n'a pas... On n'a eu le droit à rien, on a payé...

[Agent] : [...] Sur le PEP [programme d'études préalables au PAPI] là, ça va être les études, on est à peu près à la moitié, ce n'est pas tout à fait ça, ils vont vous le présenter [en s'adressant à ses élus] et sur le PAPI suivant on n'est toujours pas à 70-30, on est à 60-40...

[Élu] : Pour nous ?

[Agent] : Oui, pour nous, on est à 63 et encore il y a Lourdes. [...] Et il y a intérêt à ce qu'il y ait Lourdes. Moi je leur ai dit clairement, je dis "De toute manière ne vous inquiétez pas, si un jour, il n'y a pas Lourdes, les statuts ils sont modifiés". Il faut arrêter de payer euh... D'accord, c'est l'amont, [...] je les houspille pas

mal, mais j'ai dit "l'amont, ok, les 92 %, mais dans les 92, mon problème c'est que vous avez fait des choses qui ne sont pas d'intérêt général". » (Entretien EPCI-FP – ThG304)

Ce témoignage illustre parfaitement l'amertume des représentants de la CATLP qui ont l'impression d'avoir été délibérément mis à distance des échanges politiques lors de la création du PLVG. À travers leurs propos, nous sentons que la solidarité territoriale qu'ils évoquent par le biais de la mutualisation financière est subie. Il est difficilement concevable pour eux d'accepter de financer des travaux sur un autre territoire que le leur et ils attendent désormais que la tendance s'inverse pour pouvoir bénéficier d'interventions sur leur territoire, sans quoi ils menacent le PLVG de solliciter la clause de revoyure⁵⁷ prévue dans les statuts afin de modifier les clés de répartition des charges. Si une mutualisation financière totale des charges à l'échelle des syndicats constitue un grand pas en avant vers la solidarité territoriale, elle s'avère très difficile à mettre en place dans la pratique et peut même être source de tensions, comme nous le voyons à travers l'exemple du PLVG. Néanmoins, sur ce territoire, sans une telle mutualisation financière, il aurait été difficile pour la CCPVG, un territoire très exposé au risque d'inondation mais avec de faibles moyens, de mener autant d'actions de lutte contre ce phénomène et ainsi d'optimiser la protection des populations. Effectivement, malgré l'apport financier important de la CATLP, il reste plus difficile pour la CCPVG que pour la CATLP d'assumer les dépenses gemapiennes, comme le souligne le témoignage suivant d'un élu du PLVG et de la CCPVG.

« [Élu] : Mais c'est-à-dire jusqu'à présent, bon, il y avait des travaux qui se faisaient, c'était compliqué, mais ça avançait quand même. [...] Et là on est arrivés au bout du système et comme le seul moyen d'avoir plus d'argent, c'est le prélèvement d'impôts, c'était maintenant qu'il fallait augmenter la GEMAPI. Ce qui s'est fait. Après, on a une disparité, le problème entre la CCPVG et l'agglomération, il y a une disparité déjà au niveau du nombre de la population, comme c'est une taxe à l'habitant... On est, nous, à 20€ sur la CCPVG quand la CATLP ils sont à 6 € pour avoir la même somme. C'est 550 000 € chaque EPCI, eux c'est 6€, nous c'est 20... Vous voyez, on est 28 000 habitants, ils sont 135 000 ou je ne sais pas combien... » (Entretien syndicat de rivières – ThG926)

À travers cet exemple, cet élu attire l'attention sur l'aspect inégalitaire de la taxe GEMAPI qui est un levier financier bien plus important pour les territoires les plus peuplés et moindre pour les territoires les moins peuplés comme le sien, un territoire de montagne à faible densité de population. Dans le cas présent, la solidarité territoriale amont – aval et même urbain – rural est indispensable pour réduire les inégalités entre ces territoires, mais aussi pour assurer une gestion efficiente de la compétence GEMAPI. À ce titre, même si la mise en place de ce système de solidarité apparaît subie pour certains acteurs, le fonctionnement du PLVG constitue un exemple en matière de solidarité territoriale. Il est le seul syndicat du bassin de l'Adour à être parvenu à instaurer une mutualisation totale des dépenses gemapiennes à l'échelle de son périmètre sur l'ensemble des missions relevant de la compétence GEMAPI tout en ayant des enjeux considérables sur son territoire, notamment en termes d'exposition au risque d'inondation.

b) Une mutualisation financière dans l'impasse pour les dépenses d'investissement et les dépenses associées à la protection contre les inondations

En effet, pour l'ensemble des autres syndicats qui exercent l'intégralité des items gemapiens, si une mutualisation financière est affichée, elle n'est que partielle. Alors que le syndicat mixte des gaves d'Oloron, Aspe, Ossau et affluents (SMGOAO) et le syndicat mixte des gaves d'Oloron, de Mauléon et de leurs

⁵⁷ La clause de revoyure offre un mécanisme de réexamen des termes du contrat initial et permet ainsi aux parties de convenir d'ajustements nécessaires

affluents (SIGOM) mutualisent les dépenses en fonction des items de la compétence, conduisant pour simplifier à ne mutualiser que les actions relevant des missions de gestion des milieux aquatiques et à attribuer les dépenses liées aux actions de prévention des inondations aux seuls EPCI-FP concernés, d'autres comme le syndicat mixte du bassin du gave de Pau (SMBGP) ou encore le syndicat mixte de l'Adour amont (SMAA) ne mutualisent que les dépenses relatives aux charges de fonctionnement général du syndicat et répartissent les charges d'investissement uniquement entre les EPCI-FP concernés par les opérations. Pour le syndicat mixte du bas Adour maritime (SMBAM), la mutualisation financière est encore différente puisqu'elle comprend à la fois les charges de fonctionnement et d'investissement pour l'ensemble des items de la compétence, mais comporte des exceptions concernant certains travaux définis annuellement dans le règlement d'intervention établi par le conseil syndical. Ces différents cas de figure font écho aux freins à l'exercice de la solidarité territoriale évoqués précédemment. Ces choix de mutualisation financière sont le fruit de discussions entre les acteurs des syndicats et de leurs EPCI-FP. Ces derniers ont été et sont toujours réticents à l'idée de financer des interventions qui auront lieu sur d'autres territoires administratifs que le leur ce qui explique en grande partie les décisions de mutualisation financière limitées qui ont été prises.

Par ailleurs, aucun des « syndicats de GEMAPI » identifié dans la figure 68, hormis le SMGOAO, n'a retenu d'indicateur de richesse pour le calcul de ses clés de répartition des charges. Or, les capacités financières sont souvent sources d'inégalités territoriales et omettre de prendre en compte un critère en lien avec la richesse des EPCI-FP conduit à s'interroger sur la capacité du mécanisme de mutualisation financière retenu à réduire efficacement les inégalités existantes entre les divers territoires et à instaurer une réelle solidarité territoriale. En outre, l'importance accordée à chacun des critères retenus est aussi un paramètre essentiel à prendre en compte lors de l'analyse des statuts des syndicats de rivières. Si pour la plupart des syndicats, le poids attribué à chacun des critères dans les clés de répartition des charges financières est plutôt égal, pour le SMBAM, le linéaire de berges compte pour 50 % de la clé de répartition des charges, contre 30 % pour le linéaire de digues, 10 % pour la population et 10 % pour la superficie de l'EPCI-FP comprise dans le bassin-versant. Cela interroge alors sur les raisons qui ont mené à faire peser certains critères plus que d'autres dans les clés de répartition des charges. Il s'avère que bien souvent, et c'est le cas pour ce syndicat, l'importance des montants des contributions financières versées par les EPCI-FP conditionne le nombre de sièges accordés à chaque intercommunalité à fiscalité propre au sein du comité syndical. On peut alors imaginer que le choix d'une telle clé de répartition ait été pensé pour que la communauté d'agglomération Pays Basque apporte la plus grosse contribution financière au syndicat. Cela sous-entend également qu'elle dispose de la plus forte représentativité au sein du comité syndical. Ainsi, en déséquilibrant délibérément le poids des critères retenus, l'idée pouvait être de faire en sorte qu'une grande partie des dépenses gemapiennes repose sur un territoire urbain plus riche que les autres EPCI-FP afin de mettre en place une forme de solidarité territoriale. Toutefois, cette décision confère également plus de pouvoir à la communauté d'agglomération qui pourrait potentiellement orienter certaines démarches politiques ou choix d'actions en sa faveur oubliant toute notion de solidarité territoriale.

L'ensemble des exemples de mutualisation financière présentés ci-dessus à travers les clés de répartition des charges des syndicats du bassin de l'Adour montrent que la solidarité territoriale que le législateur pensait pouvoir mettre en place entre les entités gemapiennes n'est pas évidente à instaurer dans la pratique et atteint aujourd'hui ses limites. Si la solidarité horizontale, autrement dit entre les territoires locaux, a quelque peu progressé en comparaison aux années antérieures à la prise de

compétence GEMAPI, les mécanismes de solidarité territoriale ont été fixés lors de l'affectation de la compétence et les acteurs locaux ne semblent pas prêts à les réévaluer en vue de les améliorer. D'ailleurs, les enquêtes de terrain ont permis de constater que les personnes interrogées peinent à se projeter plus loin dans la solidarité entre collectivités, voire sont parfois réticentes à la mise en place d'une solidarité horizontale plus importante. Après avoir analysé l'intégralité des témoignages, il semblerait que ces réticences soient liées à un refus de financer des actions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations sur des territoires administratifs extérieurs à leur propre territoire, mais aussi à une volonté forte de prioriser les interventions sur leur territoire, ce que nous avons qualifié d'égoïsme territorial. Ces deux arguments sont particulièrement abordés lorsqu'il s'agit d'actions de prévention contre les inondations, car contrairement à la gestion des milieux aquatiques qui peut concerner tout le monde, les risques d'inondation n'affectent pas tous les territoires de la même façon et les EPCI-FP peu ou pas exposés à ces risques refusent généralement de participer à ce type d'actions. Mais derrière les arguments évoquant la réticence à « *financer des actions réalisées chez les autres* » ou la volonté de voir des interventions conduites « *sur notre territoire* » ou « *chez nous* » se cache en réalité un véritable défaut de sentiment d'appartenance à un bassin-versant. En effet, les acteurs interrogés s'identifient souvent plus facilement à un territoire administratif tel que celui de l'EPCI-FP, voire même parfois de la commune. Il est arrivé que certains élus contactés pour représenter leur EPCI-FP ou leur syndicat de rivières dans le cadre des enquêtes de terrain, ne parlent en réalité, presque uniquement que de leur commune. Cela peut s'expliquer par le fait qu'un certain nombre de compétences sont exercées à l'échelle communale ou intercommunale et les élus sont donc habitués à gérer les problèmes à ces échelles. Cependant, en matière de gestion des cours d'eau, les enjeux ne se limitent pas aux frontières administratives et il devient crucial de parvenir à articuler échelles politico-administratives et échelles hydrographiques.

Si cette coordination des échelles a débuté à travers la mise en place des syndicats gemapiens et des échanges qui s'opèrent peu à peu entre ces syndicats et leurs EPCI-FP, la solidarité territoriale à l'échelle des sous-bassins-versants reste encore très timide et l'idée d'une amélioration de celle-ci semble actuellement dans l'impasse. Cette situation est non seulement associée aux réticences des acteurs locaux à repenser les solidarités horizontales, mais aussi au confort d'être enfin parvenu à stabiliser certains éléments de fonctionnement tels que les règles de mutualisation financière au sein des syndicats de rivières. Ces règles sont pour l'instant fixées et aucune des personnes interrogées ne semble se questionner sur les possibilités de révision de celles-ci afin d'améliorer encore les dispositifs de solidarité territoriale. D'ailleurs à l'issue de certains entretiens, après avoir conduit les enquêtes à s'interroger sur les possibilités de mutualisation totale des missions gemapiennes, certains confient ne jamais s'être posé ce genre de questions.

« **[Agent]** : *Mutualiser ce qui paraît évident, oui, mutualiser tous les travaux qui sont menés sur le territoire du syndicat, moi, ça me paraît très compliqué. Mais, c'est bien de se poser ces questions, on ne se les pose pas ces questions-là Monsieur* [cite le nom de son élu en s'adressant à lui]. » (Entretien EPCI-FP – ThG246)

Bien que cet agent ait du mal à imaginer qu'une mutualisation totale des dépenses gemapiennes puisse être mise en place à l'échelle de l'intégralité des périmètres des syndicats de rivières, il reconnaît que si les représentants de son EPCI-FP ne se posent pas souvent ce type de questions, il peut parfois être intéressant de se les poser et interpelle d'ailleurs son élu sur ce sujet. Sans faire de généralité, les enquêtes

de terrain ont peut-être parfois permis d'amener les acteurs en charge de la compétence GEMAPI à une nouvelle réflexion, a minima ponctuellement.

Enfin, si les choix retenus par les EPCI-FP membres des syndicats de rivières et les représentants de ces derniers concernant les clés de répartition des charges financières ont été froidement exposés ci-dessus, il ne s'agit pas de porter un jugement sur ces décisions. L'idée est plutôt de montrer que, malgré la volonté du législateur, le principe de solidarité territoriale est difficile à mettre en œuvre à l'échelle locale et que chaque syndicat a dû composer avec les volontés politiques et techniques locales, conduisant à des fonctionnements de syndicat plutôt hétérogènes à l'échelle du bassin de l'Adour. Ces fonctionnements différents présentent néanmoins l'avantage de s'adapter aux volontés locales, même s'ils créent parfois de la confusion pour les EPCI-FP adhérant à plusieurs syndicats de rivières. La théorie d'une solidarité territoriale à une échelle hydrographique cohérente à travers la gestion de la compétence GEMAPI par des structures telles que les syndicats de rivières que le législateur avait imaginées semble totalement idéaliste et les choix de gestion opérés dans la pratique ne sont, malheureusement, pas toujours en faveur de la solidarité territoriale. Tant au travers des discours issus des entretiens que de l'analyse des règles de mutualisation financière des syndicats de rivières, la solidarité territoriale apparaît plus difficile à mettre en place pour le volet de prévention des inondations de la compétence que pour le volet de gestion des milieux aquatiques, ce qui permet de valider l'une des hypothèses de recherche. En outre, toujours grâce aux résultats des recherches, nous avons pu constater que les personnes interrogées peinent à instaurer des mécanismes de solidarité horizontale, voire y sont parfois réticentes et nous verrons dans la sous partie suivante qu'elles dénoncent parallèlement un désengagement de l'État et un manque de solidarité verticale, autrement dit de l'État vers les collectivités.

5.4 - Des dispositifs de solidarité territoriale supra gemapiens trop limités

En effet, bien qu'il existe des dispositifs permettant d'accompagner les entités gemapiennes financièrement et techniquement, ces derniers sont souvent considérés comme insuffisants par les acteurs interrogés lors de la phase d'enquête par entretiens semi-directifs. Les personnes enquêtées confient souvent se sentir abandonnées et seules face aux nouvelles responsabilités que la compétence GEMAPI fait peser sur elles. 180 extraits de discours ont été recensés dans 28 entretiens différents pour décrire les rapports complexes qui existent entre l'État ou ses services et les territoires locaux en charge de la compétence.

5.4.1 – Le manque d'accompagnement technique de l'État dans la structuration et l'exercice de la compétence GEMAPI

La plus grande part de ces extraits dénonce le désengagement toujours plus important de l'État sur la thématique de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations qui se matérialise, dans un premier temps par un manque d'accompagnement technique des territoires dans la structuration et la mise en œuvre de la compétence GEMAPI.

« **[Agent]** : On a plusieurs fois demandé... Alors ils sont venus les services de l'État faire des présentations sur les ouvrages, les choses, les perspectives GEMAPI mais on s'est souvent retrouvés seuls dans ces prises de décisions de découpages territoriaux, d'application... Enfin, d'essayer d'avoir une harmonisation aussi des règles sur l'ensemble du bassin, de composer entre la partie aval et la partie amont, qu'on arrive à avoir des choses qui soient sensiblement comparables pour que les élus ne s'y perdent pas non plus, que chacun retrouve ses billes à l'intérieur. Et bon, on a fait nos statuts, on a posé

nos bases et puis voilà. Et puis ça a convenu à tout le monde qu'on se soit débrouillés seuls hein ? »
(Entretien syndicat de rivières – ThG175)

Lors de cet entretien, un agent de syndicat de rivières explique que malgré les sollicitations des services de l'État, leur accompagnement dans la prise de compétence GEMAPI a été insuffisant ou du moins ne correspondait pas vraiment aux attentes des territoires. Les représentants du syndicat ont alors fait de leur mieux pour organiser, seuls, leur territoire et structurer la compétence de manière homogène sur l'ensemble de leur périmètre tout en essayant de répondre aux attentes des élus locaux. L'agent termine en sous-entendant que cette façon de procéder a bien arrangé « *tout le monde* », comprenant certainement l'État et l'ensemble de ses services. D'autres l'affichent encore plus clairement et ne cachent pas leur sentiment d'amertume envers un État qui s'est dédouané de ses responsabilités en confiant à d'autres des missions qu'il n'a pas été capable d'exercer depuis de longues années.

« **[Élu 1]** : *Alors, dans une terre de rugby, on a l'impression d'avoir pris un ballon en pleine figure ! (rires)*
[Élu 2] : *Ou un gros tampon, on dirait ! (rires) Un bon plaquage ouais. Alors, on le sentait arriver le plaquage parce qu'on voyait le mec monter mais par contre il est vite arrivé. [...] Non mais c'est un peu ça. Donc moi je pense que quelque part que l'État nous accompagne [...] ça serait une obligation parce que là, on remplit les missions que l'État n'a jamais rempli depuis 40 ans en arrière. Je suis désolé mais je le dis comme je le pense. Mais si ce n'est pas 40 c'est au moins 30. »* (Entretien EPCI-FP – ThG458)

Ici, les deux élus de cet EPCI-FP commencent par décrire la façon dont ils ont reçu la compétence GEMAPI et compare cette réception à un violent plaquage de rugby, une image simple plutôt représentative du ressenti de la majorité des acteurs en charge de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour. L'un de ces deux élus affirme ensuite que l'État aurait dû et devrait toujours être obligé d'accompagner les entités gemapiennes dans l'exercice de la compétence, car ce serait une façon de soutenir les territoires locaux dans la réalisation d'actions qu'il n'a lui-même pas su porter lorsqu'il en avait le devoir.

5.4.2 – L'absence de soutien financier de l'État aux entités gemapiennes pour l'exercice d'anciennes missions étatiques

Si certains évoquent le besoin d'un accompagnement technique de la part des services de l'État, d'autres abordent le désengagement de l'État par une absence de soutien financier pour l'exercice des missions gemapiennes. Cet argument est également très présent dans les discours des interrogés car selon eux, si l'État se dispense de certaines de ses obligations, il semble logique qu'il mette à disposition de ses collectivités des moyens pour réaliser les missions dont il se décharge.

« **[Élu]** : *Et donc, politiquement on peut effectivement regretter qu'avec le transfert de compétence, il n'y ait pas un transfert de subventions de l'État qui vienne - puisqu'en fait, on se substitue à l'État quand même pour ça - mais que ce soit encore l'impôt qui soit sollicité... Donc pour les personnes, ce n'est pas une bonne chose. »* (Entretien EPCI-FP – ThG304).

Dans cet entretien, cet élu évoque un transfert de la compétence GEMAPI, or il s'agit en réalité d'une affectation qui n'implique donc pas nécessairement de transfert de moyens financiers. Néanmoins, beaucoup de représentants des intercommunalités interrogés associent cette affectation de compétence à un transfert dans la mesure où certaines missions relatives à cette compétence relevaient auparavant de l'État. Or, c'est bien cette notion d'affectation qui permet à l'État de s'exonérer de l'allocation de moyens financiers destinés aux entités gemapiennes. Mais aux yeux des acteurs désormais en charge de la compétence GEMAPI, cette affectation prend parfois l'apparence d'un transfert et le fait que les

populations locales doivent aujourd'hui financer seules les actions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations sans compensations financières de la part de l'État n'est pas complètement logique.

Si les acteurs sont aussi nombreux à évoquer le désengagement de l'État c'est aussi parce qu'avec l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP en 2018, l'État n'a cessé de prendre des dispositions pour se délester de certaines responsabilités en les attribuant directement aux collectivités. Cela commence par l'atteinte des objectifs des directives européennes qui repose désormais essentiellement sur les entités gemapiennes. Parallèlement, alors que les droits et devoirs des propriétaires riverains en matière d'entretien des cours d'eau sont toujours d'actualité, pour les cours d'eau domaniaux relevant du domaine public fluvial (DPF)⁵⁸, l'État est « *tenu de faire les travaux nécessaires au seul maintien de la capacité naturelle d'écoulement de ces cours d'eau* » (Eau France). Cette mission, relativement restreinte en comparaison aux missions confiées aux entités gemapiennes fait réagir les acteurs en charge de la compétence, d'autant plus lorsqu'ils doivent intervenir sur le DPF pour des interventions d'entretien classique et qu'ils sont soumis à un ensemble de procédures administratives pour être autorisés à intervenir, le tout souvent sans aucune participation financière de l'État.

« **[Élu]** : [...] le cadre était flou volontairement comme ça, il y avait des consignes données aux administratifs de l'État en leur disant "Surtout, vous n'y allez pas." Mais la liberté, c'est bien. La liberté en mettant beaucoup de contraintes, ce n'est pas bien.

[Agent] : Et qu'en est-il du DPF, le domaine public fluvial ? Qui c'est qui gère la GEMAPI sur ces... Parce que nous, on en a une partie, c'est le syndicat.

Q :

Et l'État ne vous reverse rien par rapport à ça ?

[Élu] : Rien. Zéro. » (Entretien syndicat de rivière – ThG132)

Ce témoignage d'un élu qui intervient après avoir évoqué les aspects négatifs liés à l'imprécision des missions gemapiennes montre le manque de soutien de l'État pour les interventions réalisées sur ses propres cours d'eau. Cet élu sous-entend même que l'imprécision de la définition de la compétence GEMAPI était peut-être une stratégie de l'État pour rester dans l'ombre en attendant que les territoires locaux décident d'agir au titre de la compétence GEMAPI sur des tronçons de cours d'eau dont il est propriétaire. Puis, il poursuit en expliquant que la liberté peut être appréciable lorsqu'il n'y a pas d'importantes contraintes en retour, faisant certainement allusion à la lourdeur des procédures administratives dans le cadre de certaines actions. En réponse à ces arguments qui n'évoquent au départ aucun exemple concret, l'agent du syndicat interrogé finit par afficher clairement le problème sous-entendu par son élu : la gestion du DPF. Celle-ci est en réalité exercée par le syndicat de rivière qui ne perçoit en retour aucune compensation financière de la part de l'État. Cet extrait est un exemple parmi tant d'autres pour illustrer le sentiment d'abandon de l'État ressenti par les représentants des territoires locaux. En effet, ces derniers se sentent abandonnés face aux nouvelles obligations auxquelles ils doivent faire face et si des dispositifs d'aides aux collectivités en charge de la compétence GEMAPI ont été pensés à

⁵⁸ « Le domaine public fluvial naturel est constitué des cours d'eau et lacs appartenant à l'Etat, à ses établissements publics, aux syndicats mixtes constitués sur le fondement de l'article L. 5721-2 du code général des collectivités territoriales, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements, et classés dans leur domaine public fluvial. » (Article L. 2111-7 du code générale de la propriété des personnes publiques).

différentes échelles afin d'accompagner, souvent financièrement, les entités gemapiennes dans l'exercice de leurs missions, ceux-ci présentent de nombreuses limites.

5.4.3 – Les fonds européens : des dispositifs financiers imparfaits

À l'échelle européenne, nous n'évoquons que le FEDER, car il est le fonds le plus sollicité par les entités gemapiennes dans le cadre de la mise en œuvre de leurs actions. Le montant alloué à la France pour la période 2021-2027 s'élève à un peu plus de 9 milliards d'euros. Cette somme importante est ensuite à répartir entre les régions et les territoires d'outre-mer, mais aussi par thématiques puisque ce fonds est en réalité dédié à une multitude de thématiques différentes. La région Nouvelle-Aquitaine dispose ainsi d'une enveloppe de 740 millions d'euros et l'Occitanie bénéficie de 666 millions d'euros (programmes régionaux 2021-2027 pour la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie). Les missions gemapiennes s'inscrivent seulement dans 2 des 20 thématiques d'intervention du FEDER, appelés plus précisément objectifs stratégiques (OS) : l'OS2.4 correspondant à l'adaptation au changement climatique et à la prévention des risques et l'OS2.7 se référant à la protection de la biodiversité et de la nature. Si les objectifs stratégiques sont les mêmes pour l'ensemble des régions et territoires d'outre-mer, chacune de ces entités administratives est ensuite libre de définir les types d'actions pour lesquelles elle souhaite attribuer des subventions dans le cadre de chacun des objectifs stratégiques. En termes d'enveloppe financière consacrée aux OS2.4 et 2.7, intégrant l'ensemble des actions relevant de la compétence GEMAPI, la Nouvelle-Aquitaine et l'Occitanie se situent dans les mêmes ordres de grandeur, avec 38 millions d'euros dédiés à l'OS2.4 pour la Nouvelle-Aquitaine et 35 millions pour l'Occitanie (soit un peu plus de 5% de la dotation globale de chacune des deux régions), puis respectivement, 32 millions pour l'une et 25 millions pour l'autre pour l'OS2.7. Néanmoins, l'attribution de ces montants ne cible pas toujours les mêmes types d'actions d'une région à l'autre, ce qui peut éventuellement engendrer des disparités.

Par exemple, en matière de prévention des inondations, le programme régional FEDER de la Nouvelle-Aquitaine accorde des financements pour l'ensemble des actions relevant de l'amélioration de la connaissance du risque, de la sensibilisation et du renforcement de la culture du risque, de l'amélioration de la surveillance et de la prévision des crues, de l'optimisation des systèmes d'alerte et de gestion de crise, de l'adaptation des aménagements au risque d'inondation, de la mise en place d'outils de ralentissement des écoulements ou de stockage des volumes d'eau, mais les financements dédiés aux travaux sur les ouvrages de protection hydrauliques restent très limités. En effet, les financements accordés aux travaux concernent uniquement les « *ouvrages de protection en dur contre l'érosion côtière* » et cela en fonction de nombreuses conditions qui ne seront pas détaillées ici (programme régional FEDER 2021-2027 de la Nouvelle-Aquitaine). Ce qu'il est essentiel de retenir, c'est la non-attribution d'aides financières pour des travaux sur les ouvrages de protection hydraulique d'origine fluviale, dans le programme régional FEDER de la Nouvelle-Aquitaine. Pour le programme régional FEDER de l'Occitanie, en revanche, l'ensemble des travaux relatifs aux ouvrages de protection hydraulique existants est éligible, qu'ils soient d'origine littorale ou fluviale. En revanche, ces subventions ne concernent pas la création de nouveaux ouvrages. Les travaux relatifs aux ouvrages de protection contre les inondations sont généralement les actions les plus coûteuses pour les entités gemapiennes. Par conséquent, pour celles qui sont les plus exposées au risque d'inondation, cette différence d'attribution des financements européens pour la réalisation de ce type d'action d'une région à l'autre peut être source de disparités entre territoires de régions distinctes.

Par ailleurs, si dans l'affichage beaucoup d'actions semblent pouvoir être en partie financées par des subventions FEDER, dans la réalité et sans entrer dans le détail, de nombreuses conditions doivent être respectées ce qui réduit considérablement les possibilités de financement de certaines actions. La constitution des dossiers de demande de financement est très technique et chronophage, car elle doit être d'une grande précision et l'obtention des fonds nécessite également un suivi assidu et une justification précise des dépenses engagées dans le cadre des actions subventionnées. Les agents des intercommunalités, dont les formations de base sont plutôt techniques, doivent alors se former à des compétences purement administratives sinon, l'entité gemapienne a également la possibilité de recruter du personnel administratif spécifiquement dédié à ces missions, mais cela suppose de disposer de moyens et de missions administratives suffisamment importants pour envisager une ouverture de poste. Pour finir, une autre limite des fonds européens réside dans le versement définitif des subventions. Ce dernier n'intervient qu'une fois les actions entièrement réalisées et sur présentation complète des justificatifs des dépenses engagées. Cela semble, en théorie, plutôt cohérent, mais peut s'avérer difficile à gérer pour les intercommunalités dans la pratique. Effectivement, une action gemapienne s'échelonne souvent sur plusieurs années ce qui signifie que les territoires porteurs de ce type d'action doivent avancer tous les frais relatifs à la mise en œuvre de l'opération et cela peut mettre certaines entités gemapiennes en difficulté, voire, dans les cas les plus extrêmes, rendre l'opération impossible.

5.4.4 – Les fonds nationaux : entre conditions d'éligibilité trop limitantes du fonds Barnier et méfiance locale envers le dispositif fonds vert

À l'échelle nationale, le fonds Barnier constitue également une source de financement sollicitée par les entités gemapiennes. Celui-ci s'adresse seulement aux actions de préventions des inondations et peut être attribué aux personnes physiques ou morales. Pour les territoires locaux, ce fonds peut notamment être utilisé pour subventionner des dépenses d'investissement, afin de réaliser des études, des travaux ou des équipements de prévention ou de protection contre le risque naturel inondation/submersion (art. L.561-3 du Code de l'environnement). Cependant, pour qu'un groupement puisse en bénéficier, il faut que la commune pour laquelle les études ou travaux seront réalisés soit couverte par un plan de prévention des risques d'inondation (PPRI) prescrit ou approuvé et que la démarche s'appuie nécessairement sur un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI). Ces conditions réduisent donc nettement les possibilités d'accès à ces subventions pour beaucoup d'entités gemapiennes qui, bien que des parties de leur territoire soient particulièrement exposées au risque d'inondation et couvertes par un PPRI, ne sont pas toujours en capacité de porter un PAPI et le développement d'un tel outil n'est pas non plus toujours nécessaire. Le fonds Barnier apparaît alors comme une aide plutôt limitée en matière de solidarité nationale et de nombreuses collectivités se sont plaintes que ce fonds ne soit pas étendu à des stratégies de prévention des inondations plus larges telles que l'acquisition foncière en zone à risque.

Afin de prouver sa bonne foi, l'État a souhaité créer un nouveau fonds pour soutenir plus largement ses collectivités sur la voie de la transition écologique : le fonds vert. Ce dernier, qu'il est pour le moment difficile d'évaluer en raison de son caractère récent (2023), a de manière générale, vocation « à subventionner des investissements locaux favorisant le renforcement de la performance environnementale dans les territoires, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie. » (Cerema - centre d'études et d'expertise sur les risques, 2023, p. 15). Le législateur prévoit que ce fonds permette, sous conditions, « un renforcement des aides apportées aux PAPI, en complément du Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) » ainsi qu'« un appui financier aux collectivités gestionnaires de

digues dans le cadre de l'exercice de la compétence Gemapi. » (Ibid. p. 14). De cette façon, l'État prévoit de combler les éventuels manques du fonds Barnier. Concernant la gestion des milieux aquatiques pour laquelle l'État participait jusqu'alors très peu en dehors des enveloppes consacrées aux agences de l'eau, le fonds vert a également vocation, sous conditions, à accompagner « *des opérations locales de régulation des populations d'espèces exotiques envahissantes* » ou « *des projets de résorption des principaux obstacles à la continuité écologique* » ou encore « *la restauration au sein de l'espace urbanisé, du réseau hydrographique (réouverture ou renaturation de cours d'eau, reméandrage, stabilisation et reprofilage de berges), des zones humides, des zones d'expansion des crues, la création de noues et de zones d'infiltration des eaux pluviales et la désimperméabilisation des sols.* » (Ibid. p. 15). Malheureusement, cette initiative de l'État semble être reçue avec beaucoup de méfiance de la part des acteurs locaux en lien avec la compétence GEMAPI.

« [Agent] : *Donc, ils font tout peser sur les épaules des maires quand ce ne sont pas celles de l'interco et en fait on n'a pas les clés, on n'a pas les moyens... Alors, maintenant, il y a un mot magique, il y a le fonds vert...*

[Élu] : *Nouveau pipeau du pouvoir... Ah le fonds vert, on y met tout, hein ?* » (Entretien EPTB)

À travers cet extrait, nous voyons bien que les acteurs ne perçoivent pas vraiment le fonds vert comme une solution aux problèmes d'insuffisance de moyens pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI. Ils apparaissent très sceptiques sur les capacités du fonds vert à soutenir convenablement les territoires locaux et semblent même lassés ou agacés que les services de l'État évoquent ce fonds tel un « *mot magique* » dès que les intercommunalités abordent leurs difficultés financières dans le cadre de l'exercice des missions gemapiennes. Ainsi, si le fonds vert apparaît comme une solution intéressante pour l'État, il doit encore faire ses preuves.

5.4.5 – Agences de l'eau sous pression : entre ambitions croissantes et ressources financières en déclin

En matière de GEMAPI, les aides des agences de l'eau constituent une ressource financière essentielle pour les intercommunalités en charge de cette compétence et sont indispensables pour la mise en œuvre de nombreuses actions. Malheureusement, comme le met en lumière le rapport sénatorial d'Hervé Gillé paru en 2023, « *Le financement de la politique de l'eau se heurte à un effet ciseaux avec l'augmentation d'une part, des dépenses (exploitation et investissement), et d'autre part, une réduction des ressources financières* » (Gillé, 2023 : p. 107⁵⁹). En effet, les agences de l'eau apportent leur aide financière tant sur les opérations liées au petit cycle de l'eau qu'au grand cycle de l'eau. Concernant le petit cycle de l'eau, les exigences réglementaires se sont renforcées avec un élargissement de la liste des substances à surveiller ou encore avec le perfectionnement des techniques de traitement de l'eau qui font nettement croître la nécessité d'investissements, si bien qu'« *À l'échelle de l'ensemble du pays, les besoins de modernisation du réseau existant sont estimés par l'Union des industries et entreprises de l'eau à 9,4 milliards d'euros par an, chiffrant le sous-financement actuel à 3,2 milliards d'euros, hors mesures nouvelles* » (rapport sénatorial Belrhiti et al., 2023, p. 120).

Parallèlement, les besoins financiers liés au grand cycle de l'eau augmentent également et le rapport du député Christophe Jerretie et du sénateur Alain Richard sur les redevances des agences de l'eau

⁵⁹ Rapport d'information n°871 au nom de la mission d'information sur la « Gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement »

et les atteintes à la biodiversité estime les besoins supplémentaires à environ 400 millions d'euros (Jerretie & Richard, 2021, p.8). Les dépenses en matière de petit et de grand cycle de l'eau augmentent donc considérablement, pourtant aucune de ces thématiques ne doit être laissée de côté. À ce premier constat de hausse des investissements s'ajoute un phénomène de réduction des ressources financières associé à la baisse des consommations d'eau potable. Or, les principales ressources financières des agences de l'eau sont issues des redevances versées par les consommateurs qui sont actuellement en régression, alors que les agences de l'eau doivent pourtant faire face à des nécessités d'investissement croissantes. L'augmentation des redevances n'apparaît cependant pas comme une solution idéale, car cela pourrait « inciter les usagers à une réduction supplémentaire des volumes consommés, ce qui amoindrirait voire annulerait la capacité à dégager des recettes supplémentaires » (rapport sénatorial Belhiti et al., 2023, p. 121) et conduit les parlementaires à s'interroger sur une éventuelle refonte des redevances des agences de l'eau.

Par ailleurs, l'application du « *plafond mordant* » pourrait constituer un frein à l'augmentation des ressources des agences de l'eau. Depuis 2019, l'État a mis en place un plafond annuel légal de redevances plafonné à 2,197 milliards d'euros à compter de 2021 pour l'ensemble des bénéficiaires de redevances. Les recettes perçues au-delà de ce plafond sont ensuite reversées à l'État, ce qui « *ampute certaines Agences de marges de manœuvre supplémentaires* » (Belhiti et al., 2023, p. 122). En outre, depuis la loi de finance initiale (LFI) de 2018, le financement de l'office français de la biodiversité (OFB) est en majeure partie pris en charge par les agences de l'eau alors que celui-ci incombait à l'État depuis de nombreuses années. Les agences de l'eau doivent alors faire face à des dépenses de plus en plus diversifiées ce qui réduit les enveloppes accordées à chaque thématique d'intervention. En conclusion, le rapport sénatorial d'Hervé Gillé affirme que « *La fiscalité actuelle est inadaptée et les agences de l'eau n'interviennent que dans des proportions limitées – les 60 à 70 % de financements restants sont complexes à trouver* » (2023 p. 202.). Plusieurs solutions pour augmenter les ressources financières des agences de l'eau sont actuellement en réflexion, mais aucune piste n'a pour le moment été privilégiée.

5.4.6 – La disparité des aides régionales et départementales

Enfin, pour assurer les missions gemapiennes, les intercommunalités peuvent également disposer d'aides régionales ou départementales. Néanmoins, depuis la suppression de la clause générale de compétences (CGC) ces entités administratives n'investissent plus autant qu'auparavant pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations. De plus, les programmes d'intervention établis par chaque échelon territorial diffèrent d'une région à l'autre ou d'un département à l'autre pouvant ainsi générer des inégalités entre les entités gemapiennes appartenant à des territoires distincts. Par exemple, la Région Nouvelle-Aquitaine finance plusieurs axes en lien direct avec les missions gemapiennes comme la prévention et la gestion du risque d'inondation fluviale, la préservation et la restauration de la morphologie des cours d'eau, le rétablissement de la continuité écologique ou encore la restauration de la fonctionnalité des zones humides. La région Occitanie, met l'accent, quant à elle, plutôt sur la gestion quantitative de l'eau dans un contexte de manque d'eau avec une attribution des aides en faveur des actions d'économie d'eau, de substitutions de prélèvements, de gestion des équipements de transfert ou de stockage, etc. Ainsi, en matière de GEMAPI, la Région Occitanie ne finance pas autant d'opérations que la Nouvelle-Aquitaine, ce qui peut créer un déséquilibre entre les entités gemapiennes de ces deux régions.

Il en va de même pour les Départements dont les règlements d'interventions diffèrent. Seuls les Départements du Gers et des Landes disposent encore, en interne, d'un service d'appui technique aux collectivités permettant d'aller au-delà d'un simple accompagnement financier. Dans les Hautes-Pyrénées et les Pyrénées-Atlantiques, ce service a disparu depuis l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP. Concernant l'accompagnement financier, le Département des Landes est de loin le plus généreux en matière de subventions accordées aux intercommunalités pour l'exercice de la compétence. Il propose une participation financière tant sur le volet GEMA que PI de la compétence. Concernant les actions relevant de la gestion des milieux aquatiques, il peut accorder des aides aux entités gemapiennes pour le portage d'études, mais aussi pour de nombreux types de travaux, compris ou non dans un programme pluriannuel de gestion (PPG). Les opérations relatives à la prévention des inondations éligibles peuvent être des études ou des travaux à condition qu'elles ne bénéficient pas déjà du fond Barnier et qu'elles fassent l'objet d'une délégation ou d'un transfert de compétence à l'EPTB. Le Département des Landes est le seul département du bassin de l'Adour à proposer une aide financière pour les travaux réalisés sur les ouvrages de protection hydraulique.

Le Département du Gers finance également certaines actions relevant de la prévention des inondations, mais aucune concernant les travaux sur les ouvrages de protection. Il s'agit plutôt de participer financièrement aux opérations qui contribuent à la prévention et la protection de l'érosion des sols, mais aussi à la prévention de l'inondation en favorisant les zones naturelles. Le Gers intervient également financièrement sur 4 types d'actions relatives à la GEMA, à savoir celles visant à contribuer à l'entretien, la restauration et la renaturation des milieux naturels, celles ayant pour vocation l'amélioration de la continuité écologique, celles contribuant à l'entretien, la restauration et la préservation des zones humides enfin celles vouées à préserver la biodiversité liée aux milieux aquatiques. Les démarches de solidarité financière associées à l'exercice des missions gemapiennes sont plus limitées pour les Départements des Hautes-Pyrénées et des Pyrénées-Atlantiques.

Les Hautes-Pyrénées proposent d'accompagner financièrement les acteurs de la GEMAPI sur des actions d'acquisition de connaissance ou encore des études de fonctionnement des bassins-versants, à condition que celles-ci ne soient pas liées à des opérations foncières, à des inventaires de zones humides, à des mesures compensatoires ou à des démarches de PAPI, ce qui réduit déjà considérablement les possibilités de financement pour les intercommunalités. Enfin, le Département des Hautes-Pyrénées accorde aussi des aides pour les travaux et études préalables visant à améliorer le transport sédimentaire, la continuité longitudinale du faciès d'écoulement, à la recréation de chenaux ou encore à améliorer les continuités latérales des cours d'eau. En revanche, ces subventions excluent les travaux d'entretien et d'aménagement récurrents (enlèvement des déchets, enlèvement d'embâcles, entretien de la ripisylve, lutte contre les plantes envahissantes...) qui représentent pourtant les interventions gemapiennes les plus courantes, mais qui sont aussi les moins coûteuses. Les actions de protection de berges ne faisant pas appel aux méthodes de génie végétal sont également inéligibles au même titre que les opérations de protection contre les inondations, de restauration de la ripisylve ou même les mesures compensatoires et les missions d'animation. Finalement, les possibilités d'obtention de financement pour l'exercice de la compétence GEMAPI par les acteurs concernés sont bien moindres que dans les départements du Gers et des Landes.

Les Pyrénées-Atlantiques constituent le département dans lequel le soutien financier aux collectivités en matière de GEMAPI est le plus faible. En effet, si le Département peut accorder des aides financières sur de nombreuses thématiques environnementales, les opérations retenues comme

bénéficiaires de financement sont très peu nombreuses. Deux axes d'intervention du Département peuvent éventuellement cibler des actions gemapiennes. Il s'agit de l'axe intitulé « *Espaces naturels* » et de l'axe nommé « *Requalification des sites dégradés, valorisation écologique et énergétique* ». Parmi les opérations gemapiennes finançables au sein de l'axe « *Espaces naturels* », nous retrouvons les études, les acquisitions de terrain naturel, à condition qu'elles soient justifiées par la mise en place d'un plan de gestion ou d'un projet de préservation, et même les travaux d'aménagement comme la récréation des connexions latérales entre cours d'eau et zone humide ou encore les travaux de lutte contre les espèces exotiques envahissantes. En revanche, sur la liste des 20 exemples d'actions incluses dans cet axe, qui pour certaines vont bien au-delà de la compétence GEMAPI, seul un projet est aidé tous les trois ans. Cette situation est identique pour le deuxième axe évoqué qui regroupe une liste non exhaustive de 29 actions potentiellement finançables pour lesquelles, seul un projet est subventionné tous les trois ans. Les politiques d'intervention des Départements en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations sont donc très hétérogènes et cela accentue les inégalités territoriales entre entités gemapiennes appartenant à des départements distincts. À l'échelle du bassin de l'Adour, les aides régionales et départementales sont toutes aussi imparfaites que les subventions de l'État, de l'Europe ou encore des agences de l'eau.

En conclusion, il existe une multitude de possibilités de financement qui peuvent parfois être complémentaires, mais qui ne sont pas nécessairement prévues pour l'être, ce qui peut ainsi complexifier la lisibilité du panel d'aides pour les entités gemapiennes, notamment lorsque les conditions d'éligibilité sont différentes en fonction des divers programmes de financement. Ces aides présentent également toutes des limites qui conduisent à penser que les dispositifs de solidarité à des échelles supra sont insuffisants ou du moins incomplets, surtout lorsque les exigences réglementaires engendrant toujours plus de dépenses ne cessent de croître en parallèle. Les efforts de mise en place de dispositifs d'aides à des échelles supra ne suffisent donc pas à gommer le sentiment de désengagement de l'État ressenti par les entités gemapiennes, notamment lorsque l'État ne cesse de se débarrasser de ses responsabilités en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations en les faisant peser sur ses territoires locaux. Or, ces derniers se retrouvent aujourd'hui à devoir rectifier les problèmes liés à l'inactivité de longue date de l'État sur plusieurs aspects, dont le plus problématique reste la gestion des ouvrages de protection contre les inondations. Heureusement, les entités gemapiennes du bassin de l'Adour ne sont pas concernées par le transfert définitif et obligatoire des digues domaniales⁶⁰ à partir du 29 janvier 2024, qui a été acté par le législateur à travers le décret n°2023-1074 du 21 novembre 2023.

5.4.7 – Le transfert des digues domaniales aux entités gemapiennes ou le clou du spectacle du désengagement de l'État

En effet, lors de l'élaboration de la loi MAPTAM en 2014, l'État prévoyait le transfert des digues domaniales aux entités gemapiennes pour 2024. Une période transitoire de 10 ans devait permettre au législateur de préparer le transfert de ces digues et devait aussi permettre aux entités gemapiennes de définir leur stratégie en matière de prévention des inondations. Après avoir élaboré leur stratégie d'intervention, les gemapiens avaient la possibilité d'établir une convention de mise à disposition des

⁶⁰ « Souvent issues d'une histoire multi-séculaire, les digues domaniales ont été construites par l'État pour faciliter la navigation sur les grands fleuves et leurs affluents, ainsi que pour protéger les populations et leurs activités. Elles représentent plus de 1500km de linéaire, dans toutes les régions de France. » (France digues).

digues de l'État lorsque ces dernières étaient identifiées comme importantes dans le cadre de leur stratégie de prévention des inondations. Ces conventions de mise à disposition, prenant effet en 2024, avaient pour objectif de permettre aux entités gemapiennes d'anticiper le transfert des digues domaniales. La période transitoire de 10 ans prévue dans la loi MAPTAM devait également permettre à l'État de clarifier la situation de nombreux ouvrages, en particulier des digues, avant de définir les modalités de transfert de celles-ci vers les entités gemapiennes.

Or, si au moment des lois de réformes territoriales de 2014, l'État était parvenu à identifier 9 100 kilomètres de digues sur son territoire, le CNEN (conseil national d'évaluation des normes) l'affirme : aucun état des lieux ni nouveau recensement des digues n'a été réalisé depuis cette date, « *ce qui ne permet pas d'avoir une vision claire des ouvrages concernés ni de prendre connaissance des éventuelles disparités territoriales* » (délibération n°23-09-07-03197 du 7 septembre 2023). Cette situation est particulièrement alarmante lorsque l'on sait que sur les 9 100 kilomètres de digues recensés en 2014, plus de 2 000 kilomètres ne disposent toujours pas de gestionnaire identifié et plus de 5 000 kilomètres de digues n'ont pas de propriétaire connus (CEPRI – centre européen de prévention du risque d'inondation, 2017, p. 6). Bien que l'État n'ait pas su clarifier cette situation durant les 10 années de transition prévues dans la loi MAPTAM, il a tout de même pris la décision à travers le décret n°2023-1074 du 21 novembre 2023 de transférer la gestion des digues domaniales aux intercommunalités compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Par le biais de ce décret, le législateur fixe la date officielle du transfert des digues domaniales au 29 janvier 2024. Ce transfert devra, soit faire l'objet d'une convention entre l'État et l'entité gemapienne concernée, soit, à défaut d'accord, prendra directement effet par l'intermédiaire d'un arrêté constatant ce transfert (décret n° 2023-1074 du 21 novembre 2023). Cette décision, intervenue après la phase d'enquête de terrain, n'a pas pu être évoquée lors des entretiens semi-directifs, mais au vu du nombre d'extraits de discours évoquant le désengagement de l'État sur la thématique des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, il ne fait aucun doute que cette nouvelle retentit comme le coup de grâce du processus de désolidarisation de l'État envers les collectivités.

« **[Élu]** : *Lorsque vous avez des digues maritimes et quand les communes et les agglos récupèrent ça, sur le front de Bretagne, c'est des dizaines de millions d'euros... Du jour au lendemain "Beh c'est à vous" avec la photo avec le préfet en disant "on est très heureux de... Et non seulement on est très heureux mais évidemment on sera très vigilants à ce que vous fassiez le boulot qu'on n'a pas fait depuis 30 ans". Voilà, que ce soit écrit, voilà je l'ai dit.* » (Entretien EPCI-FP – ThG281).

Si cet extrait de discours date d'avant la parution du décret actant le transfert des digues domaniales aux entités gemapiennes, nous constatons déjà le sentiment d'injustice de cet élu lorsqu'il pense au transfert des digues domaniales. Un article de la banque des territoires dénonce aussi « *l'impréparation de l'État* » en lien avec le transfert de ses digues domaniales et s'appuie sur l'avis du CNEN pour expliquer que les conséquences financières de ce transfert n'ont pas été prises en compte dans la décision du législateur (banque des territoires, 2023). L'auteur de cet article expose ensuite que « *le transfert des digues domaniales porte sur 1 000 km d'ouvrages dont l'état est particulièrement incertain en fonction de leur localisation* » et que « *selon les élus du CNEN, la seule réalisation d'une mission de diagnostic de ces ouvrages représenterait une dépense d'un milliard d'euros* » sans compter la phase de travaux qui « *pourrait atteindre 15 milliards d'euros* » (Ibid.). Au vu de l'ensemble des décisions de l'État, il paraît désormais crucial que celui-ci mette en œuvre une réelle solidarité nationale autour de la compétence GEMAPI s'il souhaite voir les objectifs qu'il a fixé à ses territoires locaux se réaliser.

En conclusion de ce chapitre, l'affectation de la compétence GEMAPI semble avoir permis d'améliorer la solidarité territoriale sur certains aspects notamment par le biais d'une meilleure organisation territoriale autour des sous-bassins-versants, mais aussi grâce à des mécanismes de solidarité financière à l'échelle des EPCI-FP via la taxe GEMAPI ou à l'échelle hydrographique via la mutualisation financière des dépenses au sein des syndicats de rivières. Néanmoins, bien que la taxe GEMAPI permette de faire participer l'ensemble de la population locale d'un EPCI-FP qu'elle soit concernée ou non par le risque d'inondation, elle génère également des effets pervers et peut accentuer les inégalités territoriales. Si au départ cet impôt reposait sur l'ensemble des citoyens d'un EPCI-FP, depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et malgré les compensations mises en place par le législateur, celle-ci pèse essentiellement sur les propriétaires fonciers et les entreprises. Ce constat interroge dans la mesure où les simples habitants d'un territoire sont aussi concernés par la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations, pourtant ils ne sont plus appelés à participer au financement de ces missions. Par ailleurs, les acteurs interrogés lors de la phase d'enquête de terrain présentent un effet contreproductif de la taxe GEMAPI qui se matérialise par le retrait des propriétaires riverains de leurs missions d'entretien des cours d'eau. Si certains riverains n'osaient déjà plus vraiment intervenir sur les cours d'eau par peur de la police de l'eau, la mise en place d'un impôt dédié à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations les confortent dans l'idée que ces missions ne sont plus de leur ressort. Ils paient désormais une taxe et s'attendent de fait à un service, voire un service personnalisé. Autrement dit, la notion d'intérêt général est difficile à appréhender pour les populations locales, qui plus est, lorsqu'elles étaient habituées à ce que l'argent public puisse bénéficier à des enjeux privés.

Enfin, alors que les trois quarts des EPCI-FP du bassin de l'Adour ont à ce jour institué la taxe GEMAPI, nombreux sont les acteurs interrogés qui dénoncent le caractère fondamentalement inégalitaire de cet impôt. La capacité financière de celui-ci étant conditionnée par le nombre d'habitants des intercommunalités à fiscalité propre, elle est en toute logique bien plus importante pour les territoires fortement peuplés que pour les territoires faiblement peuplés. Or, les capacités fiscales générales d'un EPCI-FP sont déjà largement influencées par l'importance de leur population. Ce mode de calcul, fondé sur le nombre d'habitants vient alors accentuer des inégalités déjà existantes. De plus, si l'on peut imaginer que des capacités fiscales générales puissantes peuvent se justifier par un nombre de compétences et de services plus importants proposés par l'intercommunalité, le parallèle avec la capacité de taxe GEMAPI et l'importance des enjeux gemapiens sur le territoire ne peut être fait. Effectivement, les territoires administratifs qui disposent des seuils de taxe GEMAPI les plus élevés ne sont pas nécessairement les territoires qui abritent le plus d'enjeux en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et inversement. Au regard des enjeux présents dans les territoires des EPCI-FP, la taxe GEMAPI peut alors s'avérer insuffisante. Les territoires dotés de faibles capacités de taxe GEMAPI sont souvent des territoires ruraux, comprenant également les territoires de montagne et cette première démonstration permet donc d'affirmer qu'il est plus difficile pour ces territoires d'assurer certaines missions gemapiennes du fait de capacités financières insuffisantes. Les difficultés financières évoquées valident ainsi une partie de la première hypothèse de recherche qui supposait que l'exercice de la compétence GEMAPI pourrait s'avérer plus difficile à mettre en œuvre pour les territoires ruraux que pour les territoires urbains. Les résultats d'enquête présentés dans ce chapitre confirment effectivement cette hypothèse, particulièrement s'agissant des difficultés financières.

À travers ce chapitre, nous constatons également que si la mutualisation financière à l'échelle des syndicats de rivières est perçue comme une amélioration de la solidarité territoriale, elle est en réalité souvent très limitée, car il existe au niveau local de nombreux freins à la mise en place d'une réelle solidarité territoriale. Pour les syndicats du bassin de l'Adour, seuls 3 syndicats de rivières sur 11 appliquent une mutualisation financière de l'ensemble de leurs dépenses, ce qui témoigne de la difficulté à faire émerger des mécanismes de solidarité territoriale. D'après notre analyse, les verrous identifiés peuvent être résumés en quatre éléments principaux.

Le plus évident concerne l'absence de sentiment d'appartenance à un bassin-versant. Les élus locaux ainsi que leurs agents, qui semblent parfois occuper une place importante dans les décisions politiques, sont habitués à travailler et à penser à l'échelle d'un territoire administratif qu'est l'EPCI-FP, voire parfois la commune. Si l'on pourrait penser que les élus qui siègent dans les instances des syndicats de rivières intègrent plus facilement la notion de bassin-versant, ce n'est malheureusement pas toujours le cas et les choix relatifs à la mutualisation financière effectués par les représentants politiques des EPCI-FP membres des syndicats en sont le parfait exemple. Cette absence de sentiment d'appartenance se matérialise par le fait que les élus locaux ont souvent tendance à vouloir prioriser les actions menées par leur(s) syndicat(s) sur leur territoire administratif, mais aussi par une réticence à participer au financement d'actions réalisées sur un autre EPCI-FP qui pourraient être bénéfiques pour l'ensemble du bassin-versant. L'absence de sentiment d'appartenance à un bassin-versant engendre un manque de volonté voire un désintérêt politique pour les questions de solidarité territoriale en matière de GEMAPI. Dans l'esprit des élus locaux, les limites administratives sur lesquelles ils ont été plus habitués à travailler semblent primer sur les limites hydrographiques, si bien que les limites départementales peuvent elles aussi avoir un impact sur les mécanismes de solidarité territoriale relatifs à la GEMAPI.

Les limites départementales, qui peuvent aussi être à l'origine d'un sentiment d'appartenance à un territoire, semblent ici prendre l'apparence d'une fracture territoriale plutôt liée à un contexte historique et relationnel, ce qui nous amène au deuxième argument principal considéré comme freinant la mise en œuvre d'une solidarité territoriale : les relations humaines. Il ne faut pas sous-estimer ces dernières qui occupent en réalité souvent une place importante dans les facteurs de décisions. Il peut s'agir de tensions liées à des orientations ou des partis politiques opposés qui nuisent à la solidarité territoriale, voire même de simples désaccords ou problèmes relationnels entre agents et/ou élus d'intercommunalités distinctes. Malheureusement, même si ce constat n'est pas généralisé, il suffit qu'un seul maillon de la chaîne coupe le contact avec un autre pour que la cohérence et la solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour entier soit bousculée.

Les actions de protection contre les inondations apparaissent comme le troisième verrou principal de l'exercice de la solidarité territoriale. Que ce soit au travers de l'analyse des discours des enquêtés ou de l'étude des modalités de mutualisation financière au sein des syndicats de rivières, la solidarité territoriale en matière de prévention des inondations apparaît plus complexe à mettre en place. Les inondations sont considérées comme un problème propre à certains territoires et ceux qui ne sont pas affectés par de tels phénomènes ne perçoivent pas l'intérêt de participer à sa résolution. Or, si ces territoires ne sont que peu concernés par les problèmes d'inondation, ils peuvent en revanche en être en partie responsables, ce qui rend la solidarité territoriale indispensable sur cette thématique. Un important travail de sensibilisation à la solidarité amont – aval dans le cadre de la GEMAPI a donc été entamé, notamment par les syndicats de rivières, mais l'appréhension de la solidarité territoriale sur les actions de

prévention des inondations reste encore complexe, tant pour les élus que pour le grand public. Ce résultat nous permet également de valider la deuxième hypothèse de recherche supposant que la solidarité territoriale est plus évidente à mettre en place sur le volet GEMA de la compétence que sur le volet PI.

Enfin, le désengagement de l'État sur la thématique de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations a été très largement mis en avant dans la quasi-totalité des entretiens réalisés et symbolise le dernier verrou identifié comme perturbant l'organisation de la solidarité territoriale. Et pour cause, celui-ci a pris la décision d'affecter une compétence à ses groupements intercommunaux sans prendre le temps de les accompagner techniquement et financièrement dans la prise en main de cette compétence. Les soutiens financiers nationaux dont peuvent bénéficier les entités gemapiennes semblent insuffisants aux yeux d'un certain nombre de représentants d'intercommunalité interrogés. Heureusement, d'autres dispositifs de soutien financier sont proposés par des échelles territoriales infra ou supra pour accompagner les entités gemapiennes dans l'exercice de leurs missions. Toutefois, toutes ces aides présentent des limites et apparaissent comme un patchwork de solutions incomplètes qui s'avère souvent insuffisant pour les territoires les plus pauvres et les plus exposés. Les acteurs locaux n'en démordent pas, la solidarité nationale pour l'exercice d'une telle compétence est indispensable. Néanmoins, une combinaison entre solidarité verticale et horizontale pourrait s'avérer être le meilleur compromis mais les élus locaux attendent une solidarité nationale et ne semblent pas prêts à engager de nouvelles réflexions concernant les mécanismes de solidarité horizontale, qui sont pour le moment dans l'impasse. Cela confirme la troisième hypothèse de recherche selon laquelle les acteurs en charge de la compétence GEMAPI restent surtout focalisés sur le désengagement de l'État laissant ainsi de côté la réflexion autour d'une solidarité territoriale entre territoires locaux.

Si les représentants des entités gemapiennes évoquent autant le désengagement de l'État en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, c'est aussi parce que lors de l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, ce dernier a également renforcé certaines réglementations qui mettent aujourd'hui les entités gemapiennes dans l'embarras. La réglementation sur les ouvrages de protection hydraulique est particulièrement concernée et le chapitre suivant aura pour objectif d'exposer les différents problèmes auxquels peuvent être confrontés les gemapiens en lien avec cette réglementation exigeante.

Chapitre 6 : La prévention des inondations dans la GEMAPI : entre durcissement de la réglementation et difficile mise en place d'une solidarité

L'item 5 de la compétence GEMAPI concerne essentiellement la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations dont la réglementation particulièrement exigeante est cadrée par un ensemble de décrets et de doctrines qui seront présentés dans ce chapitre. Si les acteurs en charge de la gestion des milieux aquatiques doivent répondre aux objectifs environnementaux définis par la DCE de 2000, les acteurs en charge de la prévention des inondations doivent, eux, répondre aux objectifs de la directive inondation de 2007 tout en faisant face à une réglementation nationale plutôt contraignante. En matière de gestion des milieux aquatiques, les actions à mener ne sont pas très différentes de celles qui s'opéraient déjà avant l'instauration officielle de la compétence GEMAPI. En revanche, concernant la prévention des inondations et plus précisément la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, les réglementations se sont considérablement durcies, si bien que la prise en compte des enjeux techniques, humains, politiques et financiers dans le cadre de la gestion des ouvrages apparaît parfois comme une équation insoluble.

Ce chapitre aura, dans un premier temps, pour objectif de détailler les diverses évolutions réglementaires qui ont conduit aux normes actuelles afin de montrer les va-et-vient réalisés par le pouvoir exécutif lors de l'élaboration des textes. Ce contexte nous permettra ensuite d'exposer les limites, voire les effets pervers de cette réglementation en s'appuyant sur les résultats des enquêtes de terrain. Dans un second temps, nous verrons que, malgré les mesures exigeantes des décrets et des doctrines relatives aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations⁶¹, il subsiste des zones d'ombre pour certaines modalités de gestion des digues. Pour illustrer nos propos, nous évoquerons plus précisément la notion de mise en transparence hydraulique⁶² pour les ouvrages que l'entité gemapienne décidera de ne pas classer en système d'endiguement ou encore le cas des ouvrages à vocations multiples. Cette sous-partie sera également l'occasion d'aborder une conséquence à l'imprécision de la réglementation, à savoir une interprétation des textes différenciée entre les services de l'État relevant de régions ou de départements distincts. Dans ce contexte, la méthodologie ainsi que les résultats du focus group réalisé auprès des DDT(M), en mars 2024, seront présentés. Enfin, dans un dernier temps, nous concluons ce chapitre en démontrant que les spécificités des territoires ruraux n'ont pas été prises en compte dans la réglementation

⁶¹ Réglementairement, ces ouvrages correspondent aux systèmes d'endiguement et aux aménagements hydrauliques. « *Un système d'endiguement se compose d'une ou plusieurs digues conçues pour défendre une zone protégée contre les inondations et/ou submersions et cela jusqu'à un niveau d'événement précis [...] Ces digues peuvent être accompagnées de plusieurs autres ouvrages anthropiques concourant à la préservation de la même zone protégée (digues de second rang, ouvrages hydrauliques tels que vannes, clapets, etc., remblais routiers/ferroviaires, etc.).* » (France Dignes, 2020). Les aménagements hydrauliques correspondent quant à eux aux « *des ouvrages qui permettent de stocker et éventuellement dériver provisoirement des écoulements venant d'un bassin versant, ou d'assurer le stockage puis le ressuyage des venues d'eau en provenance de la mer, afin de contenir ou d'atténuer les effets d'une inondation.* » (France Dignes, 2020).

⁶² Mise en transparence : désactivation de l'effet « retenu d'eau » qui peut s'opérer par arasement total ou partiel, création de brèches ou d'ouvertures. Cette notion peut concerner différents types d'ouvrages (digues de protection contre les inondations, seuils de stabilisation du lit, barrages, etc.) et différentes réglementations (sécurité des ouvrages hydrauliques, continuité écologique). Nous ne traiterons ici que des ouvrages de protection contre les inondations.

nationale relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations ce qui ne fait qu'accentuer les inégalités entre intercommunalités urbaines et intercommunalités rurales. Nous verrons également que les mesures de solidarité territoriale censées permettre de réduire ces inégalités semblent, pour le moment, inexistantes ou inopérantes. Plusieurs études de cas dans le bassin de l'Adour viendront appuyer ces propos.

6.1 – L'instabilité de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations : une éternelle construction-déconstruction du cadre réglementaire

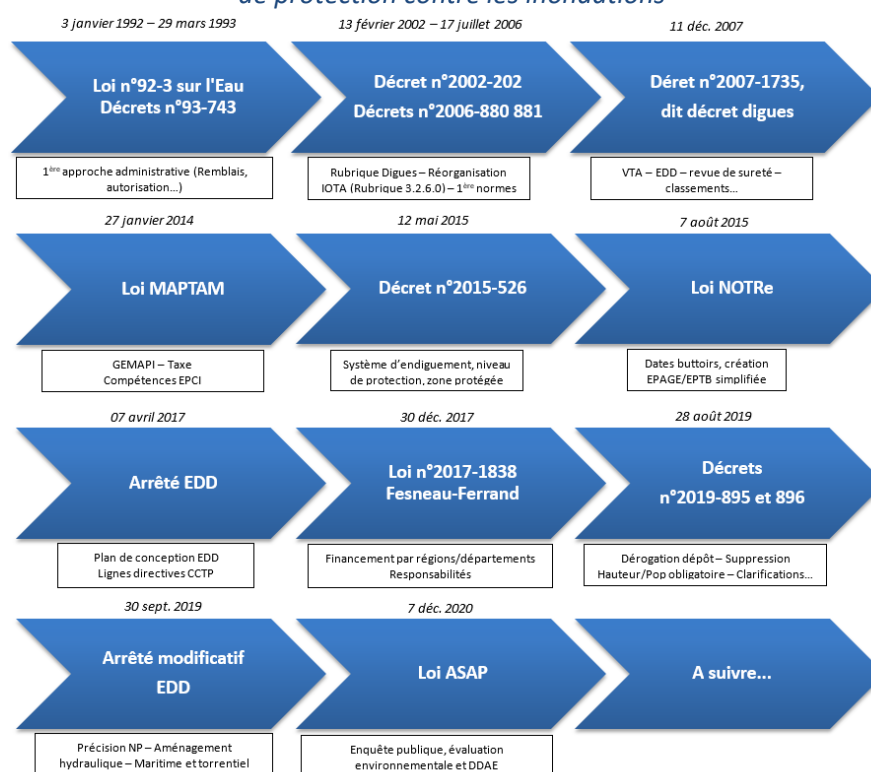
De nombreux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, présents aujourd'hui sur les territoires des entités gemapiennes sont en réalité un héritage de constructions qui ont été édifiées à une époque où les réglementations relatives à ce type d'ouvrages étaient inexistantes. En France, les premières politiques publiques traitant de la construction d'ouvrages de protection contre les inondations remontent à 1856 (Guerrin et Bouleau, 2014, p.94). À cette époque, Napoléon III engagea une politique d'endiguement nationale en réponse aux inondations de la Loire et du Rhône en confiant cette mission au corps d'ingénieurs des ponts-et-chaussées, sans contraintes particulières en matière d'implantation ou de sécurité des ouvrages (*Ibid.*, p.94). Par ailleurs, avant la loi sur l'eau de 1992 et ses décrets d'application, toute personne physique pouvait construire un ouvrage de protection si elle le souhaitait, sans être soumise à des procédures de déclaration ou d'autorisation (Décrets n° 93-742 et 743 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau). Pour les collectivités ou leurs groupements, une autorisation au titre de l'intérêt général était requise par application de la loi du 10 juillet 1973 relative à la défense contre les eaux. Au fil des ans et à l'échelle nationale, cette situation a conduit à une multiplication importante des ouvrages de protection, à tel point que l'État français méconnaissait grandement son parc de digues. En outre, comme c'est le cas d'innombrables héritages, le niveau d'entretien des ouvrages a parfois été très irrégulier au cours du temps, entraînant ainsi la dégradation de bon nombre d'entre eux. Lorsqu'un ouvrage de protection, tel qu'une digue, n'est pas bien entretenu, il menace de céder et le risque de rupture est accentué.

Parallèlement, l'absence de règles de construction précises, préconisant notamment l'utilisation de matériaux de construction appropriés, a mené à l'édification d'ouvrages avec des matériaux hétéroclites et parfois de piètre qualité. Ceci, ajouté à l'absence de règles de sécurité, a conduit à des catastrophes importantes, qu'il s'agisse de ruptures de barrages ou de digues comme : la rupture du barrage de Bouzey, en 1895, causant la mort de 87 personnes dans la vallée de l'Avière (Grataloup *et al.*, 2013) ou encore l'effondrement du barrage de Malpasset à Fréjus, dans le Var, en 1959, qui ôta la vie à 423 personnes (Rollet *et al.*, 2012). Pour les digues de protection contre les inondations, avant la mise en place des premières réglementations relatives aux ouvrages hydrauliques en 1992 et 1993, les catastrophes n'étaient pas aussi dramatiques que celles associées aux ruptures de barrages, mais nous retenons tout de même la rupture du cordon de digues littorales entre Ault et Cayeux-sur-Mer provoquée par la tempête Vivian en 1990 et inondant la Baie de Somme. S'il n'y a pas eu mort d'hommes, la réparation des dégâts s'est chiffrée à 53 millions de francs, soit plus de 14 millions d'euros actuels et a nécessité la participation de l'État (France info, 2020). À noter que les ruptures des digues camarguaises en 1993-1994 sont également venues conforter le législateur dans sa volonté de cadrer la sécurité des ouvrages hydrauliques (Picon et Allard, 2007). Les événements catastrophiques, semblent au demeurant, souvent vecteurs de révisions ou de confortements légaux et réglementaires puisque les diverses réglementations interviennent souvent après

des événements marquants. La presse, qui relate ces catastrophes, semble elle aussi détenir un rôle important dans la réflexion relative à la gestion des ouvrages de protection contre les inondations (Goeldner-Gianella *et al.*, 2021, p.54). et bien que les prises de conscience soient longues et généralement provoquées par des événements tragiques, celles-ci permettent néanmoins de s'interroger sur les façons d'améliorer les stratégies de prévention des inondations.

L'importance de définir des règles pour l'édification de futurs ouvrages apparaît donc indispensable, particulièrement dans un contexte de montée en puissance des préoccupations environnementales qui ne cessent, parallèlement, d'interroger les conséquences des aménagements humains sur l'environnement. L'article 10 de la loi sur l'eau de 1992 accompagné du décret n°93-743 du 29 mars 1993 instaureront les premières procédures administratives visant à cadrer la création de nouveaux ouvrages ou les interventions sur les anciens et marqueront ainsi le début d'une longue phase de construction de la réglementation en matière de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. La figure 70 illustre l'ensemble des étapes de construction de cette réglementation et en démontre toute la complexité. Ce chapitre reprend ainsi, à partir de ce schéma, les principales étapes d'élaboration du cadre réglementaire qui permettront de mieux appréhender les remarques des acteurs interrogés au sujet de cette dernière lors des enquêtes de terrain.

Figure 74. Différentes étapes de construction de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations



Source : France Dignes, 2022

6.1.1 – Des premières démarches administratives relatives aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations au décret digues de 2007 : les prémices du cadre réglementaire actuel

Par son article 10, la loi sur l'eau de 1992 soumet à « autorisation de l'autorité administrative les installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité

publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique » et à déclaration les mêmes éléments qui, « n'étant pas susceptibles de présenter de tels dangers, doivent néanmoins respecter les prescriptions spécifiques nécessaires » (Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau). Elle précise également qu'un décret établi par le Conseil d'État après avis du Comité national de l'eau (CNE) définira une nomenclature détaillée des installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou déclaration. C'est l'objet du décret n°93-743 du 29 mars 1993 qui précise l'ensemble des opérations soumises à déclaration ou autorisation de l'autorité administrative et qui, au travers de la rubrique 3.2.6.0, définit pour la première fois les procédures administratives à suivre dans le cas d'opérations relatives aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Ce décret donne officiellement naissance à la nomenclature IOTA (installations, ouvrages, travaux et activités) qui a, depuis, de nombreuses fois été réadaptée, mais sert toujours de référence pour le cadre réglementaire associé, entre autres, aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations.

Les décrets n°2002-202, n°2006-880 et 881 sont effectivement venus apporter plusieurs modifications au décret de 1993, notamment concernant les procédures administratives de déclaration et d'autorisation des IOTA, mais aussi en réorganisant au sein de certaines rubriques les opérations devant être soumises à l'une ou l'autre des procédures administratives identifiées (France Dignes, 2022). Parallèlement, afin d'améliorer la connaissance de son parc de digues et d'identifier clairement les propriétaires et gestionnaires des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, le législateur souhaitait réaliser un inventaire des digues présentes sur son territoire. C'est dans ce contexte qu'intervient la circulaire du 6 août 2003 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique. Celle-ci « vise à définir le rôle de l'État en matière de connaissance et de suivi du parc de digues sur le territoire national, en fixant notamment les modalités d'identification et de contrôle des ouvrages recensés intéressant la sécurité publique au titre de la police de l'eau » (circulaire du 06/08/03 BOMEDD n°03/21). Consécutivement aux nouvelles ruptures des digues camarguaises en 2003, le décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement, appelé de manière simplifiée le décret digues de 2007 est ensuite venu renforcer ces démarches de recensement des digues.

a) Les principaux objectifs du décret digues de 2007

Le décret de 2007 a pour objectif premier de donner une existence réglementaire aux ouvrages considérés comme pertinents dans le cadre de la protection des populations face aux inondations. Pour cela, des inventaires ont été réalisés par les services déconcentrés de l'État depuis la circulaire de 2003 afin de recenser les ouvrages ainsi que leurs propriétaires et gestionnaires d'ouvrages intéressant la sécurité publique. À partir de 2007, les recherches de propriétaires et de gestionnaires sont devenues systématiques et non plus seulement limitées aux ouvrages recensés intéressant la sécurité publique et aux digues de protection contre les inondations fluviales dans l'objectif de définir un responsable pour l'ensemble des ouvrages présents sur le territoire national (CEPRI, 2010). Enfin, ce décret avait également pour objectif, lorsque les ouvrages étaient retenus comme pertinents dans le cadre de la stratégie de protection contre les inondations, de les classer en fonction de leurs caractéristiques et de définir les obligations réglementaires afférentes à ces ouvrages classés et s'imposant au responsable désigné.

Toutefois, si l'élaboration d'un inventaire des digues ne semble pas avoir posé trop de difficultés aux services de l'État, il n'en a pas été de même lorsqu'il s'est agi de définir les propriétaires et les gestionnaires des ouvrages. Selon le guide réalisé par le CEPRI en 2010, le recensement des digues par les services de l'État aurait permis de répertorier 8 000 kilomètres de digues dont 3 600 kilomètres restent dépourvus de propriétaires ou de gestionnaires connus. Or, derrière la nécessité d'identification des propriétaires et gestionnaires d'ouvrages se cachait en réalité un besoin de définir un responsable capable de prendre en charge l'ensemble des actions d'entretien et de surveillance de l'ouvrage en question. Le décret de 2007 ne permet donc pas de résoudre le problème des digues orphelines. La réglementation clarifie néanmoins la notion de responsabilité en distinguant les responsabilités liées à « *la prise en charge de l'entretien courant, la restauration et la surveillance régulière de la digue* » et les responsabilités associées « *aux dommages causés par une rupture de la digue par exemple* » (CEPRI, 2010). Si la responsabilité de l'entretien et de la surveillance d'un ouvrage est attribuée au propriétaire ou au gestionnaire lorsque ce dernier est clairement identifié, la responsabilité en cas de dommages est bien plus complexe et peut même impliquer le maire du fait de son pouvoir de police ou encore l'État pour son rôle de police de l'eau. La responsabilité en cas de dommages peut d'ailleurs être partagée entre plusieurs acteurs selon la décision du juge, tandis que la responsabilité au sens de la réglementation est figée dès lors que cela est possible dans le cadre de la mise en application du décret digues de 2007 et concerne soit le propriétaire, soit le gestionnaire de l'ouvrage⁶³.

b) La clarification du rôle des acteurs dans le cadre du décret digues de 2007

Le décret digues de 2007 définit également les acteurs-clés de la gestion des ouvrages ainsi que le rôle de chacun d'eux. Le responsable de l'ouvrage identifié (propriétaire ou gestionnaire) est garant de la sécurité de l'ouvrage, autrement dit il est tenu de le surveiller, de l'entretenir et de déclarer tout évènement ou évolution de la digue au préfet s'il considère que celui-ci est susceptible de mettre en cause la sécurité des personnes ou des biens protégés par l'ouvrage. Le maître d'œuvre occupe également un rôle central dans la gestion des ouvrages. Il intervient dans le cadre de la construction ou de la modification substantielle d'une digue et doit obligatoirement être agréé pour pouvoir réaliser le projet. Cet agrément relève d'une « *autorisation ministérielle, publié[e] au Journal officiel au sein d'un arrêté pour une durée maximale de cinq ans* » (CEPRI, 2010). Il peut être accordé à un organisme en fonction de différents critères tels que ses compétences, son organisation interne permettant d'assurer ses missions, son expérience, ses capacités financières, « *les conditions dans lesquelles il fait appel au concours de spécialistes lorsqu'il estime sa compétence ou ses moyens propres insuffisants* », etc. (CEPRI, 2010). Pour les ouvrages de protection contre les inondations, le maître d'œuvre a pour obligations :

- « 1° La vérification de la cohérence générale de la conception du projet, de son dimensionnement général et de son adaptation aux caractéristiques physiques du site ;
- 2° La vérification de la conformité du projet d'exécution aux règles de l'art ;
- 3° La direction des travaux ;
- 4° La surveillance des travaux et de leur conformité au projet d'exécution ;

⁶³ Le guide publié par le CEPRI (centre européen de prévention des risques d'inondation) en 2010, intitulé « *Les digues de protection contre les inondations, La mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007* » propose un tableau de synthèse des étapes d'identification des responsables de digues au sens réglementaire, p. 27.

5° Les essais et la réception des matériaux, des parties constitutives de l'ouvrage et de l'ouvrage lui-même ;

6° La tenue d'un carnet de chantier relatant les incidents survenus en cours de chantier » (décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007).

Le service chargé du contrôle de la sécurité des ouvrages hydrauliques figure parmi les acteurs centraux de la gestion des ouvrages évoqués dans le décret digues de 2007. Il relève directement des services et de la responsabilité de l'État. Son rôle est de s'assurer que les responsables d'ouvrages remplissent bien leurs obligations de surveillance et d'entretien ; il est ainsi chargé de contrôler les comptes-rendus, les rapports, d'approuver les consignes et de réaliser des inspections tout en poursuivant parallèlement le recensement des digues. Le Comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques (CTPBOH) qui avait été créé spécifiquement pour les barrages en 1966 en réponse à la catastrophe du barrage de Malpasset de 1959, a été étendu aux ouvrages hydrauliques par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 et fait désormais partie intégrante du paysage des acteurs de la gestion des ouvrages hydrauliques. Il est « *constitué d'experts choisis en fonction de leurs compétences techniques particulières dans le domaine des ouvrages hydrauliques (hydrologie, hydraulique, géologie, géotechnique, exploitation des ouvrages, risques naturels...)* » (Ministère de la Transition Écologique et de la Cohésion des Territoires, 2024). Ce comité est chargé de donner son avis sur un ensemble de projets ou de dossiers relatifs aux ouvrages hydrauliques. Il est notamment consulté sur « *les dispositions des projets de lois, de décrets ainsi que d'arrêtés et d'instructions ministériels relatives à la sécurité de ces ouvrages, à leur surveillance et à leur contrôle* » mais aussi sur « *les dossiers concernant les avant-projets et les projets de nouveaux ouvrages hydrauliques, les modifications importantes d'ouvrages hydrauliques existants et les études de dangers les concernant* » ou encore « *toute autre question relative à la sécurité des ouvrages hydrauliques* » (décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007).

c) Les obligations relatives aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations en 2007

Après avoir identifié les différents acteurs de la gestion des ouvrages hydrauliques et décrit leurs rôles, le législateur définit à travers le décret digues de 2007 l'ensemble des obligations relatives à ces ouvrages. Nous focaliserons ici notre attention sur les obligations réglementaires associées aux digues, les bassins écrêteurs existants sur le bassin de l'Adour suscitant moins de difficultés réglementaires, administratives ou financières pour les collectivités : ces ouvrages sont moins nombreux et plus récents et de ce fait, mieux gérés conformément à la réglementation par les collectivités. Les services déconcentrés de l'État sont chargés de réaliser l'inventaire des digues, de déterminer leur intérêt dans le cadre de la lutte contre les inondations et de désigner un gestionnaire. Lorsqu'ils considèrent un ouvrage comme essentiel dans la stratégie de protection contre les inondations, il leur incombe de lui donner une existence réglementaire en le classant dans une des quatre catégories définies par le législateur en fonction de la hauteur de la digue et du nombre d'habitants qu'elle protège (tableau 15).

Tableau 15. Obligations réglementaires pour les digues classées au titre du décret de 2007

| | Classe A | Classe B | Classe C | Classe D |
|---|--|--|--|--|
| Caractéristiques (hauteur et population protégée) | H ≥ 1 m et P ≥ 50 000 hab. | H ≥ 1 m et 1 000 ≤ P < 50 000 hab. | H ≥ 1 m et 10 ≤ P < 1 000 hab. | H < 1 m ou P < 10 hab. |
| Étude de dangers | Oui (actualisée tous les 10 ans) | Oui (actualisée tous les 10 ans) | Oui (actualisée tous les 10 ans) | Non |
| Maîtrise d'œuvre unique et réglementée | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Dossier de l'ouvrage | Oui | Oui | Oui | Oui |
| Consignes écrites | Oui | Oui | Oui | Oui. Pas d'approbation par le préfet |
| Fréquence des rapports de surveillance | Tous les ans transmis au préfet | Tous les ans transmis au préfet | Tous les ans transmis au préfet | |
| Fréquence des VTA | Tous les ans ; compte-rendu transmis au préfet | Tous les ans ; compte-rendu transmis au préfet | Tous les 2 ans ; compte-rendu transmis au préfet | Tous les 5 ans ; pas de transmission au préfet |
| Revue de sûreté | Tous les 10 ans | Tous les 10 ans | Non | Non |
| Révision spéciale | Possible | Possible | Possible | Possible |

Source : CEPRI, 2010 (tableau simplifié)

Lorsque la décision de classement d'une digue en catégorie A, B ou C est prise par le Préfet, le propriétaire ou gestionnaire doit d'abord fournir un diagnostic de sûreté appelé aussi diagnostic initial qui comporte de manière synthétique un examen visuel de l'ouvrage, l'identification des irrégularités visibles de la crête de la digue, la liste des examens à effectuer pour assurer la sécurité de l'ouvrage et enfin une description des actions à entreprendre pour remédier aux insuffisances constatées. Pour l'ensemble des digues classées, peu importe la classe, le propriétaire doit également constituer et tenir à jour un dossier de l'ouvrage qui a pour objectifs de récapituler l'organisation et les consignes liée à la gestion de l'ouvrage, mais aussi de rassembler l'ensemble des documents relatifs à la digue (rapports, études, etc.). Le décret de 2007 introduit également quatre nouvelles obligations réglementaires pour les digues classées : l'étude de danger (EDD), les rapports de surveillance, les visites techniques approfondies (VTA) et la revue de sûreté.

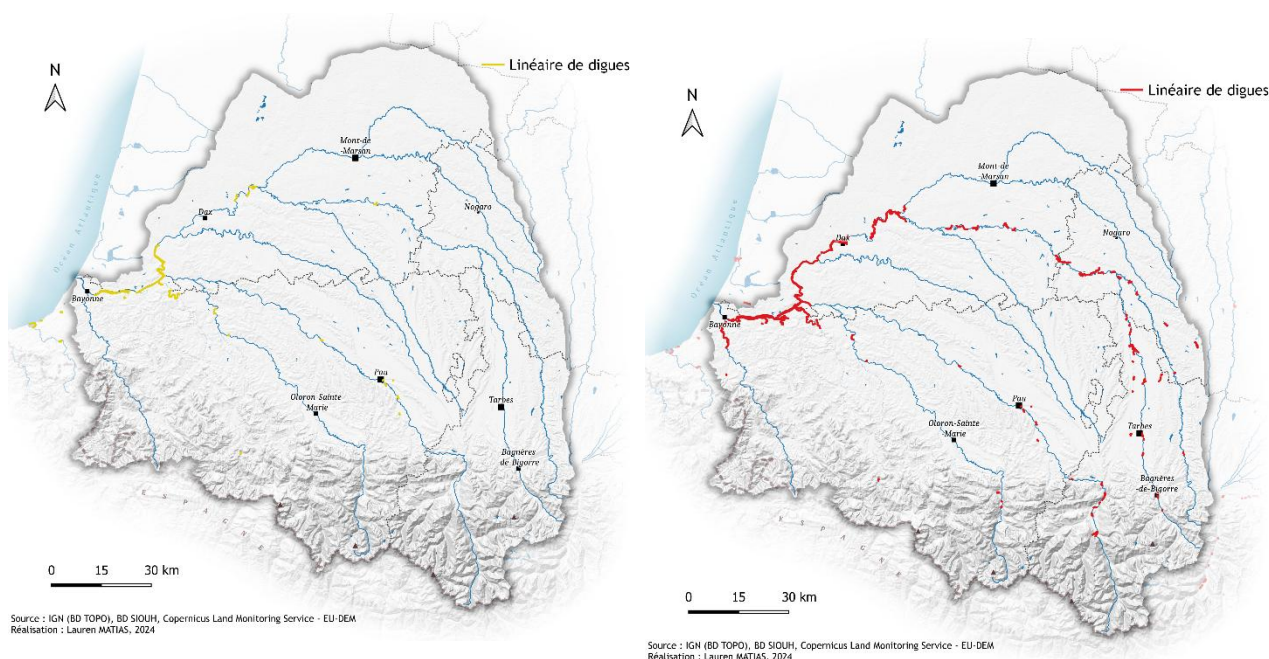
L'étude de danger, réalisée par un organisme agréé, est obligatoire pour les digues de classe A à C. Cette étude vise à prendre en considération les éventuelles conséquences d'événements naturels (inondations, séismes, glissements de terrain, etc.) ou d'incidents liés à l'exploitation courante de l'aménagement sur l'ouvrage comprenant notamment des scénarios de rupture de la digue. « Elle comprend un résumé non technique présentant la probabilité, la cinétique et les zones d'effets des accidents potentiels ainsi qu'une cartographie des zones de risques significatifs » (décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007). Les visites techniques approfondies sont obligatoires pour toutes les digues classées et se matérialisent par des visites réalisées à pied afin d'analyser l'état des digues, de surveiller l'évolution des anomalies repérées, mais aussi de prévoir des interventions si nécessaire. La fréquence de ces visites varie en fonction de la classe de l'ouvrage (tableau 15) et est obligatoire après un événement important pour la sécurité hydraulique (EISH). Le rapport de surveillance consiste quant à lui à répertorier l'ensemble des visites réalisées sur les ouvrages, à savoir l'intégralité des VTA ainsi que les vérifications du bon fonctionnement des organes de sécurité des ouvrages le cas échéant. Ces rapports sont obligatoires pour les digues de classe A, B et C et doivent être remis au préfet tous les ans. Enfin, la revue de sûreté n'est obligatoire que pour les digues de classe A et B et intervient 5 ans après la mise en service de l'ouvrage. Elle

est réalisée par un organisme agréé et en tenant compte de l'EDD, présente les mesures nécessaires pour remédier aux insuffisances éventuelles constatées (décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007).

d) L'application du décret digues de 2007 dans le bassin de l'Adour

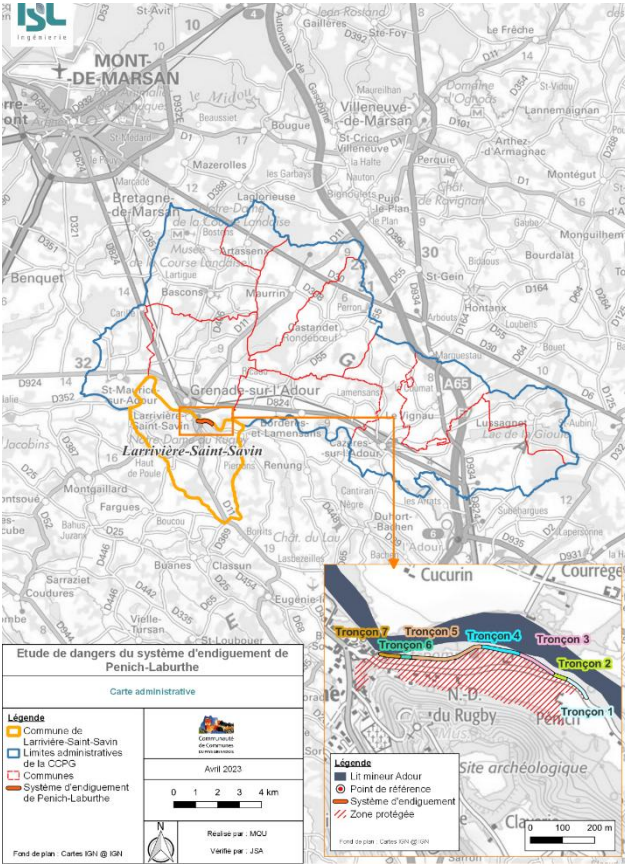

Dans le bassin de l'Adour, le classement des digues par les services de l'État au titre du décret de 2007, généralement par les DDT/M (directions départementales des territoires / et de la mer) ou leurs prédécesseurs les directions départementales de l'agriculture et de la forêt, a été effectué de manière très hétérogène en fonction des départements. Alors que dans les Pyrénées-Atlantiques, les ouvrages inventoriés ont, quasiment systématiquement, été classés, dans les Landes, les élus locaux, conscients des responsabilités qui leur incomberaient concernant la gestion de ces ouvrages, ne souhaitaient pas que les services de l'État classent leurs digues. Ces derniers ont alors pris la décision de ne classer uniquement les ouvrages sur lesquels une intervention était prévue. Dans les départements du Gers et des Hautes-Pyrénées, aucun ouvrage n'a été classé en raison d'une importante réticence des élus locaux. Parallèlement, la proximité de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie par son antenne tarbaise, facilitait la mise en œuvre de pressions politiques locales. La DREAL, constituant l'échelle supra des DDT, et dans le cas de l'Occitanie disposant d'un service dédié aux digues, semble, pour les départements du Gers et des Hautes-Pyrénées, avoir pris le dessus sur les DDT concernant le classement des digues. Ce contexte permet ainsi d'expliquer l'hétérogénéité du classement des ouvrages à l'échelle du bassin de l'Adour conduisant à la carte suivante (figure 71). Tandis que la figure 71 illustre les digues ou tronçons de digues classés par les services de l'État au titre du décret de 2007, la figure 72 expose l'ensemble des digues réellement recensées par ces derniers. La figure 71 a été réalisée par les agents du service risques fluviaux de l'Institution Adour sur la base des arrêtés préfectoraux de classement dont ils disposaient et la figure 72 a été établie grâce à la base de données relatives aux systèmes d'information des ouvrages hydrauliques (SIOUH). Analysées ensemble, ces cartes montrent que si les services de l'État ont bel et bien procédé à un inventaire des digues, ceux-ci ne sont pas toujours allés au bout des démarches de classement envisagées par le législateur.

Figure 75. Digues classées au titre du décret de 2007 Figure 76. Digues recensées par les services de l'État



Afin de mieux appréhender les enjeux en termes de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations dans le bassin de l'Adour, il est important de souligner que celui-ci ne comprend aucune digue de classe A (protégeant au moins 50 000 habitants selon le décret digues de 2007). Certaines digues dacquoises auraient, en revanche pu être classées B, mais les élus locaux souhaitant auparavant réaliser une étude de dangers, permettant notamment de déterminer qui assurerait la gestion des ouvrages, ont convaincu les services de l'État landais d'attendre. Or, le temps est passé et les services de l'État n'ont finalement jamais procédé au classement de ces digues malgré l'importance des enjeux humains qu'elles protègent. La catégorie de digues dont le classement au titre du décret de 2007 est le plus important correspond à la classe C, dont la digue de Pénich-Laburthe (tableau 16) en constitue un exemple concret. Edifiée en 1983 dans la commune landaise de Larrivière-Saint-Savin, cette digue avait vocation à protéger une dizaine d'habitants ainsi qu'une route départementale contre les crues de l'Adour. Quelques temps après la parution du décret digues de 2007, la nécessité de travaux sur l'ouvrage se fait sentir et l'Institution Adour, à l'époque gestionnaire de l'ouvrage, décide d'intervenir en déposant une demande d'autorisation auprès des services de l'État. Les travaux seront acceptés à condition que l'ouvrage soit classé, ce qui fut le cas.

Tableau 16. Fiche identité d'un ouvrage de classe C dans le bassin de l'Adour : l'exemple de la digue de Pénich-Laburthe

| Nom : Pénich-Laburthe | Informations |
|--|--|
|  <p>Etude de dangers du système d'endiguement de Pénich-Laburthe</p> <p>Carte administrative</p> <p>Légende</p> <ul style="list-style-type: none"> Commune de Larrivière-Saint-Savin Limites administratives de la CCPG Communes Système d'endiguement de Pénich-Laburthe L'Adour Point de référence Système d'endiguement Zone protégée <p>Avril 2023</p> <p>0 1 2 3 4 km</p> <p>Realise par : MOU Valeurs par : JSA</p> <p>Fond de plan : Cartes IGN © IGN</p> <p>Source : Bureau d'étude ISL ; Institution Adour, 2023</p> | <p>Classe : C</p> <p>Date de l'arrêté préfectoral : 7 février 2011</p> <p>Longueur : 700 m classé au titre du décret de 2007</p> <p>Date de création de l'ouvrage : construit en 1983</p> <p>Commune concernée : Larrivière-Saint-Savin</p> <p>Niveau de protection actuel : Q10 selon le rapport d'étude réalisé par le bureau d'études ISL en 2023</p> <p>Enjeux protégés : environ 14 habitants/7 habitations / RD352</p> <p>Gestionnaire désigné par l'arrêté préfectoral : Institution Adour</p> <p>Gestionnaire actuel : communauté des communes du Pays Grenadois (depuis 2018)</p> |
|  | |

Les digues représentant la classe D du décret de 2007 sont également fortement représentées dans le bassin. En effet, l'aménagement hydraulique du bassin de l'Adour consistait principalement à développer le territoire, notamment grâce à l'activité agricole et c'est la raison pour laquelle de nombreuses digues présentes dans le bassin ont vocation à protéger des terres agricoles plutôt que des populations.

Cependant, ces digues, correspondant à la classe D selon le décret de 2007 ont plus rarement été classées par les services de l'État, illustrant déjà quelque peu les priorités du législateur. Les digues de la Bidouze (tableau 17) représentent néanmoins un exemple de digues classées D dans le bassin de l'Adour. Cet ensemble de digues s'étend de part et d'autre de la Bidouze, un affluent de l'Adour situé sur sa trajectoire aval, sur 4 communes des Pyrénées-Atlantiques (Came, Bidache, Bardos et Guiche) et sur une commune landaise (Hastingues). Bien que leur linéaire total avoisine les 13 kilomètres, ces digues ne protègent qu'une seule habitation et ont plutôt été construites en vue de protéger des parcelles agricoles. De la même façon que pour la digue de Pénich-Laburthe, c'est lorsque des travaux de remise à niveau des digues sont envisagés, puis menés en 2008, que les services de l'État décideront de les classer. Les services de l'État des Pyrénées-Atlantiques et des Landes s'accordent donc pour classer cet ensemble de digues interdépartemental en 2011.

Tableau 17. Fiche identité d'ouvrages de classe D dans le bassin de l'Adour : l'exemple des digues de la Bidouze

| Nom : Digues de la Bidouze | Informations |
|--|---|
|  <p>Source : Bureau d'études ISL, 2018</p> | <p>Classe : D</p> <p>Date de l'arrêté préfectoral : 21 février 2011</p> <p>Longueur : 12,7 km pour le total des tronçons classés</p> <p>Date de création de l'ouvrage : en plusieurs étapes entre le XIX^e et le XXI^e siècle.</p> <p>Communes concernées : Came, Bidache, Bardos, Guiche et Hastingues</p> <p>Niveau de protection : Déversement à Q2 selon l'étude Egis de 2015</p> <p>Enjeux protégés : une maison d'habitation et des parcelles agricoles</p> <p>Gestionnaire désigné par l'arrêté préfectoral : Institution Adour</p> <p>Gestionnaire actuel : depuis sa création en 2020, après une fusion de deux anciens syndicats, le syndicat mixte du bas Adour maritime est la structure gemapienne susceptible de gérer l'ouvrage s'il décide de le classer. Néanmoins, le syndicat ne s'est pas positionné avant le 30 juin 2024 concernant la régularisation de ces digues et a sollicité une prolongation de délai auprès des services de l'État.</p> |

e) Les limites du décret digues de 2007

Par cette réglementation, l'État souhaitait améliorer la connaissance et la gestion de ses ouvrages hydrauliques, mais l'application de ces nouvelles règles s'est avérée plus difficile que prévue. Le problème des digues orphelines n'a pu être résolu et la régularisation des ouvrages par les services déconcentrés de l'État n'a été que partielle. Alors que la réglementation ainsi que les guides pratiques recommandaient que le classement d'une digue englobe l'intégralité de l'ouvrage et non seulement quelques tronçons, les classements effectifs réalisés au titre du décret de 2007 ne semblent pas tous avoir suivi cette logique. Par exemple, comme beaucoup d'autres digues dans le bassin de l'Adour, la digue de Gurgues-Ingous, à cheval sur deux communes landaises en bord d'Adour, Pontonx-sur-l'Adour et Téthieu, n'a pas été classée dans son intégralité, comme le montre la carte ci-dessous (figure 73). Cette digue d'environ 6 kilomètres a été édifée en plusieurs étapes mais l'endiguement initial daterait du début du XX^e siècle (Institution Adour, 2016, SLGRI p. 40). L'ouvrage s'étendait, au départ, essentiellement sur la commune de Téthieu, située dans les Landes en périphérie de la ville de Dax, mais après l'inondation du village par la crue de 1981, des travaux de prolongement de l'endiguement vers l'amont, jusqu'au lieu-dit « Gurgues » ont été entrepris par l'Institution Adour en 1985 (*Ibid.* p. 40). Le territoire protégé comprend principalement des zones boisées et cultivées (figure 74) ainsi que quelques habitations de la commune de Téthieu.

Figure 77. Tronçons de digues de Gurgues-Ingous classés au titre du décret de 2007

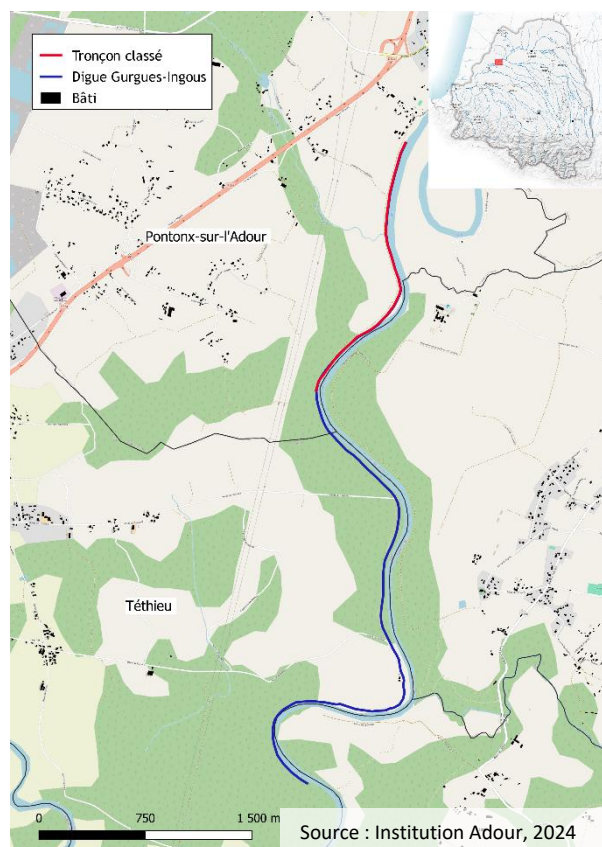


Figure 78. Photo d'un tronçon de la digue de Gurgues-Ingous de classe C



Source : bureau d'études Artelia, 2019

La figure 73, fournie par le service risques fluviaux de l'Institution Adour, a été réalisée à partir de l'arrêté préfectoral de classement en date du 7 février 2011 par lequel l'État classe un tronçon d'environ 2 kilomètres en classe C. Elle permet de voir que seul le tronçon de la digue édifée par l'Institution Adour a été

classé à son encontre. Pourtant la digue est implantée sur 52 parcelles cadastrales différentes dont 9 appartiennent à la commune de Théthieu, 32 à des propriétaires privés et seulement 11 à l'Institution Adour (Institution Adour, 2016, SLGRI p.40). Toutefois, les réparations ponctuelles engagées par l'Institution Adour depuis l'extension de l'ouvrage semblent avoir permis aux services de l'État d'identifier clairement un gestionnaire concernant ce tronçon, ce qui pouvait paraître moins évident pour le reste de la digue, justifiant, en partie, ce choix.

Ainsi, si le décret digues de 2007 a permis d'identifier un grand nombre d'ouvrages sur le territoire national, de définir, dans certains cas, leur propriétaire ou gestionnaire et de leur donner une existence réglementaire, il n'a pas conduit à une régularisation et un recensement homogène de l'ensemble des ouvrages à l'échelle du bassin de l'Adour et encore moins à l'échelle nationale. Il ne suffit donc pas à optimiser la sécurité des populations en cas d'inondation et les conséquences dramatiques de la tempête Xynthia (2010) n'en seront que le triste constat.

6.1.2 – Le renforcement de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations à travers le décret digues de 2015

En réponse à cette catastrophe, le législateur mettra au point l'attribution de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations à l'échelon intercommunal, dans l'espoir que la gestion des ouvrages à un niveau local soit plus efficiente. L'affectation de cette compétence à l'échelle intercommunale sera également accompagnée d'un important durcissement de la réglementation associée aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations à travers l'établissement d'un nouveau décret, en 2015. Celui-ci introduit plusieurs notions telles que celles de « systèmes d'endiguement » ou d'« aménagements hydrauliques », de « zone protégée », ou encore et de niveau de protection associés à ces ouvrages. Les systèmes d'endiguement et les aménagements hydrauliques constituent les deux catégories d'ouvrages « *construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et les submersions* » (décret n°2015-526 du 12 mai 2015).

Plus précisément, les systèmes d'endiguement correspondent à l'ensemble des ouvrages permettant d'assurer la protection des biens et des personnes contre les inondations. De cette manière, il ne s'agit souvent pas simplement d'une digue, mais d'un ensemble de digues pouvant également inclure « *des dispositifs de régulation des écoulements hydrauliques tels que vannes et stations de pompage* » ou encore « *des ouvrages, autres que des barrages, qui, eu égard à leur localisation et leurs caractéristiques, complètent la prévention* » (décret n°2015-526 du 12 mai 2015). Bien que la réglementation exclue des systèmes d'endiguement les différents éléments naturels sur lesquels les ouvrages peuvent s'appuyer pour limiter les inondations (dunes, coteaux, falaises, etc.), elle préconise d'analyser et de prendre en compte ces éléments dans les études de dangers.

Les aménagements hydrauliques représentent quant à eux, « l'ensemble des ouvrages qui permettent, soit de stocker provisoirement des écoulements provenant d'un bassin, sous-bassin ou groupement de sous-bassins hydrographiques, soit le ressuyage des venues d'eau en provenance de la mer » (décret n°2015-526 du 12 mai 2015). La vocation de ce type d'ouvrage est souvent multiple, mais dès lors qu'il participe à la protection d'une zone contre les inondations, il peut être classé comme aménagement hydraulique au titre du décret de 2015. Ces ouvrages peuvent être des bassins écrêteurs de crue ou encore des bassins de stockage.

- a) La modification des classes d'ouvrages et l'intégration des aménagements hydrauliques dans la réglementation

La réglementation de 2015 modifie les critères de classement des systèmes d'endiguement et intègre également les aménagements hydrauliques à cette nouvelle classification (tableau 18).

Tableau 18. Critères de classification des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques dans le décret de 2015

| Classe | Critères de classement selon le décret digues de 2007 | Critères de classement selon le décret digues de 2015 |
|--------|---|---|
| A | H ≥ 1 m et P ≥ 50 000 hab. | P ⁶⁴ > 30 000 personnes |
| B | H ≥ 1 m et 1 000 ≤ P < 50 000 hab. | 3 000 < P ≤ 30 000 |
| C | H ≥ 1 m et 10 ≤ P < 1 000 hab. | 30 ≤ P ≤ 3 000 |
| D | H < 1 m ou P < 10 hab. | Suppression |

Sources : décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 et décret n°2015-526 du 12 mai 2015

Concernant les systèmes d'endiguement, la classe D, présente dans le décret digue de 2007, disparaît et les seuils des classes restantes sont modifiés. Le décret de 2015 prévoit que les digues d'une hauteur inférieure à 1,5 mètres et/ou protégeant moins de 30 personnes ne pourront être classées en systèmes d'endiguement. Lorsque ces dernières étaient déjà classées au titre du décret de 2007, l'autorité compétente peut tout de même solliciter la régularisation de son ouvrage au titre du décret de 2015. Par ailleurs, si l'entité gemapienne souhaite pouvoir bénéficier d'une exonération de responsabilité dans le cas de dommages qu'elle n'a pu prévenir en lien avec une digue, son ouvrage doit avoir été autorisé en système d'endiguement avant le 01/01/2021 pour les digues de classe A et B et avant le 01/01/2023 pour les digues de classe C comme prévu dans l'article L.562-8-1 du Code de l'environnement. Tout ouvrage que la collectivité choisira de retenir comme système d'endiguement ou aménagement hydraulique devra faire l'objet d'une procédure de régularisation ou d'autorisation qu'il soit existant, neuf, avec ou sans travaux. Les ouvrages classés au titre du décret de 2007 pourront toutefois bénéficier d'une procédure de demande de classement simplifiée. En revanche, les digues classées au titre du décret de 2007 qui ne seront pas intégrées à un système d'endiguement ne seront alors plus considérées comme des digues, elles pourront être neutralisées ou conservées et dans ce dernier cas de figure, ces ouvrages resteront soumis aux dispositions de la loi sur l'eau.

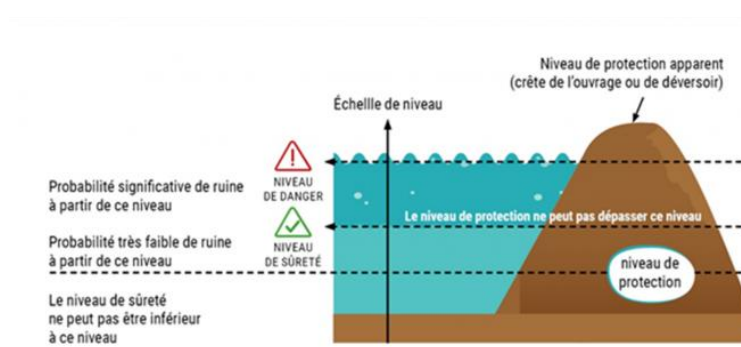
- b) L'apparition des notions de « niveau de protection » et de « zone protégée »

Le classement des ouvrages implique également de nouvelles obligations pour les gestionnaires. Ces derniers doivent désormais définir le niveau de protection de leur système d'endiguement ainsi que la zone protégée par ce système. Selon le décret digue de 2015, le niveau de protection correspond à « la hauteur maximale que peut atteindre l'eau lors d'une crue ou d'une submersion marine dans la zone

⁶⁴ Population protégée par le système d'endiguement ou par l'aménagement hydraulique

exposée au risque d'inondation, sans que cette zone soit inondée en raison du débordement, du contournement ou de la rupture des ouvrages de protection quand l'inondation provient directement du cours d'eau ou de la mer ». Pour les inondations d'origine fluviale, le niveau de protection peut être déterminé soit à partir d'un débit de cours d'eau en crue, soit à partir d'une hauteur d'eau. Pour les inondations d'origine marine, ce niveau de protection est plutôt défini en fonction du niveau d'eau de la mer et de l'amplitude des vagues. Contrairement à ce qui pourrait être imaginé, le niveau de protection de l'ouvrage ne correspond pas à la crête de l'ouvrage (figure 75).

Figure 79. Échelle des niveaux de sûreté des systèmes d'endiguement



Source : syndicat mixte Moselle aval © d'après le CEREMA

Le travail de diagnostic à mener doit, dans un premier temps, permettre de définir le niveau de danger et de sûreté de l'ouvrage⁶⁵. Le niveau de protection est ensuite défini par le gestionnaire pour tous les ouvrages déjà existants et ne peut dépasser le niveau de sûreté de l'ouvrage. Pour les nouveaux ouvrages dont les demandes d'autorisation de classement au titre du décret de 2015 sont déposées postérieurement au 1^{er} janvier 2020, les niveaux de protection sont définis à l'article R.214-119-3 du Code de l'environnement. Les nouveaux ouvrages de classe A devront ainsi garantir un niveau de sûreté contre les crues bicentennales, ceux appartenant à la classe B devront protéger *a minima* des crues centennales, enfin ceux relevant de la classe C devront garantir un niveau de sûreté d'occurrence cinquantiennale. Qu'il soit défini par le gestionnaire d'ouvrage ou par la loi, le niveau de protection est toujours en lien avec une zone protégée. Celle-ci regroupe « l'ensemble des personnes et des biens qui bénéficient de la protection du système d'endiguement » (CEPRI, 2017). Elle permet de définir la classe de l'ouvrage qui dépend directement de la population protégée. Par exemple, en fonction des tronçons, le système d'endiguement dacquois qui s'étend sur environ 13 kilomètres, offre actuellement une protection comprise entre Q2 et Q100 et les différentes zones protégées comprennent environ 6 000 personnes (figure 76). La communauté d'agglomération du Grand Dax, située dans le Sud du département des Landes, est structurée autour de la ville de Dax et exerce pleinement les missions relatives à la prévention des inondations dans son territoire depuis 2018 (Matias *et al.*, 2024, p.3). Au regard de son étalement urbain périphérique important, générateur d'une accentuation de la vulnérabilité des populations, la communauté d'agglomération s'est engagée dès 2016 dans une démarche de PAPI (programme d'actions de prévention des inondations). Par le biais de ce programme, l'EPCI-FP envisage de classer et de conforter son système d'endiguement en augmentant le niveau de protection de certains tronçons de digues (figure 77). Le niveau de protection le

⁶⁵ Le niveau de danger correspond au point à partir duquel le risque de rupture est très probable (probabilité de rupture = 50 %) tandis que le niveau de sûreté représente la hauteur maximale pour laquelle la tenue de l'ouvrage est considérée comme sûre (probabilité de rupture = 5 %)

plus faible passerait ainsi de Q2 à Q5 et plusieurs portions d'ouvrage verraient même leur niveau de protection doubler (de Q50 à Q100).

Figure 80. Exemple de niveau de protection associé à sa zone protégée : l'état actuel du système d'endiguement dacquois

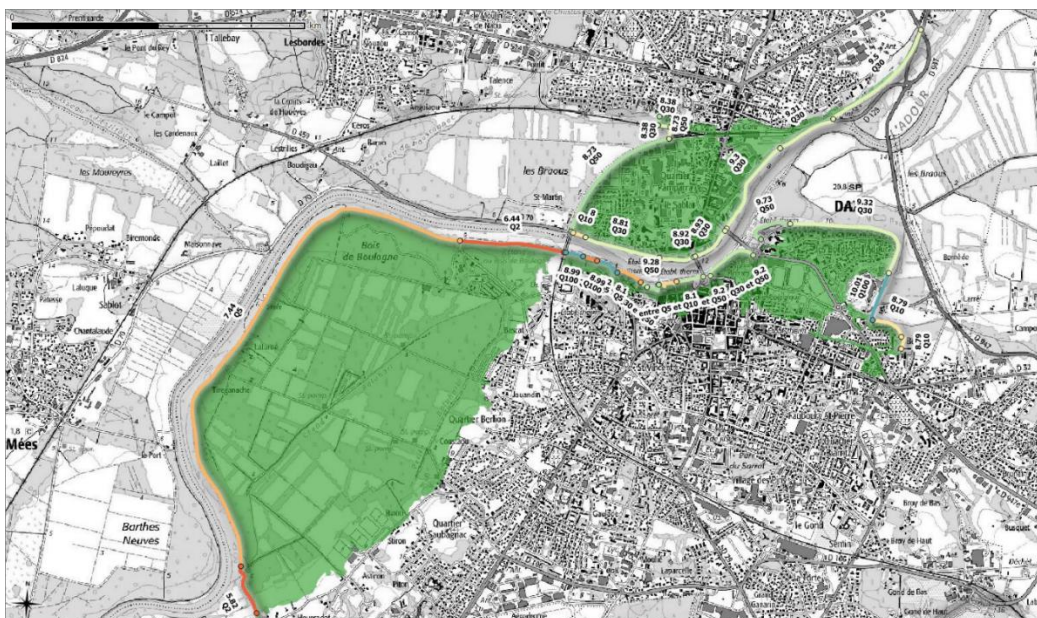
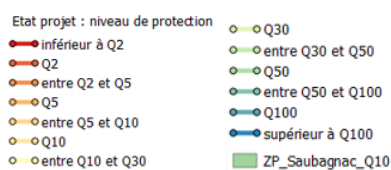
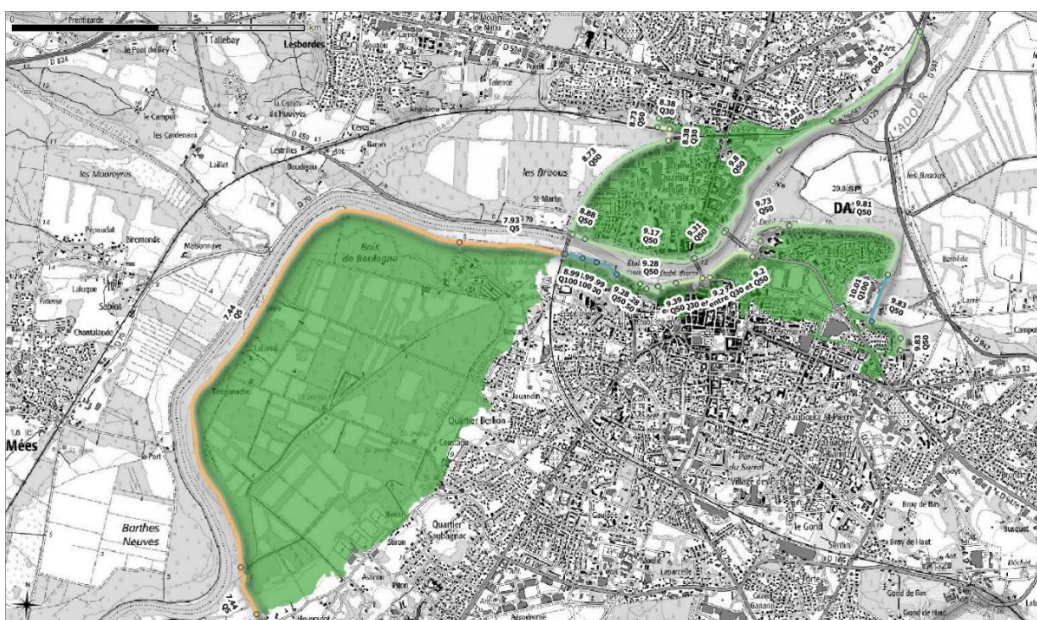


Figure 81. Exemple de niveau de protection associé à sa zone protégée : le projet du système d'endiguement dacquois



Source : étude de danger du système d'endiguement dacquois, Artelia, 2020

Les notions de niveau de protection et de zone protégée sont donc désormais essentielles en matière de prévention des inondations et nécessitent une bonne connaissance des ouvrages de protection qui passe, généralement, par des études hydrauliques réalisées par des bureaux d'études agréés. La connaissance des ouvrages et de leur comportement en cas de crue permet notamment de définir une véritable stratégie territoriale en termes de prévention des inondations.

- c) Entre maintien, abaissement, augmentation du niveau de protection ou neutralisation de l'ouvrage : des choix cornéliens pour les entités gemapiennes

Afin de répondre à cette nouvelle réglementation, les entités gemapiennes doivent avant tout réaliser un état des lieux des ouvrages ayant vocation à protéger des inondations, présents sur leur territoire. Pour cela, elles peuvent s'appuyer sur les inventaires effectués par les services de l'État dans le cadre du décret digue de 2007, se renseigner auprès de structures gestionnaires d'ouvrage ou encore mener une étude spécifique. Une fois cette première étape terminée, quatre options se présentent à l'entité gemapienne. Pour chaque ouvrage recensé, la collectivité devra choisir soit de « *maintenir le niveau de protection des digues existantes à son niveau actuel* », soit d'« *abaisser le niveau de protection* », soit d'« *augmenter le niveau de protection* », soit de « *neutraliser l'ouvrage en le rendant transparent hydrauliquement* » (CEPRI, 2017). Dans la réalité, les niveaux de protection peuvent ne pas être connus pour des ouvrages existants. Parfois, les études de stabilité de l'ouvrage démontrent que la protection est nulle : c'est le cas de la digue Maisonnave RD10 implantée dans le territoire de la communauté de communes Terres de Chalosse, un EPCI-FP d'environ 18 000 habitants (INSEE, 2021) situé dans le Sud des Landes. Dans la mesure où la collectivité gemapienne souhaite conserver l'ouvrage et sa vocation de protection contre les inondations cela impose la réalisation de travaux importants. Ces choix devront être assumés à travers la mise à disposition de moyens nécessaires, tant humains que financiers et devront également pouvoir être justifiés par l'autorité compétente si besoin.

En fonction de la décision prise et afin de faciliter les interventions de l'entité gemapienne sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, le législateur prévoit à travers la loi MAPTAM de 2014 et le décret digue de 2015, la mise à disposition des digues appartenant à des personnes publiques, autrement dit, cela permet à l'entité gemapienne de pouvoir gérer l'ouvrage sans en être propriétaire. Dans le cas des digues appartenant à des personnes privées, si l'autorité compétente en matière de GEMAPI estime que ces digues « *participent au bon fonctionnement d'un système d'endiguement* », elle pourra intervenir soit en devenant propriétaire des parcelles sur lesquelles sont implantés les ouvrages par acquisition, soit en instaurant une servitude dédiée à la défense contre les inondations et contre la mer, introduite par la loi MAPTAM ou avec l'accord du propriétaire traduit dans une convention notariée. Le problème des digues orphelines n'est cependant toujours pas résolu avec le décret de 2015.

Toutefois, ce dernier permet de « renforcer le lien entre le gestionnaire d'un système d'endiguement et les autorités de gestion de la crise (maires et préfet au titre des pouvoirs de police) » (France Dignes, 2022). En effet, si le maire reste responsable de la sûreté et de la sécurité publiques au titre de ses pouvoirs de police - notamment en évacuant sa population en vue de prévenir des inondations ou d'éventuelles ruptures d'ouvrages -, il travaille désormais en lien étroit avec le gestionnaire de l'ouvrage qui dispose d'informations précises sur les capacités dudit ouvrage.

d) L'évolution des procédures de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations en 2015

Le décret de 2015 apporte également des modifications quant aux obligations réglementaires définies dans le décret digues de 2007, notamment en regroupant certaines démarches ou en faisant évoluer la fréquence de certains contrôles (tableau 19).

Tableau 19. Obligations réglementaires pour les systèmes d'endiguement classés au titre du décret de 2015

| Classe du système d'endiguement | A | B | C |
|--|--|-----------------|-----------------|
| Dossier de l'ouvrage | Oui | Oui | Oui |
| Registre de l'ouvrage | Oui | Oui | Oui |
| Consignes écrites | Obligatoires mais elles sont désormais intégrées au sein du dossier de l'ouvrage et ne sont plus soumises à l'approbation formelle du préfet | | |
| Maîtrise d'œuvre unique et réglementée | Oui | Oui | Oui |
| Avis du CTPBOH | À la demande du ministre | | |
| Revue de sûreté | La revue de sûreté est désormais incluse dans l'EDD, comme l'examen technique complet | | |
| EDD | Tous les 10 ans | Tous les 15 ans | Tous les 20 ans |
| Fréquence des VTA et des rapports de surveillance périodique | Tous les 3 ans | Tous les 5 ans | Tous les 6 ans |
| Révision spéciale | Possible | | |

Source : d'après le guide du CEPRI, 2017

Si la fréquence des études de dangers ainsi que des visites techniques approfondies a globalement été plus espacée dans le temps afin d'assouplir le cadre réglementaire et d'être plus réaliste face aux mesures de sécurité nécessaires en matière de gestion des ouvrages, d'autres révisions de la réglementation sont très mal perçues par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI. En premier lieu, la disparition de la classe D et le seuil minimal de 30 personnes pour faire reconnaître un ouvrage en tant que système d'endiguement apparaît comme un critère discriminant pour les territoires ruraux dont les ouvrages ne protègent pas toujours autant de personnes. Ensuite, si les règles attribuées aux systèmes d'endiguement sont plutôt claires, concernant les aménagements hydrauliques, peu de précisions sont données et de nombreuses interrogations subsistent. La notion de neutralisation des ouvrages suscite également beaucoup d'inquiétudes et d'interrogations sans réponses auprès des acteurs en charge de la compétence GEMAPI. Enfin, les échéances de classement semblent bien trop courtes pour les entités gemapiennes qui, dans la plupart des cas, n'exerçaient la compétence GEMAPI que depuis le 1^{er} janvier 2018. Ces contraintes de temps sont souvent perçues comme une injustice par les autorités compétentes qui accusent l'État de revoir ses exigences à la hausse au moment où il affecte la compétence GEMAPI alors qu'il n'a lui-même pas su assurer correctement la gestion de ses ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. L'arrêté ministériel du 7 avril 2017 précisant le plan de l'étude de dangers pour les ouvrages concourant à la protection contre les inondations ne fera que démontrer la hausse des exigences de l'État concernant la sécurité des ouvrages.

e) L'arrêté ministériel de 2017 relatif aux EDD

Cet arrêté qui vient compléter les modalités d'application du décret digues de 2015, définit de manière précise les attentes d'une étude de dangers en fonction des types d'ouvrages (système d'endiguement ou aménagement hydraulique) et de la stratégie de prévention des inondations adoptée par l'entité gemapienne (classement d'un ouvrage existant en l'état, classement d'un ouvrage existant avec des travaux de modification d'ouvrage prévus ou encore classement d'un nouvel ouvrage). Il permet ainsi

de fixer les exigences réglementaires que les bureaux d'études en charge de l'élaboration des EDD devront suivre. Les annexes de cet arrêté consacrées, d'une part aux systèmes d'endiguement et d'autre part, aux aménagements hydrauliques, « *dressent un plan très précis du contenu de l'étude de danger. Dès lors toute étude qui s'en écarterait (et surtout omettrait de respecter ce minimum) s'exposera a un risque de fragilité du dossier d'autorisation* » (Landot, 2019). Sans entrer dans les détails techniques de l'arrêté, son existence et les sujets dont il traite illustre tout de même le contexte de durcissement réglementaire dans lequel s'inscrit l'ensemble de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations.

Bien qu'à ce stade ce cadre réglementaire présente encore certaines lacunes, l'arrêté du 7 avril 2017 montre également les préoccupations du législateur quant à la sécurité des ouvrages ayant vocation à lutter contre les inondations. Néanmoins, face aux nombreuses critiques et interrogations, déjà présentes lors de la consultation du public avant la parution officielle du décret de 2015 (Consultations publiques, 2014), le législateur reviendra rapidement sur certaines règles en donnant naissance à deux décrets successifs en 2019, pour répondre aux manquements du décret précédent.

6.1.3 – Les décrets digues de 2019 : entre volonté d'assouplir le décret de 2015 et complexification de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations

Les décrets n°2019-895 et 896 du 28 août 2019 viendront effectivement modifier et compléter le décret digue de 2015. L'imprécision de certaines règles et le mécontentement des acteurs en charge de la gestion des ouvrages de protection ont contraint les services ministériels (direction générale de la prévention des risques) à l'origine des décrets d'application à revenir sur certains aspects de la réglementation.

a) Les modifications relatives aux systèmes d'endiguement

Une des premières dispositions prises dans le cadre des décrets de 2019 vise à mettre en place une « dérogation de 18 mois pour le dépôt de demande d'autorisation de système d'endiguement pouvant bénéficier de la procédure simplifiée » (France Dignes, 2022). Le tableau ci-dessous répertorie l'ensemble des modifications liées aux échéances réglementaires entre le décret de 2015 et ceux de 2019.

Tableau 20. Modification des échéances réglementaires apportées par les décrets digues de 2019 pour les systèmes d'endiguement

| | Système d'endiguement en classe A ou B | Système d'endiguement en classe C |
|---|---|---|
| Échéance max de dépôt de demande d'autorisation du système d'endiguement (SE) | 31/12/2019 ou 30/06/2021 si dérogation (à demander avant le 31/12/2019) | 31/12/2021 ou 30/06/2023 si dérogation (à demander avant le 31/12/2021) |
| Fin de responsabilité du gestionnaire limitée au défaut d'entretien de la digue, si non incluse dans un SE (cas des ouvrages de personne morale publique mis à disposition – L.566-12-1 du Code de l'environnement) | 01/01/2021 ou 01/07/2022 si dérogation | 01/01/2023 ou 01/07/2024 si dérogation |
| Perte de l'autorisation / neutralisation de la digue si non incluse dans un SE | 01/01/2021 ou 01/07/2022 si dérogation | 01/01/2023 ou 01/07/2024 si dérogation |

Source : d'après France Dignes, 2022

Les dates butoir de dépôt des demandes d'autorisation des systèmes d'endiguement et de perte du statut de digue sont déterminées en fonction des classes d'ouvrage. En effet, lorsque les digues anciennement classées ne sont pas intégrées à des systèmes d'endiguement au titre de la nouvelle réglementation, celle-ci perdent leur qualification et doivent désormais être neutralisées. La neutralisation a pour objectif de supprimer les facteurs aggravant, engendrés par la possibilité d'une rupture de l'ouvrage. Il ne s'agit pas nécessairement d'effacer complètement l'ouvrage, mais de le rendre transparent hydrauliquement⁶⁶, ce qui peut, par exemple, consister à ouvrir la digue à certains endroits stratégiques pour laisser passer l'eau en cas de crue et éviter la mise en charge de l'ouvrage.

Les décrets digues de 2019 suppriment également la notion de digue de 1,5 mètre de hauteur, ce qui signifie que l'entité gemapienne peut choisir d'intégrer à son système d'endiguement toute digue qui concourt à la protection des populations contre les inondations peu importe sa taille. Ils annulent aussi le seuil des 30 personnes protégées pour les ouvrages existants, autrement dit, bien qu'une digue existante protège moins de 30 personnes, elle peut désormais être intégrée à un système d'endiguement ou le constituer. Ces dispositions permettent de répondre en partie aux problèmes de suppression de la classe D et du remaniement des seuils de population protégée au sein des classes issues du décret de 2015. Mais bien que la réglementation de 2019 prévoie la possibilité de réintégration des digues à des systèmes d'endiguement quelle que soit leur taille ou la population qu'elles protègent, celle-ci doivent tout de même répondre *a minima* aux exigences réglementaires des ouvrages de classe C. En d'autres termes, pour de petits ouvrages qui ne protègent que peu d'enjeux, les exigences sont toutes aussi fortes que pour les ouvrages importants qui protègent beaucoup d'enjeux, ce qui est loin de faciliter la tâche des territoires ruraux dont les moyens sont généralement plus faibles et sur lesquels se trouvent souvent ce type de digues.

b) Les nouveautés relatives aux aménagements hydrauliques

Aussi, les décrets digues de 2019 clarifient la réglementation associée aux aménagements hydrauliques. Ces ouvrages doivent désormais permettre de stocker au minimum 50 000 mètres cubes

⁶⁶ Mettre en transparence hydraulique : effectuer tous travaux empêchant la mise en charge hydraulique de l'ouvrage (par exemple : brèches, arasement total ou partiel).

d'eau ou doivent au minimum être constitués d'un ouvrage relevant des critères de classement prévus par l'article R. 214-112 relatif aux barrages et ouvrages assimilés afin de pouvoir être classés en aménagements hydrauliques. Ces derniers ne sont plus soumis aux trois catégories de classement A, B ou C qui ne concernent plus que les systèmes d'endiguement. La notion de zone protégée étant difficile à définir dans le cadre des aménagements hydrauliques a également été retirée et ne s'applique plus qu'aux systèmes d'endiguement. Les textes apportent une nouvelle définition de la notion de niveau de protection pour les aménagements hydrauliques et intègre maintenant la notion de ruissellement. Le niveau de protection d'un aménagement hydraulique correspond ainsi à la capacité de l'ouvrage « à réduire, au moyen d'un stockage préventif d'une quantité d'eau prédéterminée en provenance du cours d'eau ou en provenance de la mer, respectivement le débit de ce cours d'eau à l'aval ou la submersion marine des terres. Lorsqu'un aménagement hydraulique intercepte des ruissellements qui sont susceptibles de provoquer une inondation même en l'absence de cours d'eau, son niveau de protection s'apprécie comme sa capacité de stockage préventif de ces ruissellements [...] » (art. R. 214-119-1 du Code de l'environnement). La conception, l'entretien, la surveillance et l'exploitation de ces aménagements hydrauliques devront être effectués en vue de garantir leur efficacité en fonction du niveau de protection défini dans l'étude de danger. Les exigences en lien avec cette dernière ont été retravaillées dans l'optique de faire correspondre les obligations réglementaires aux spécificités des aménagements hydrauliques qui ne sont plus concernés par la notion de zone protégée. Une étude de danger spécifique pour les aménagements hydrauliques est donc également entrée en vigueur par arrêté après la parution des décrets de 2019. Cette étude doit :

- « Précise[r] les territoires du ressort de l'autorité désignée [...] qui bénéficient de manière notable des effets de l'aménagement hydraulique » ;
- « Quantifie[r] la capacité de l'aménagement hydraulique à réduire l'effet des crues des cours d'eau, des submersions marines et de tout autre événement hydraulique naturel dangereux, tels les ruissellements, à l'aval immédiat de celui-ci » ;
- « Précise[r] les cas où cette capacité varie en fonction de conditions d'exploitation prédéfinies »
- « Justifie[r] que les ouvrages qui composent l'aménagement hydraulique sont adaptés au niveau de protection défini en application de l'article R. 214-119-1 et qu'il en va de même de leur entretien et de leur surveillance » ;
- « Indique[r] les dangers encourus par les personnes en cas de crues ou submersions ou de tout autre événement naturel dangereux dépassant le niveau de protection, ainsi que les moyens du gestionnaire pour anticiper ces événements et, lorsque ceux-ci surviennent, alerter les autorités compétentes pour intervenir et les informer pour contribuer à l'efficacité de leur intervention » (art. R. 214-116 du Code de l'environnement).

Ce texte indique, comme pour les systèmes d'endiguement, les mêmes échéances qui apparaissent encore bien trop proches pour certaines entités gemapiennes ainsi que pour les services instructeurs de l'État, d'autant plus qu'ils sont également confrontés à un manque de disponibilité des bureaux d'études agréés. Un nouveau décret viendra assouplir ces échéances : il s'agit du décret n°2020-412 du 8 avril 2020 qui confère aux préfets le pouvoir d'octroyer de nouveaux délais au cas par cas.

La réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations s'est donc construite en plusieurs étapes et se matérialise par de nombreux allers-retours réglementaires qui sont généralement venus renforcer les exigences nationales en matière de gestion de ces ouvrages. Depuis

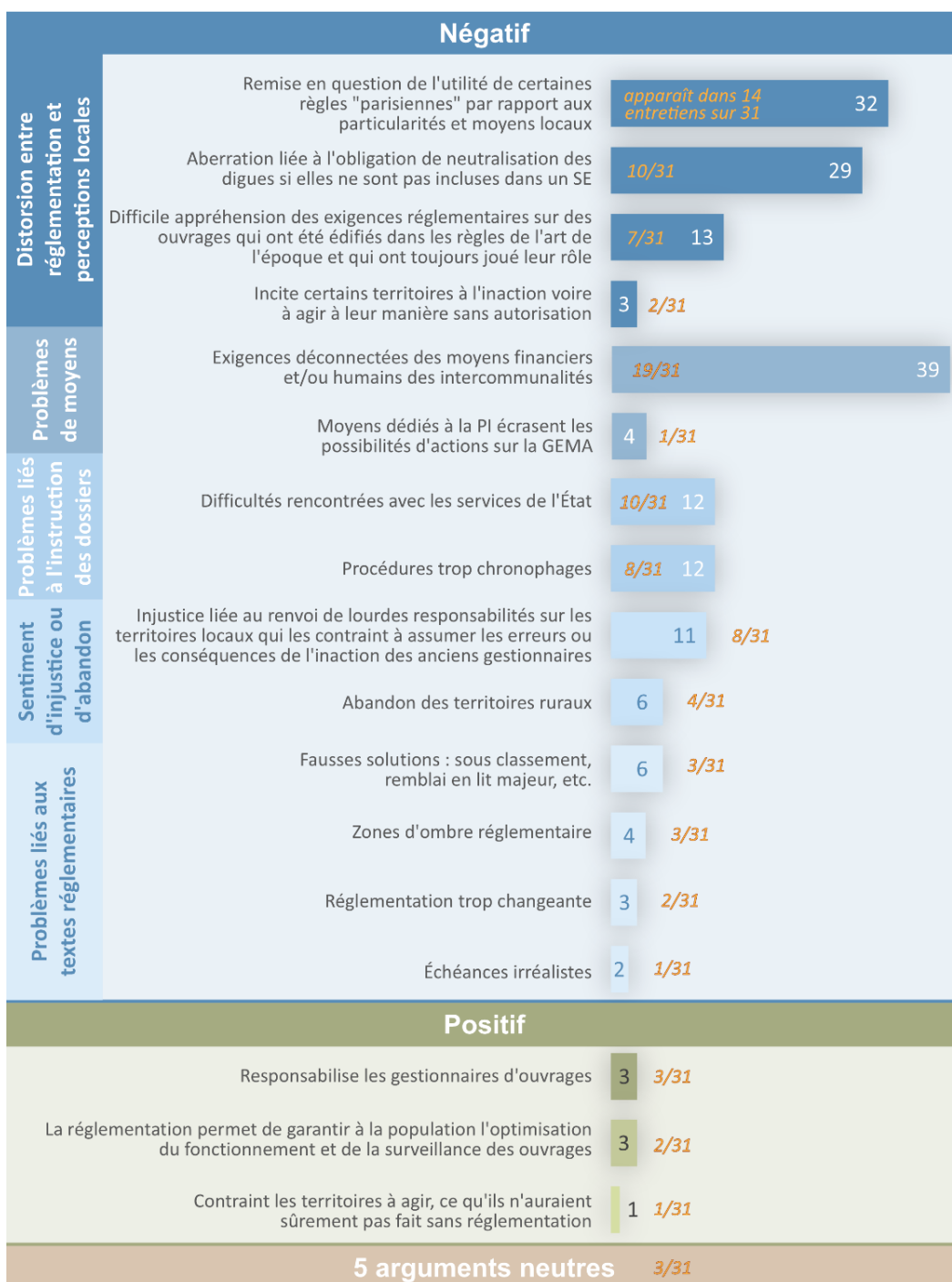
la loi sur l'eau de 1992 et ses décrets d'application, la réglementation liée à ces ouvrages n'a cessé d'être modifiée et compte, selon le schéma de synthèse réalisé par France Dignes (figure 70), au moins 11 textes législatifs ou réglementaires principaux. Ces évolutions permanentes peuvent être source de confusion mais sont surtout génératrices d'une grande complexité pour les acteurs en charge de la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Qu'il s'agisse d'un hasard ou d'une décision délibérée, ce durcissement de la réglementation intervient de manière tout à fait coordonnée avec l'affectation des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations au niveau local. Ces nouvelles consignes, en lien étroit avec l'exercice de la compétence GEMAPI et plus particulièrement avec l'item 5 de celle-ci ne sont pas vraiment perçues d'un bon œil par les acteurs en charge des missions gemapiennes. Ainsi, après avoir posé les bases de la réglementation associée aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations en détaillant ses différentes étapes de construction et les nombreux va-et-vient qu'elle a suscités, il convient maintenant de dresser le portrait des avantages et des inconvénients de cette dernière selon les acteurs interrogés. La sous-partie suivante exposera les problèmes rencontrés par les entités gemapiennes en lien avec ce cadre réglementaire, notamment à travers des extraits de discours et des études de cas plus précises.

6.2 - La réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations : les effets pervers d'exigences trop ambitieuses

En effet, cette sous-partie a pour but de synthétiser les différentes remarques que les acteurs interrogés lors de la phase d'enquête de terrain ont pu formuler au sujet de la réglementation associée aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. À travers leurs discours et la présentation d'exemples concrets, il s'agira de montrer que si la réglementation nationale peut paraître, en théorie, pertinente, elle peut en réalité être à l'origine de certains effets pervers que nous développerons dans cette sous-partie.

Tout d'abord, la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations faisait partie des sujets systématiquement abordés lors des enquêtes de terrain, soit spontanément, soit grâce aux questions de la grille d'entretien. Peu d'acteurs ont un avis positif ou neutre sur cette réglementation et les critiques ne manquent pas. La figure 78 recense l'ensemble des éléments rapportés par les acteurs interrogés au sujet de la réglementation sur les ouvrages de protection contre les inondations. Elle permet de distinguer : les appréciations négatives de cette réglementation – les plus nombreuses -, les appréciations positives et les appréciations plutôt neutres, minoritaires, celles de personnes interviewées ne présentant pas vraiment d'avis tranché, mais se contentant de relater des faits.

Figure 82. Appréciation de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection par les acteurs interrogés



Source : Enquêtes de terrain, 2023
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Les discours qui mettent en avant des avis négatifs ont été synthétisés en 14 arguments principaux, eux-mêmes regroupés dans 5 boîtes thématiques distinctes, tandis que les discours présentant des avis positifs, beaucoup moins nombreux, ne sont illustrés que par 3 arguments. Parmi eux, les deux les plus évoqués sont la responsabilisation des gestionnaires d'ouvrages qui revient 3 fois dans 3 entretiens différents et la garantie d'une optimisation du fonctionnement et de la surveillance des ouvrages pour les

populations qu'ils protègent qui a aussi été abordée 3 fois, mais seulement dans 2 entretiens. Les acteurs qui ont tenu ces discours représentent soit des territoires à caractère plutôt urbain (communauté d'agglomération du Grand Dax ou syndicat mixte du bassin du Gave de Pau), soit des territoires sur lesquels des inondations marquantes ont démontré l'intérêt d'un cadre réglementaire exigeant (Pays de Lourdes et vallées des Gaves), soit un EPCI-FP dans une situation financière plutôt favorable (communauté de communes de la Vallée d'Ossau) ou encore l'EPTB. Dans le cas de ce dernier, il s'agit donc d'une structure qui, à l'échelle du bassin de l'Adour, parvient à avoir une vue d'ensemble donc à trouver des points positifs et négatifs à cette réglementation ou d'intercommunalités qui disposent de moyens adaptés aux exigences réglementaires ou qui, par l'exposition de leur territoire au risque d'inondation, perçoivent bien l'intérêt d'appliquer de telles consignes. Malheureusement, ce n'est pas le cas des autres acteurs interrogés dans le bassin de l'Adour qui peinent à appréhender les aspects positifs de cette réglementation.

6.2.1 - Une appréciation plutôt négative de la réglementation associée aux ouvrages hydrauliques de protection par les acteurs interrogés

Les arguments qui reviennent le plus souvent sont ceux qui mettent en évidence la distorsion entre les règles définies à l'échelle nationale et les perceptions locales, souvent liées aux habitudes de gestion des ouvrages et aux savoirs locaux. Beaucoup d'acteurs interrogés pensent que les règles relatives aux ouvrages de protection contre les inondations ont été établies depuis des instances de décision parisiennes pour les ouvrages de protection des grandes villes, protégeant des enjeux très importants et déplorent l'inadaptation de ces règles à des territoires moins peuplés ou visant la protection d'autres enjeux (terres agricoles, accès, par exemple). Ils remettent notamment en cause le niveau d'exigence de certaines démarches réglementaires pour des ouvrages à enjeux modérés et confient même qu'ils ne trouvent pas toujours pertinent d'accorder autant de moyens techniques et financiers à de tels ouvrages (argument cité 32 fois).

« **[Élu]** : *Ils ne le font pas parce qu'ils n'ont pas peur [en parlant des habitants qui n'évacuent pas les lieux lorsque le niveau d'eau monte]. Mais, enfin, je les comprends aussi parce que c'est tellement plat. Et puis la hauteur d'eau, s'il y a une brèche, ça fait rentrer de l'eau comme ça [en montrant une petite hauteur avec sa main], ce n'est pas une vague qui va emporter une maison. Ce n'est pas ce qu'on a pu voir dans la vallée du Gave, de Cauterets ou... Des grosses inondations torrentielles, ou Lourdes, ou... Voilà. Bon, sauf que les normes, pour les digues, c'est les mêmes partout. Et donc ça nous coûte, nous, en gros, ça nous coûte 1 000 000 d'euros du kilomètre de les classer. 13 km au total. Donc on veut classer, mais en l'état actuel on ne classera pas, mais on ne dira pas non plus qu'on ne classe pas. [...] Maintenant, nous, ce qu'on leur reproche, c'est qu'ils ont créé une réglementation pour les digues, une seule... »
(Entretien EPCI-FP – ThG259)*

Cet élu d'un EPCI-FP rural dispose d'un long linéaire de digue dans son territoire et si cet ouvrage protège les populations de plusieurs villages, les exigences réglementaires actuelles lui paraissent totalement démesurées au regard du type d'inondation qui caractérise son territoire. En effet, il s'agit de crues lentes qui ne présentent pas de danger pour les vies humaines, seulement pour les biens matériels. L'élu ne cache donc pas son incompréhension face à l'uniformité du cadre réglementaire, qui apparaît complètement disproportionné dans un territoire comme le sien et qui, s'il l'appliquait, le conduirait à dépenser de l'argent que l'EPCI-FP n'a pas pour mettre en place certaines mesures qu'il considère inutiles. Néanmoins, si les entités gemapiennes souhaitent pouvoir conserver leurs ouvrages hydrauliques de

protection contre les inondations et leur donner une existence réglementaire, ils sont contraints de suivre les consignes des décrets en vigueur.

En effet, si les digues autorisées au titre du décret de 2007 ne sont pas intégrées à un système d'endiguement au titre de la nouvelle réglementation, elles perdent leur statut de digues et doivent être « neutralisées ». Cette procédure est très critiquée par les acteurs locaux qui dénoncent l'absurdité de cette règle, pensée certes, pour supprimer le suraléa inerrant à une rupture d'ouvrage, mais engendrant aussi la perte d'un moyen de protection des populations locales et de leurs activités contre les inondations ce qui est difficilement entendable pour celles-ci. De plus, les coûts engendrés par la « mise en transparence hydraulique » d'un ouvrage sont financés en majeure partie sur fonds propres de l'intercommunalité à fiscalité propre (taxe GEMAPI ou budget général) qui reposent essentiellement sur les contribuables. En d'autres termes, cela signifie que, non seulement les populations locales vont perdre un moyen de protection contre les inondations, mais qu'elles vont en plus devoir participer au financement de son inactivation. Cette philosophie paraît donc totalement aberrante aux acteurs locaux (point évoqué 29 fois dans l'ensemble des entretiens). Parallèlement, les personnes interrogées remettent en question les exigences réglementaires pour les ouvrages à enjeux modérés mais aussi pour les digues qui ont joué leur rôle de protection par le passé (cité 13 fois). Les populations locales, notamment les élus, ont du mal à percevoir la nécessité de telles exigences alors que la tenue des ouvrages dans le temps et au fur et à mesure des crues répétées a toujours fait ses preuves. Certaines procédures de contrôle obligatoire des ouvrages paraissent excessives et semblent même parfois aller à l'encontre de la conservation des ouvrages, comme en témoigne l'extrait suivant.

« **[Agent]** : Après, ce que des fois j'ai du mal... C'est qu'on a aujourd'hui des exigences par rapport notamment aux justifications géotechniques, sur la tenue des ouvrages... Sur un ouvrage qui a 20 ans, qui n'a pas bougé, je suis désolé mais on aura beau faire... Je ne sais pas moi, 100 sondages. Il n'y a pas mieux que la réalité et le vécu de l'ouvrage qui a encaissé différentes crues et qui n'a pas bougé lors de ces différentes crues pour attester que le truc, il tient. Donc, je suis désolé mais là... Et ensuite, bien évidemment, nous on engage un suivi régulier de l'ouvrage avec éventuellement de la topographie, savoir s'il y a des tassements, des choses comme ça, mais nous demander de faire des sondages, parce que c'est ce qui nous est demandé sur les ouvrages. Faire un sondage géotechnique, c'est-à-dire faire un trou dans l'ouvrage pour vérifier que... Au contraire je trouve que c'est contre-productif parce qu'on va créer un point de faiblesse, mais voilà... » (Entretien syndicat de rivières -ThG260)

Les études géotechniques, évoquées dans cet extrait, sont généralement comprises dans les études de dangers et consistent à réaliser différents sondages sur les digues afin d'améliorer la connaissance physique de ces ouvrages et d'identifier d'éventuels points de faiblesse (nature des matériaux, qualité de compactage, teneurs en eau, réaction à diverses sollicitations...). D'après cet agent, ces démarches peuvent à l'inverse fragiliser des ouvrages alors que leur efficacité dans le temps et un entretien régulier de ceux-ci devraient suffire à garantir la sécurité de ces digues.

De manière plus générale, les obligations relatives à la nouvelle réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations sont souvent perçues comme de lourdes contraintes et sont également très coûteuses, ce qui entraîne chez certains acteurs un rejet de la réglementation pouvant aller de l'inaction à des prises de décisions contraires au cadre réglementaire. Cet argument n'a été évoqué que 3 fois, il témoigne néanmoins d'un effet pervers des obligations issues des décrets digues. Ces cas minoritaires, mais extrêmes illustrent les prises de risque importantes qui peuvent être décidées dans certains territoires. Les élus locaux engagent leur responsabilité sur toutes les décisions qu'ils prennent en

lien avec les digues présentes sur leur territoire ; ils peuvent donc, en cas de dommages en lien avec les inondations et alors qu'ils ont pris le parti de ne pas intervenir sur un ouvrage ou d'intervenir sans autorisation administrative, être condamnés par le tribunal administratif dans le meilleur des cas ou par une juridiction pénale dans le pire des cas. Si certains d'entre eux semblent en mesurer le risque juridique et se disent prêts à l'assumer en cas de problème, affirmant que « *la loi est faite pour être contournée* », d'autres ne paraissent pas vraiment conscients des responsabilités qui pèsent sur eux.

« **[Élu]** : Enfin, je ne dis pas qu'il n'y a pas des cas où il faut faire ces études-là, mais parfois juste un peu de bon sens peut aussi... [...] C'est toujours pareil, si on veut rentrer dans tout ce que nous demandent les services de l'État, à chaque fois, on va passer... Vu qu'on va travailler sur des ouvrages... On va passer dans le cadre d'études. Moi, j'ai vu sur une commune à côté, [...] des trous de blaireaux dans l'ouvrage. Bon, moi, si ça arrive, on va faire venir une pelle mécanique, il y aura 4 - 5h de pelle, on va ramener un peu de matériaux, enfin... Ça va coûter 400 - 500 €. Sur la commune en question, le maire de l'époque, a agité tous les drapeaux. Donc, les services de l'État... Donc, ils sont passés par une étude qui a coûté 8 000 €. L'étude qui a impliqué des travaux presque aussi coûteux, pour en fait, quelque chose... Enfin, il n'y avait aucun besoin de faire ça. Donc ils ont mis 15 000 € pour quelque chose qui aurait pu en coûter 500 ou 1 000. » (Entretien EPCI-FP – ThG932)

Dans le cas présent, l'élu semble ne pas vouloir tenir compte de la réglementation qui provoque, selon lui, un manque de réactivité de l'action publique locale et engendre trop de dépenses. Il préfère ainsi agir dans l'illégalité, autrement dit, engager des travaux de réparation d'un ouvrage sans déclaration ni autorisation administrative afin de ne pas être contraint par les procédures réglementaires. Cette façon de procéder est, certes, moins coûteuse mais l'expose à des risques juridiques qu'il ne semble pas bien mesurer.

Cette situation apparaît également comme une conséquence d'obligations réglementaires totalement déconnectées des moyens du terrain. Les territoires sur lesquels ont été identifiés ces problèmes d'inaction ou d'interventions sans autorisation administrative sont toujours des territoires qui ne disposent que de faibles moyens (techniques, humains et/ou financiers) et qui sont, de fait, dans l'incapacité d'appliquer la réglementation. Sans aller jusqu'à choisir de rester passifs ou à l'inverse d'agir selon leurs propres règles, de nombreux acteurs représentant les entités gemapiennes confient que les réflexions quant au devenir de leurs ouvrages hydrauliques de protection sont très complexes en raison du niveau d'exigence réglementaire trop important qui ne tient pas compte des moyens réels des territoires locaux. Concernant la gestion des ouvrages de lutte contre les inondations, cet argument est celui qui est revenu le plus grand nombre de fois dans les discours (39) et qui apparaît dans presque 2/3 des entretiens. La distorsion entre le cadre réglementaire national et l'inadaptation de certaines règles aux particularités locales, notamment aux ouvrages à enjeux modérés, ainsi que l'incohérence des exigences réglementaires par rapport aux moyens des territoires censés appliquer ces obligations apparaissent comme les deux principaux points noirs de la réglementation relative à l'item 5 de la compétence GEMAPI.

En nombre moins important, certains acteurs abordent également des problèmes liés à l'instruction des dossiers associés aux ouvrages hydrauliques de protection, qu'il s'agisse d'échanges difficiles ou peu constructifs avec les services instructeurs de l'État ou de l'aspect très chronophage des procédures administratives. D'autres insistent sur l'injustice qu'ils ressentent face aux lourdes responsabilités qui pèsent désormais sur eux alors qu'ils ne sont pas à l'origine des erreurs ou de l'inaction passée concernant la gestion des ouvrages de protection. Toujours de l'ordre du ressenti, plusieurs acteurs représentant des intercommunalités rurales, évoquent, à travers la réglementation des décrets digues plus adaptée aux

ouvrages de protection urbains à forts enjeux, un sentiment d'abandon des territoires ruraux de la part de l'État. Si nous évoquons ici ce sentiment d'abandon des territoires ruraux concernant la prévention des inondations, il semblerait que celui-ci s'inscrive en réalité dans un cadre plus global de délaissement des territoires ruraux en matière de services publics au sens large. En effet, alors que la territorialisation des politiques publiques est la ligne directrice poursuivie par le législateur depuis les années 1980, celui-ci procède également depuis 2007 à une révision générale des services publics, si bien que l'on assiste, d'année en année, à une « rétractation des services publics » tels que l'école, la poste, la gendarmerie, les hôpitaux, etc. (Doré, 2019, p.4). Bien que l'objectif poursuivi par l'État consiste à économiser le budget national en faisant « correspondre le service fourni aux caractéristiques démographiques, économiques et sociales des territoires », le résultat de ces révisions s'avère désavantageux pour les territoires ruraux (Taulelle, 2012, p.5). Ce constat plus général renvoie ainsi aux questionnements liés à l'accentuation des inégalités territoriales, notamment entre territoires ruraux et urbains.

Enfin, la dernière boîte thématique rassemble l'ensemble des arguments faisant référence à des problèmes directement liés aux textes réglementaires tels que les « fausses solutions » apportées par certaines doctrines censées corriger ou compléter les manquements de la réglementation initiale, les zones d'ombre réglementaire qui subsistent dans les textes, l'instabilité de la réglementation qui se matérialise par des modifications successives des textes ou encore les échéances réglementaires qui paraissent littéralement utopiques. Dans l'optique d'illustrer les différentes remarques formulées par les acteurs interrogés, la suite de l'argumentaire reposera sur des extraits de discours issus des entretiens ainsi que sur des études de cas plus précises situées dans le bassin de l'Adour.

6.2.2 – Le paradoxe d'une réglementation nationale à la fois exigeante et imprécise : quelles conséquences pour les territoires locaux ?

Afin d'illustrer les arguments synthétisés précédemment, il convient de s'intéresser aux deux cas de figure qui se présentent aux entités gemapiennes en fonction des choix de gestion des ouvrages qu'elles auront faits : le classement ou le non-classement. Dans un premier temps, nous détaillerons les difficultés concrètes rencontrées par les autorités compétentes en matière de gestion des ouvrages hydrauliques de protection lorsqu'elles décident de procéder au classement de leur(s) ouvrage(s). Dans un deuxième temps, cette description approfondie des difficultés rencontrées par les territoires locaux en lien avec l'application de la réglementation sera réalisée de la même manière pour le second cas de figure, à savoir lorsque l'entité gemapienne décide de ne pas classer son ou ses ouvrage(s) de protection.

a) Le classement des ouvrages hydrauliques de protection à l'origine de fortes carences et d'une multitude de questions sans réponses

Plusieurs paramètres entrent en compte lorsqu'il s'agit de classement des ouvrages de protection contre les inondations sur un territoire. Parmi eux, nous retrouvons évidemment la volonté politique, mais il ne faut pas non plus négliger le poids de l'histoire (certains ouvrages datent du XIX^e siècle) et la force de persuasion des populations locales qui font souvent pression sur les élus locaux pour voir exaucer leurs propres souhaits. Concernant le classement des ouvrages ainsi que leur mise en conformité au regard de la réglementation en vigueur, les capacités techniques et financières des EPCI-FP s'avèrent, cependant déterminantes dans les choix politiques. En effet, le classement d'ouvrages en « système d'endiguement » nécessite d'importants moyens techniques et financiers, tant pour mener les études préalables nécessaires que pour réaliser les travaux prescrits. Afin d'illustrer ces propos, nous choisissons de présenter l'exemple

de la communauté de communes Chalosse Tursan. Cet EPCI-FP, constitué de 50 communes depuis sa fusion entre trois anciennes intercommunalités en 2017, accueille un peu plus de 26 000 habitants (INSEE, 2021) et se situe dans le sud-est du département des Landes, entre les agglomérations de Mont-de-Marsan et de Pau. La communauté de communes a fait le choix de classer la digue du quartier de Venise à Hagetmau (localisée à droite sur la photo de la figure 79). Pourtant, cet ouvrage n'a pas été classé par les services de l'État au titre du décret de 2007. Il n'était alors pas vraiment considéré comme une digue en raison d'une hauteur d'ouvrage trop faible sur certains tronçons, notamment sur la partie amont de la digue, contraignant la fermeture hydraulique de l'ouvrage. La digue mesure environ 300 mètres (figure 79) et l'objectif serait de protéger une soixantaine d'habitations (soit plus de 120 habitants) pour un niveau de protection à Q20.

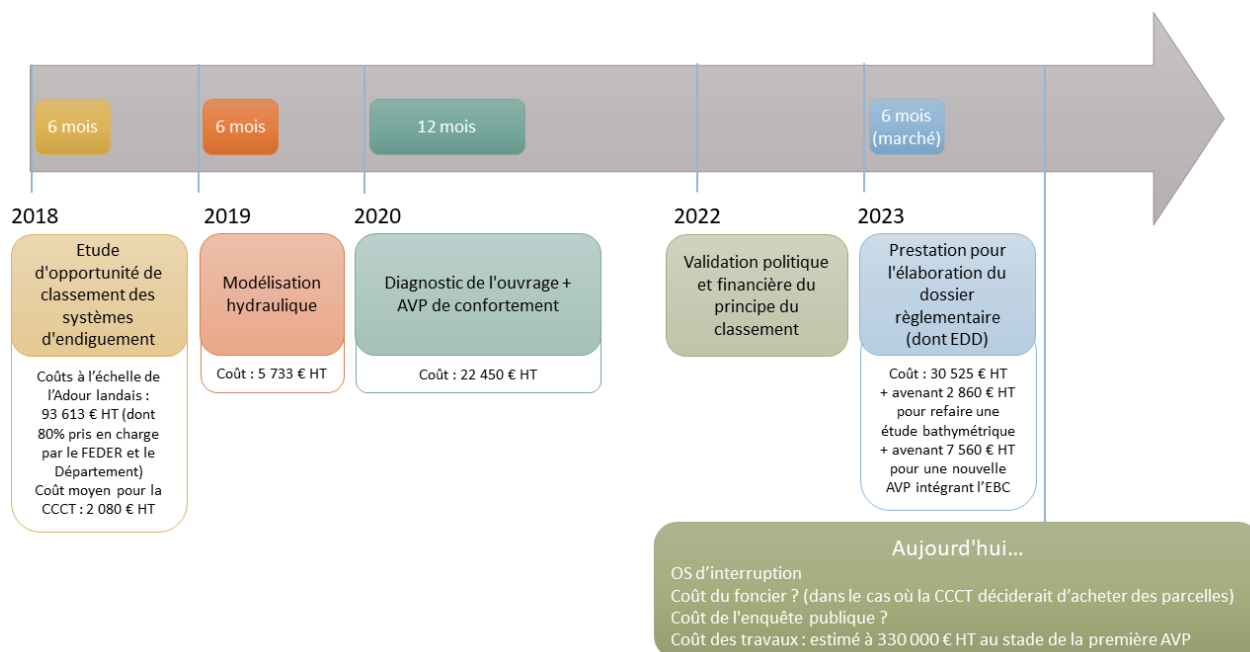
Figure 83. Photo et carte de la digue du quartier de Venise à Hagetmau



Source : IGéCom 40 ; Institution Adour, 2024

À titre d'exemple, pour cet EPCI-FP qui a fait le choix de classer cet ouvrage, les procédures de classements (études et travaux compris) se chiffrent pour le moment à 401 208 € HT. La frise, figure 80, permet d'illustrer les durées et le coût moyen déjà importants de la procédure de classement d'un ouvrage pourtant de petite taille protégeant des enjeux modérés.

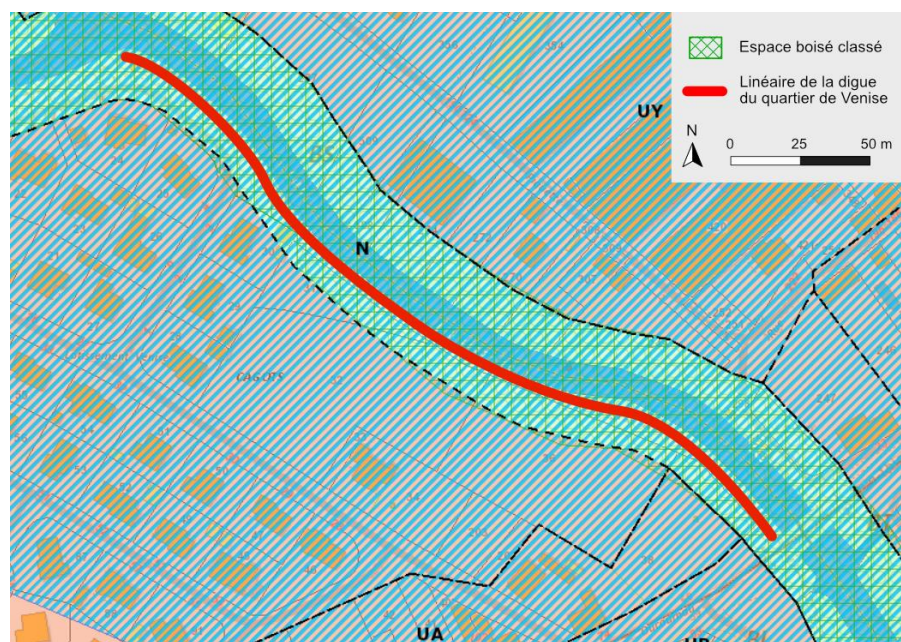
Figure 84. Estimation des procédures à réaliser et des coûts engendrés pour le classement d'un ouvrage en système d'endiguement en milieux rural



Source : Institution Adour, 2024

La phase d'étude pré-classement est déjà très étalée dans le temps puisqu'elle a débuté en 2018 et n'est, à ce jour, toujours pas terminée, l'EDD n'ayant toujours pas été réalisée. Par ailleurs, si le coût total moyen relatif au classement de l'ouvrage est, pour le moment, estimé à 401 208 € HT, il n'intègre ni le coût de la maîtrise foncière en cas de nécessité d'achat de parcelles, ni le coût de l'enquête publique et ni celui de l'évolution du montant des travaux après la nouvelle étude d'avant-projet intégrant les mesures associées à la prise en compte de l'espace boisé classé (EBC). En effet, le linéaire actuel de la digue est intégralement compris dans un espace boisé classé selon le plan local d'urbanisme de la commune d'Hagetmau (figure 81) et l'EPCI-FP envisage, à l'occasion de l'élaboration de son plan local d'urbanisme intercommunal de le supprimer afin de pouvoir améliorer la performance de la digue du quartier de Venise dans le cadre d'une procédure complète de classement en système d'endiguement. La digue serait ensuite reculée de quelques mètres afin de limiter le dessouchage des arbres de l'espace boisé. En effet, conformément aux normes réglementaires une digue ne doit pas comporter d'arbres ou d'arbustes afin d'éviter que le système racinaire de ces derniers ne fragilise l'ouvrage. Dans ce cas, malgré un recul de la digue envisagée, quelques arbres devront certainement être retirés afin de répondre à la réglementation en vigueur relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations.

Figure 85. Localisation de l'espace boisé classé par rapport à la digue du quartier de Venise



Source : IGéCom 40 ; Institution Adour, 2024

Le montant final du classement de cet ouvrage sera donc sans aucun doute supérieur au montant estimé et il est déjà relativement important pour une communauté de communes rurale telle que la communauté de communes Chalosse Tursan, d'autant plus lorsque l'on met en relation le coût du classement avec le linéaire d'ouvrage (300 m) et la population protégée (plus de 120 habitants). En résumé, les études sont souvent nécessaires pour assurer la connaissance de l'ouvrage et anticiper son comportement en cas de crue afin de garantir la sécurité des populations, mais elles sont aussi très coûteuses et très longues. Ce temps long est souvent nécessaire pour l'appropriation et la compréhension de la complexité de ces démarches, tant d'un point de vue politique que technique, et ce par les décideurs aussi bien que par les services instructeurs. Néanmoins, si certains délais semblent incompressibles de la même manière que certains coûts sont inévitables, plusieurs personnes interrogées affirment que la durée totale des études ainsi que leur montant final pourraient parfois être réduits si les demandes complémentaires des services instructeurs de l'État n'étaient pas aussi systématiques et exigeantes et si les bureaux d'études ne tentaient pas d'anticiper en permanence les exigences réglementaires, afin de préserver leur agrément.

Ces constats sont non seulement le résultat de consignes réglementaires strictes, mais aussi de l'importance de la chaîne des responsabilités en matière de gestion des ouvrages. L'identification claire du rôle de chacun participe à la définition de lourdes responsabilités autant pour les entités gemapiennes que pour les services de l'État dotés d'une responsabilité administrative dans le cadre de la délivrance d'autorisations, d'une responsabilité au titre des pouvoirs de police générale, mais aussi d'une responsabilité au titre de leurs pouvoirs de police de l'eau (CEPRI, 2017). Les organismes agréés chargés de l'élaboration de certaines études, voire de travaux, souvent des bureaux d'études, engagent également leur responsabilité ainsi que leur agrément dans l'analyse et les prescriptions qu'ils proposent pour la gestion des ouvrages de protection. Ce panel de responsabilités n'est neutre pour aucun des acteurs identifiés, ce qui peut, à juste titre, être effrayant et conduire les différentes parties prenantes qui ne

participent pas au financement du projet à surévaluer la nécessité de certaines mesures afin de se couvrir juridiquement en cas de problème. Certains acteurs interrogés expliquent même qu'en « *ouvrant leur parapluie* », les services de l'État et les bureaux d'études participent à l'augmentation des coûts et des délais des études ou des travaux ce qui nuit à l'efficacité et à la réactivité de l'action publique locale en matière de prévention des inondations.

« **[Élu]** : Alors, je n'en mesure pas encore très précisément tous les détails, mais, c'est d'une part, très lourd [en parlant des exigences des services instructeurs en lien avec la réglementation] et c'est certainement inévitable que ce soit très lourd parce qu'il y a beaucoup de choses à prendre en compte, mais avec des choses qui peut-être sur certains dossiers, sont des demandes qui peuvent être contradictoires et donc ne pas forcément faciliter l'aboutissement des dossiers.

[Agent] : Contradictoires ou exorbitantes du bon sens, moi je dirais aussi. Les 2 et je partage complètement ce qui vient d'être dit. Oui, complètement ! Et ça nous coûte très cher en plus, d'un point de vue financier. Là, où on pourrait être très efficace avec... Quand on met 100 000 € pour aller régulariser des ouvrages qui sont déjà autorisés, ça fait un peu mal au cœur, hein ? [...] on a des ouvrages autorisés, encore une fois, on comprend mal qu'il faille des dossiers complémentaires alors qu'avec les lois de l'époque on a fait ce qu'il fallait et qu'on a fait techniquement ce qu'il fallait. » (Entretien EPCI-FP - ThG662)

Ce témoignage, comprenant les discours d'un élu et d'un agent d'une même intercommunalité, montre que les demandes des services instructeurs sont non seulement exigeantes, mais peuvent même parfois être contradictoires ce qui complexifie les actions des décideurs. L'agent poursuit en expliquant que ces demandes engendrent également des surcoûts qui, selon lui, ne sont pas nécessairement utiles, notamment lorsque les ouvrages en question ont déjà été autorisés par les services de l'État et répondaient aux règles de l'art. D'autres acteurs se montrent toutefois très compréhensifs envers les bureaux d'études, conscients des lourdes responsabilités endossées par ceux-ci, comme l'illustre l'extrait suivant

« **[Agent]** : Ils se couvrent, enfin, il faut se mettre à leur place, hein ? Parce que nous, on est en contentieux avec 2 bureaux d'études sur des bassins écreteurs qu'ils ont fait... Pour les petits bureaux d'études, il y en a un, c'est 700 000 € de réparation et l'autre c'est 1 500 000 hein ? Et le maître d'œuvre, il prend 40 % de responsabilité par l'expert. Alors, l'assurance va payer, mais la cotisation assurance, sur certaines années, ça va faire mal... [...] Là, maintenant, les bureaux d'études, si vous leur dites "Allez, faites-moi un truc rapidement", ils vous disent "Non, non mais je ne fais pas de trucs rapidement ou alors mon nom n'apparaît pas et puis..." Et ça se comprend. » (Entretien EPCI-FP – ThG734)

Ici, un agent d'un EPCI-FP tente de se mettre à la place d'un bureau d'étude pour justifier le fait qu'avec l'arrivée de la nouvelle réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection, ces derniers se montrent de plus en plus précautionneux dans leurs études, leurs recommandations et dans le dimensionnement des travaux à réaliser. Il comprend parfaitement leur position, mais affirme qu'avec ces procédures il est impossible d'agir rapidement. Le classement des ouvrages peut donc être une procédure très longue bien que les délais dépendent aussi des situations et des stratégies locales.

En effet, pour la seule régularisation des ouvrages existants au titre du dernier décret digue en vigueur, il existe une procédure simplifiée (*i.e.* sans enquête publique) qui permet aux autorités compétentes en matière de GEMAPI de réduire les délais des procédures, tandis que pour les nouveaux ouvrages ces délais peuvent être bien plus longs en raison des lourdes obligations réglementaires auxquelles l'entité gemapienne doit répondre. Parallèlement, la longueur des procédures peut être liée aux choix stratégiques des élus locaux en termes de prévention des inondations. Par exemple, les procédures de classement d'un ouvrage en l'état peuvent être bien plus rapides que les procédures de classement avec

travaux de confortement de l'ouvrage. Le classement d'une digue en l'état peut être le choix privilégié par les élus lorsqu'ils considèrent que l'ouvrage est important pour la protection contre les inondations et qu'il mérite d'avoir une existence réglementaire alors que les capacités financières de l'EPCI-FP ne permettent pas d'aller au-delà d'un simple classement en l'état. Toutefois, le mauvais état de certains ouvrages ne permet pas toujours d'accéder à la possibilité d'un classement en l'état. De plus, ce cas de figure laisse apparaître plusieurs faiblesses d'un cadre réglementaire qui n'était, au départ, pas prévu pour l'ensemble des digues de petite taille et ne protégeant que peu d'habitants. Si avant la mise en œuvre de la nouvelle réglementation le niveau de protection, exprimé en période de retour probable, correspondait dans l'esprit des populations au niveau de surverse d'une digue, depuis les derniers décrets, le niveau de protection ne peut pas être plus haut que le niveau de sûreté de l'ouvrage, autrement dit, bien en-dessous du niveau de surverse. En d'autres termes, alors que pour les populations locales la digue pouvait protéger le territoire d'une crue d'occurrence vingtennale, le classement en l'état ne permettrait de garantir le niveau de protection que pour une crue d'occurrence biennale alors que l'ouvrage reste physiquement inchangé. Cette évolution est donc difficile à appréhender pour la population, mais aussi pour les élus locaux qui n'ont d'autres choix que de se conformer aux règles nationales.

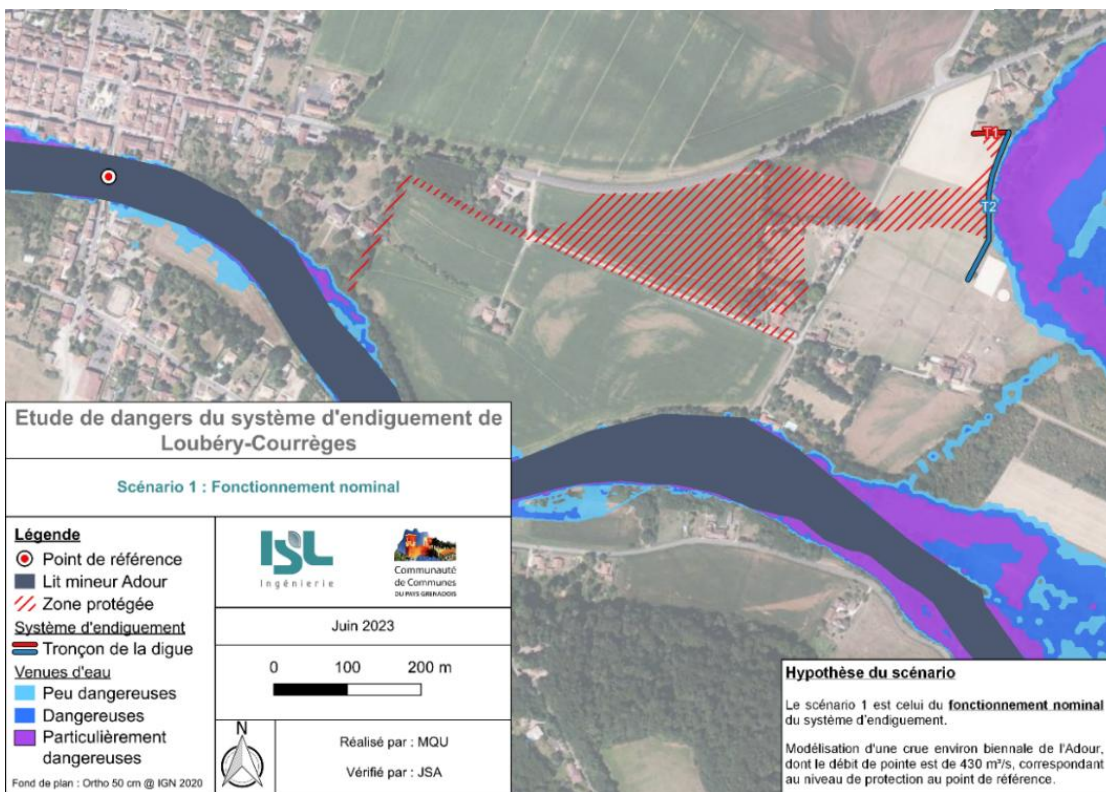
En outre, même si les décrets de 2019 ont ouvert les possibilités de classement à l'ensemble des digues quelle que soit leur taille ou leur population protégée, y compris en autorisant les classements à des niveaux de protection très bas, l'inadaptation de certaines règles à ce type d'ouvrage engendre des effets pervers. Tout d'abord, les obligations réglementaires sont identiques pour toutes les digues qu'elles soient classées à un niveau de protection Q100 ou Q2, par exemple. Pour les territoires disposant de moyens modestes, le classement des digues, même à un niveau de protection faible reste donc très coûteux. Située à l'est du département des Landes, la communauté de communes du Pays Grenadois est une intercommunalité rurale de taille modeste avec 11 communes pour 7 689 habitants (INSEE, 2020) composée majoritairement de communes de moins de 500 habitants, polarisées par le bourg de Grenade-sur-l'Adour (2 443 habitants, en 2020, selon l'INSEE) et soumises à l'influence de Mont-de-Marsan et, dans une moindre mesure, d'Aire-sur-l'Adour. Cette communauté de communes a fait le choix de classer une digue de 300 m en système d'endiguement pour un niveau de protection à Q2 (figure 83). La zone protégée est essentiellement constituée de parcelles agricoles comme l'illustre la figure 83 (carte issue d'une modélisation réalisée par le bureau d'études ISL définissant le niveau de protection et la zone protégée associée) ainsi que la figure 82 (photo de l'ouvrage et enjeu agricole derrière). Le montant des études pour le classement s'élevait déjà à 19 060 € hors taxes.

Figure 86. Modélisation d'une crue biennale de l'Adour sur de la digue de Loubéry-Courrèges



Source : Institution Adour, 2023

Figure 87. Photo des enjeux protégés par la digue de Loubéry-Courrèges



Source : étude de dangers réalisée par le bureau d'études ISL, 2023

Ce territoire a, au préalable, pu bénéficier d'une étude d'opportunité de classement d'ouvrage réalisée pour l'ensemble des digues de l'Adour landais et financée à 80 % par le FEDER et le Département, lui permettant ainsi d'éclairer ses choix en matière de prévention des inondations à moindre coût. Les 19 060 € HT comprennent uniquement la constitution réglementaire du dossier de l'ouvrage, une VTA, une EDD, des reconnaissances topographiques et géotechniques ainsi que la rédaction des consignes écrites. Les montants relatifs aux travaux nécessaires identifiés dans l'étude ne sont, en revanche, pas compris dans cette enveloppe et viendront s'ajouter au montant des études. À titre indicatif, le montant des études représente en général 10 % du montant des travaux à réaliser ce qui reviendrait à un coût total d'environ 209 660 € HT. Pour un ouvrage de 300 m, classé en système d'endiguement à un niveau de protection Q2, les coûts de classement de l'ouvrage, sans compter les frais de gestion et d'entretien quotidien qui suivront sont donc déjà très importants pour un territoire rural tel que la CCPG. Néanmoins, cet EPCI-FP ne faisant pas partie des intercommunalités rurales aux moyens les plus modestes, le classement de cet ouvrage n'est pas apparu comme un réel problème.

Parallèlement, en cas de crue, la réglementation précise que lorsque les hauteurs d'eau menacent d'atteindre le niveau de protection défini par l'entité gemapienne lors du classement de son ouvrage, cette dernière doit alerter le maire de la commune sur laquelle est située la zone protégée. Ce dernier, active ensuite le plan communal de sauvegarde (PCS) qui prescrit, lorsque le niveau de protection est atteint, la mise en sécurité de l'ensemble de la population concernée au regard du risque de rupture d'ouvrage. Or, pour les ouvrages classés à de faibles niveaux de protection, cela revient à activer le PCS fréquemment lors de la montée des eaux et pour des niveaux de crue très bas. Si cette procédure devient trop fréquente, les démarches d'évacuation de la population pourraient perdre de leur crédibilité et les habitants pourraient refuser de quitter les lieux, *a fortiori* lorsque l'ouvrage est demeuré inchangé et que les procédures passées ne suscitaient pas d'application du PCS pour de telles hauteurs d'eau. Cette situation pourrait véritablement s'avérer délicate si une rupture de digue intervenait alors que la population a refusé d'évacuer la zone. La réglementation pourrait alors se révéler totalement contreproductive.

« **[Agent]** : Alors, aujourd'hui, les évolutions et les adaptations qu'ils font aux décret digues, ou même de doctrines, de lectures du décret digues ou d'application du décret digues, ça devient scabreux quand même... On en est arrivés à ce qu'ils nous mettent sur les rails pour classer des ouvrages avec un niveau de protection de Q1 (rires).

[Élu] : Faire ça ou rien...

[Agent] : Imagine, c'est-à-dire que t'as le droit de garder l'ouvrage mais par contre t'évacues dès que l'ouvrage a de la flotte en pied de digue. Enfin c'est...

[Élu] : C'est-à-dire qu'un maire, dès qu'il pleut 2 jours, il est obligé de dire...

[Agent] : C'est ça. Donc, ils font tout peser sur les épaules des maires quand ce ne sont pas celles de l'interco. » (Entretien EPTB)

Dans ce témoignage, l'élu et son agent, qui ont une vision d'ensemble sur plusieurs situations de classement d'ouvrages à l'échelle du bassin de l'Adour, mettent en avant l'absurdité d'une application uniforme de la réglementation, notamment sur les petits ouvrages et soulignent combien celle-ci peut cruellement manquer de pragmatisme tout en faisant peser les responsabilités sur les élus locaux. Si l'État souhaite optimiser la gestion de son parc de digue, il devient donc primordial d'envisager une adaptation de la réglementation pour les ouvrages de plus petite envergure que les systèmes d'endiguement urbains.

En outre, diverses particularités locales compliquent parfois le classement de certains ouvrages. Si la réglementation prévoit le cas des ouvrages mixtes, polyfonctionnels pouvant servir à d'autres usages que

la protection contre les inondations, appelés « ouvrages contributifs », elle confie le soin aux gestionnaires de ces différents usages de s'accorder sur les modalités de gestion de l'ouvrage. C'est le cas notamment des remblais routier ou même ferroviaire qui font aussi office de digues. Dans le bassin de l'Adour, deux communes sont particulièrement concernées par la présence de voies ferrées toujours en activité sur les digues : Dax dans les Landes et Urt et ses alentours dans les Pyrénées-Atlantiques (figure 85 et figure 84).

Figure 88. Remblai ferroviaire faisant office de digue à Dax



Source : bureau d'études Artelia, 2018

Figure 89. Remblai ferroviaire faisant office de digue à Urt



Source : Institution Adour, 2024

La digue dacquoise sur laquelle se trouve la voie ferrée protège un lotissement tandis que la digue d'Urt protège un habitat plus diffus, mais également un camping. D'après un croisement réalisé sur le logiciel QGIS entre une couche représentant les voies ferrées issue de la BD TOPO d'IGN et la couche SIOUH représentant les digues potentiellement classées au titre du décret de 2007, le linéaire de voies ferrées localisé sur des digues s'élèverait à environ 7 kilomètres dans le bassin de l'Adour. Cependant, la non-exhaustivité du recensement des digues lors de l'élaboration de cette couche par rapport à la réalité du terrain porte à croire que ce linéaire pourrait finalement s'avérer bien supérieur. Ce calcul a également été réalisé de la même manière avec les remblais routiers et le linéaire de routes situé sur des digues dans le bassin de l'Adour s'élèverait à environ 152 kilomètres et à environ 16 kilomètres pour les sentiers et les pistes cyclables. D'après l'ensemble de ces calculs, les digues multiusages représenteraient environ 62 % du linéaire total de digues identifié dans la BD SIOUH pour le bassin de l'Adour.

Concernant ces digues multiusages, la réglementation précise simplement que « pour les ouvrages de types remblais SNCF ou routier faisant partie d'un système d'endiguement autorisé, la gestion pourra être conservée par le propriétaire sous couvert d'une convention avec l'EPCI-FP » (CEPRI, 2017). Néanmoins, cela sous-entend de conclure un accord entre le propriétaire de l'ouvrage et l'entité gemapienne en charge du classement des systèmes d'endiguement nécessaires à la protection contre les inondations, ce qui n'est pas toujours chose facile. En cas de classement, le propriétaire de l'ouvrage doit soit signer une convention avec l'entité gemapienne pour lui garantir l'accès au système d'endiguement pour l'ensemble des missions d'entretien et de surveillance, soit réaliser lui-même ces missions en lieu et place de la structure gemapienne. En ce cas, le propriétaire doit évidemment disposer de personnels compétents pour l'accomplissement des obligations d'entretien et de surveillance. Pour la communauté d'agglomération du Grand Dax qui a fait le choix de classer un système d'endiguement comprenant des remblais ferroviaires, la situation est très délicate puisque l'entreprise propriétaire de la voie ferrée se montre « assez rétive à reconnaître le rôle d'ouvrages contributifs à la prévention des inondations de ses

remblais » (Matias et al., 2024, p.9). Les négociations ne sont pas forcément plus évidentes lorsque que les remblais ferroviaires ou routiers ne sont pas retenus dans un système d'endiguement et qu'ils doivent être mis en « transparence hydraulique ». Cette dernière doit en effet tenir compte des différents usages de l'ouvrage et ne doit pas être source de perturbations de leur bon fonctionnement. La gestion des ouvrages mixtes apparaît donc comme une zone d'ombre de la réglementation qui ne prévoit pas de procédures particulières en cas de désaccord des parties, conduisant certains territoires dans une impasse.

Enfin, dans le cas des ouvrages classés, un autre problème a été évoqué lors des entretiens, il concerne les moyens humains nécessaires à la surveillance des ouvrages, particulièrement en période de crise. Si organiser des sorties sur le terrain pour surveiller régulièrement les ouvrages ne semble pas poser de problème, la situation se complique en cas de crue pour les entités gemapiennes qui doivent parfois surveiller plusieurs ouvrages de manière simultanée alors que ceux-ci sont souvent situés à de nombreux kilomètres d'intervalle. Indépendamment de la distance, cela suppose aussi des moyens financiers et humains suffisants permettant l'organisation de systèmes d'astreinte.

« **[Agent]** : Quand il y a un événement, un pic de crue, la loi nous impose d'avoir un système... Le gestionnaire doit avoir un système de surveillance. Nous, aujourd'hui, quand on est d'astreinte, enfin, on a mis en place une équipe d'astreinte. Si on peut appeler ça comme ça... On n'est pas assez nombreux pour rouler. Les 2 événements qu'il y a eu en décembre et en janvier là, ça a été... Il suffit qu'il y ait un agent qui soit en arrêt maladie ou en congés, déjà le système il est en flux tendu. Bon, on a réussi, mais on avait que 2 systèmes qui ne sont pas très loin l'un de l'autre. Allez, jusqu'à Sassis, alors vous devez aussi surveiller le gave de Caunterets [fait référence aux deux nouveaux systèmes d'endiguement en projet], que vous devez surveiller Geu, et après il faudrait aussi aller à Lourdes ! Au nombre qu'on est ? Ce n'est pas possible. [...] Parce que dans l'astreinte, on a une équipe terrain et une équipe coordination. Coordination, en gros, c'est tout ce qui est direction et le lien avec les élus. Et l'équipe terrain, c'est vraiment les agents qui ont les yeux sur place et qui vont aller voir l'ouvrage. Donc déjà, en plus vous prenez le risque de déplacer des agents pendant des phénomènes dangereux où on peut... Où des fois la préfecture, vous dit de pas vous déplacer... Cela a été le cas. Des agents contestent ça et ça s'entend. Et encore, ça va quand on est sur des phénomènes hivernaux, parce que c'est des phénomènes qui sont prévisibles, allez 2-3 jours avant. Nous on a le temps de s'organiser 2-3 jours avant entre nous. "Bon t'es dispo ce week-end ?" Voilà. Mais quand c'est un phénomène orageux et que c'est 2 à 3h à l'avance, que vous êtes en plein juillet-août, là vous n'avez personne. » (Entretien syndicat de rivières – ThG926)

Dans cet extrait d'entretien avec des représentants du Pays de Lourdes et vallées des gaves (PLVG), un territoire de montagne, l'agent explique que l'équipe d'astreinte prévue en cas de crue peut être suffisante pour les deux systèmes d'endiguement actuellement en cours de classement mais ce syndicat envisage de classer deux nouveaux ouvrages, compliquant ainsi la surveillance en situation de crise. Les agents compétents ne seraient plus assez nombreux pour assurer la surveillance en temps réel de l'ensemble du parc de digues. Cette situation est d'autant plus délicate au vu des crues rapides qui peuvent survenir dans ces territoires de montagne.

Pour le syndicat mixte des gaves d'Oloron, d'Aspe et d'Ossau (SMGOAO), dont le périmètre d'intervention se situe également en zone de montagne, la situation semble identique et l'agent explique même que la création d'un poste à temps plein uniquement pour la surveillance des ouvrages en cas de crue est tout aussi délicate.

« **[Agent]** : C'est très délicat... Alors, même si c'est pertinent [en parlant d'avoir organisé le transfert de la compétence à des syndicats de rivières], parce que c'est certainement pertinent, on a la connaissance technique, on a les moyens financiers... On ne peut pas embaucher un mec ou une nana pour faire un suivi sur des... D'abord ça ne suffirait pas un seul, si déjà t'en as 2 ouvrages, un seul ça suffit plus. Et qu'est-ce que tu lui fais faire le reste du temps ? » (Entretien syndicat de rivières – ThG175)

En effet, l'agent du SMGOAO affirme qu'une augmentation des moyens humains n'est pas non plus toujours la meilleure solution. D'abord parce qu'il devrait presque y avoir un agent par ouvrage pour assurer la surveillance de l'ensemble du parc en temps de crise, mais surtout parce que les phénomènes de crue ne sont que ponctuels et qu'il n'y aurait pas assez de missions complémentaires en parallèle pour justifier des créations de poste. Les solutions envisagées consistent à établir des conventions avec des échelles plus locales telles que les communes ou encore à mettre en place des systèmes de vidéosurveillance. Toutefois, ces stratégies sont encore à construire et devront être en conformité avec la réglementation.

b) La neutralisation des digues : le déchaînement des passions des territoires locaux

Toujours au sujet du devenir des digues, les entités gemapiennes ont aussi la possibilité de ne pas classer leurs ouvrages ou du moins certains, ce qui entraîne *ipso facto* la perte de leur statut de digue. Dans ce cas, les derniers décrets relatifs aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations prévoient que ces anciennes digues non-classées soient neutralisées. La neutralisation des digues ne signifie pas nécessairement la suppression complète de l'ouvrage, mais sa « mise en transparence » hydraulique c'est-à-dire, *a minima* la réalisation de trouées dans l'ouvrage évitant sa mise en charge lors des crues. Les digues non classées, matérialisées sur le terrain par des levées de terre, pourront donc conserver leurs caractéristiques physiques, mais ne devront plus être un obstacle à l'eau en cas de crue afin de limiter une potentielle amplification du risque en cas de rupture par exemple. Si à première vue ce raisonnement semble cohérent, il suppose de nombreuses complications pour la gestion de ces ouvrages au niveau local.

En effet, les problèmes liés à la « neutralisation » apparaissent dans un tiers des entretiens semi-directifs. Ce procédé est bien souvent perçu comme une aberration puisqu'il consiste à réexposer des territoires au risque d'inondation alors que ces derniers s'étaient équipés de digues justement pour s'en protéger. L'édification de ces digues a parfois même permis d'aménager le territoire situé derrière ces ouvrages avec la construction de maisons d'habitation ou de tout autre bâtiment lié aux activités humaines. Sur les territoires ruraux du bassin de l'Adour, la création de digues en bord de cours d'eau a également permis le développement de l'agriculture sur des espaces jusqu'alors impropres à des cultures autres que prairies ou sylviculture. À ce titre, la construction de certains ouvrages a bénéficié de co-financements émanant du ministère de l'agriculture, c'est le cas de la digue Maisonnave RD10 située sur le territoire de la communauté de communes Terres de Chalosse (40). De plus, le choix de ne pas classer les digues n'est pas toujours le reflet d'une réelle volonté politique, mais la réponse contrainte à une impossibilité technique et/ou financière à conserver le système d'endiguement. En effet, certains territoires, dans l'incapacité de répondre à la réglementation en cas de classement des ouvrages, se retrouvent contraints d'abandonner l'idée de donner une existence administrative à leurs digues. D'après les obligations réglementaires actuelles, ils n'ont alors d'autres choix que de neutraliser l'ouvrage ce qui ne cesse de faire réagir les acteurs locaux pour lesquels les digues présentent un enjeu majeur en termes de protection des populations face au risque d'inondation et qui n'ont pas les moyens d'appliquer la réglementation actuelle.

« **[Élu]** : Et en plus, le drame dans cette... Enfin pour moi, sur le plan réglementaire, c'est que quand elle est classée [sous-entendu pour une digue classée au titre du décret de 2007], soit on fait les travaux,

soit on annule la... [...] Voilà, on efface l'ouvrage. Enfin, c'est absolument... C'est scandaleux même d'imaginer une réglementation où c'est tout blanc ou tout noir ! C'est-à-dire, soit tu fais les travaux, une fois qu'il est classé, donc il vaut mieux ne pas classer en fait... Non mais en faisant le classement, on est obligés de faire des travaux à la hauteur de ce classement, réglementairement. Et si on ne le fait pas parce qu'on n'a pas les capacités de le faire ou autre, et bien on efface l'ouvrage. Ça veut dire qu'on prend la responsabilité, si je prends Tasque, où il y a vraiment le risque population, il faut éliminer ces 13 km de digues-là et inonder le village ? Mais c'est quoi qu'on demande ? Non mais enfin c'est un peu ça qui est dangereux dans cette réglementation-là. Donc il faut trouver l'argent pour faire, donc la responsabilité de trouver l'argent pour faire sur des territoires où il devrait y avoir de la solidarité nationale. Désolée, mais bon, au bout d'un moment pourquoi les territoires feraient... Non mais enfin sur des problématiques de cet ordre-là, pourquoi il n'y a pas de solidarité nationale ? [...] Et puis si en plus on ne fait pas, voilà le couperet c'est "On élimine la digue, on élimine le problème." Ouais, non, on n'élimine pas le problème, on noie le village. Vous vous rendez compte la responsabilité que c'est ? Mais c'est ingérable ça, ce n'est pas possible... Voilà donc moi je ne sais pas comment l'aborder ça... Ça c'est le point le plus... Il y a le volet financier puis ce volet réglementaire qui est absolument scandaleux ! Il devrait y avoir quelque chose d'un peu intermédiaire. Enfin, je ne sais pas moi. Et puis c'est toujours plus, c'est-à-dire que quand il y a un classement on a l'impression que... Enfin, c'est pareil dans les lacs, c'est pareil dans les réservoirs, c'est toujours au top. On fait au cas où il arriverait quelque chose, alors on fait au max. Mais non, on ne fait pas au max, on n'a pas les moyens de faire au max. Donc si on n'a pas les moyens de faire au max, comment on fait pour arriver à avoir quelque chose d'entendable ? Mais il n'y a pas de négociation en fait. » (Entretien EPCI-FP – ThG458)

Dans cet extrait, l' élu utilise l'exemple de la commune de Tasque, une commune rurale gersoise constituée de 245 habitants en 2021 (INSEE) et intégrée à la communauté de communes Bastides et vallons du Gers. Cette commune est traversée par l'Adour mais aussi par l'Arros, le canal d'Alaric ou encore le Las et abrite un linéaire de digues de 13 kilomètres. Celui-ci protège la population mais au vu de l'importance de cet ouvrage et des moyens de l'EPCI-FP chargé de financer l'ensemble des frais relatifs au classement de l'ouvrage, il ne pourra pas être classé en système d'endiguement malgré les volontés politiques locales de conserver cet ouvrage. L' élu ne retient pas son indignation en qualifiant la réglementation de « scandaleuse », car elle ne laisse aucune alternative aux territoires qui souhaiteraient conserver leurs ouvrages de protection contre les inondations présentant un réel intérêt pour la protection de leur population, mais qui sont dans l'incapacité de répondre aux exigences réglementaires afférentes au classement en système d'endiguement. Pour cet élu, neutraliser la digue reviendrait à « noyer le village » et cette solution est tout à fait inenvisageable. Les acteurs politiques de ce territoire comme de bien d'autres revendiquent une solidarité nationale pour la gestion de ce type d'ouvrage. Ils interpellent également l'État quant aux possibilités de négociation, non pas pour déroger à la réglementation, mais pour trouver ensemble une alternative qui soit entendable et adaptée à ces problèmes locaux. En outre, le processus de neutralisation des ouvrages n'est pas non plus sans incidences financières pour les entités gemapiennes comme en témoignent les chiffres recensés dans le tableau ci-dessous, extraits d'exemples d'études d'opportunité de classement réalisées par des bureaux d'étude agréés (tableau 21).

Tableau 21. Exemples d'estimation des coûts de neutralisation d'ouvrage en comparaison aux coûts de classement avec confortement

| EPCI-FP | Digue | Linéaire | Population protégée | État | Coût du classement avec confortement | Coût de la neutralisation |
|--|--|---------------|--|---|---|---|
| Mise en perspective des coûts de classement avec confortement et des coûts liés aux travaux de mise en transparence d'ouvrage | | | | | | |
| CCTC (40) | Maisonnave RD10 | Environ 13 km | Environ 450 personnes (et des parcelles agricoles) | Hétérogène (tant au niveau de la végétalisation que de la géométrie de l'ouvrage) | Environ 10 800 000 € (avec environ 132 933 € de charges annuelles) | 550 000 € (débroussaillage, abattage d'arbres, création de brèches dans l'ouvrage, etc.) |
| CCPT et CAGD (40) | Gurgues - Ingous | Environ 6 km | Environ 80 personnes | Non précisé | 3 425 000 à 5 637 100 € (montant des charges annuelles non indiqué) | 100 000 € pour l'arasement total ou 50 000 € pour la réalisation de dizaine de brèches |
| Mise en perspective des coûts de classement avec confortement et des coûts liés à la réduction de vulnérabilité post-neutralisation d'ouvrage | | | | | | |
| CCCT (40) | Digues de Gay-Caroline et d'Antoinette de Prétoria à Saint-Sever | 3,8 km | 19 à 35 personnes | Médiocre (75 à 80 % de l'ouvrage colonisé par la végétation) | 1 052 000 à 1 873 000 € (avec 7 100 à 12 600 € de charges annuelles) | 241 200 € (diagnostic + réduction de la vulnérabilité) |
| CCCT (40) | Digue de Venise à Hagetmau | 600 m | 190 personnes (et des activités économiques) | Non précisé | 332 000 à 581 000 € (avec 3 100 à 4 600 € de charges annuelles) | 94 000 à 174 000 € (diagnostic + réduction de la vulnérabilité) |
| CCPT (40) | Digue de la forêt à Bégaar | 8,4 km | Environ 16 personnes | Médiocre à mauvais (colonisée par la végétation sur la quasi intégralité de son linéaire) | 1 320 000 à 2 317 000 € (avec 14 300 à 27 800 € de charges annuelles) | 160 000 € (diagnostic + réduction de vulnérabilité) |
| CAGD (40) | Digue des barthes neuves traversant Mées et Angoumé | 6 km | Environ 7 personnes (et des parcelles agricoles) | Très hétérogène (présence de tronçons en mauvais état avec trace de ruptures et surverse) | 2 473 000 à 4 335 000 € (avec 14 600 à 28 100 € de charges annuelles) | 26 800 € (diagnostic + réduction de vulnérabilité) |
| CCCVA (65) | Digue de l'abbaye de Tournay | Environ 300 m | Environ 30 personnes (et des parcelles agricoles) | Médiocre (digue végétalisée) | 44 000 à 52 000 € (avec 2 100 € de charges annuelles) | 40 000 à 57 000 € (diagnostic + réduction de la vulnérabilité + étude d'impact du retrait de la protection) |

Tous les montants recensés dans ce tableau sont exprimés en hors taxe
Sources : Etudes ISL 2017 et 2018 ; Etudes Artelia 2019 et 2022

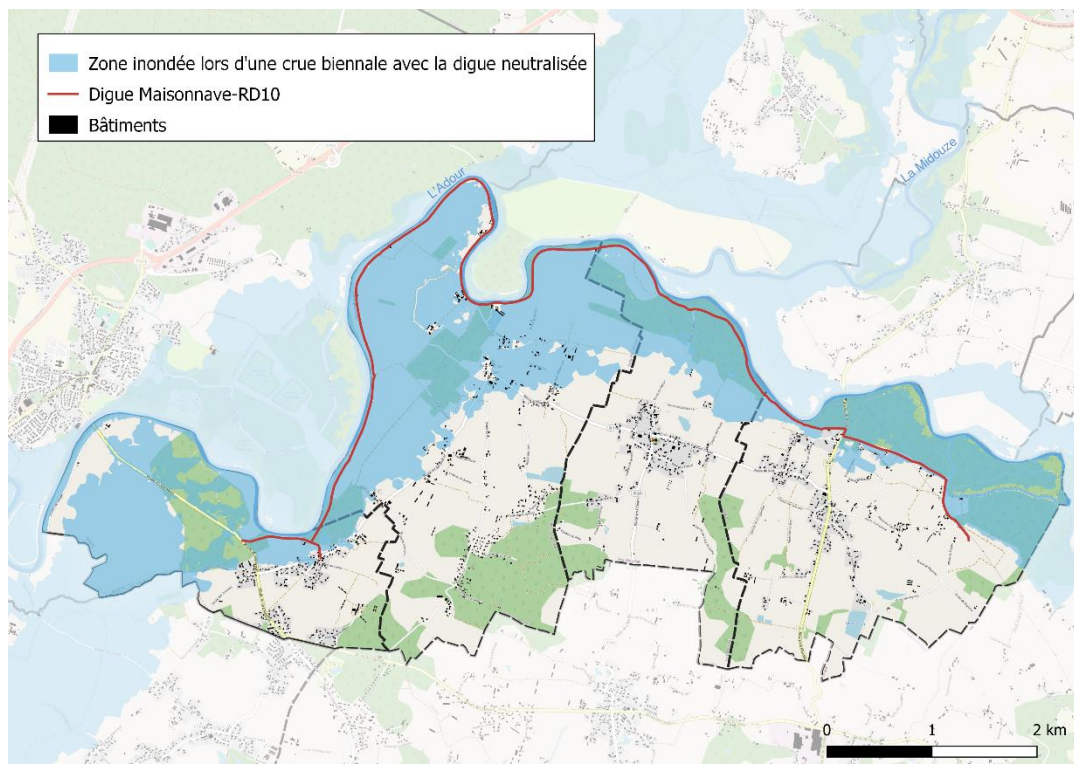
Le tableau 21 se découpe en deux parties avec, dans un premier temps, une comparaison des coûts de classement avec confortement et des coûts de neutralisation des ouvrages, dans un second temps, une comparaison des coûts de classement avec confortement et des coûts de réduction de vulnérabilité post-neutralisation, toujours en fonction des caractéristiques de l'ouvrage et des enjeux qu'il protège. L'ensemble des montants référencés représente les coûts hors taxes de ces opérations. Ce tableau permet de constater que si les charges financières liées à la neutralisation des digues non classées sont nettement inférieures à celles associées aux procédures de classement et travaux de confortement des ouvrages, elles restent néanmoins importantes pour les intercommunalités aux moyens les plus modestes. De plus, les

chiffrages des montants relatifs à la mise en transparence hydraulique des digues non classées ne tiennent pas toujours compte des mêmes éléments. De nouvelles doctrines, établies par les services de l'État, ont également vu le jour depuis ces chiffrages et nécessitent un dimensionnement précis de la neutralisation sur la base d'études hydrauliques, engendrant des coûts supplémentaires. Alors que certaines études mettent en avant les charges correspondant aux travaux de neutralisation à proprement parler sans prendre en compte les éventuelles démarches de réduction de vulnérabilité⁶⁷ du bâti aux inondations qui pourraient intervenir en compensation de la mise en transparence des digues, d'autres, à l'inverse, ne proposent qu'un chiffrage des démarches de réduction de vulnérabilité sans évoquer les montants relatifs aux études et travaux de neutralisation. Il faut donc imaginer que les coûts associés à la mise en transparence hydraulique des digues non classées devraient en réalité tenir compte de ces deux types d'action. Les coûts moyens à prévoir pour les diagnostics de réduction de la vulnérabilité réalisés par des prestataires spécialisés sont estimés à environ 700 € par habitation dont la superficie est de l'ordre de 150 m² et ceux associés aux mesures de réduction sont estimés entre 4 000 et 8 000 € par habitation (sans compter l'aménagement de zone de refuge). Ainsi, pour la digue de la Maisonnave RD10, d'après les modélisations réalisées par le bureau d'études Artelia, en cas de neutralisation de l'ouvrage pour une crue d'occurrence biennale, 126 habitations seraient affectées (figure 86). La réduction de la vulnérabilité (diagnostics et mesures⁶⁸) reviendrait en moyenne à 844 200 €. Le montant total des travaux de neutralisation et des opérations de réduction de la vulnérabilité pourrait donc s'élever à environ 1 394 200 € HT.

⁶⁷ La réduction de vulnérabilité du bâti aux inondations a pour but de limiter les dégâts humains et financier face à un risque d'inondation. Sur la base d'un diagnostic, sont identifiées un ensemble de mesures visant à limiter les venues d'eau dans le bâtiment (batardeaux, clapets anti-retour) ou à diminuer les dégradations éventuelles en cas d'inondation (matériaux hydrofuges, installation électrique surélevée, ...) ainsi qu'à prévoir la mise en sécurité des occupants (espace refuge).

⁶⁸ Les diagnostics doivent permettre de connaître le niveau d'exposition des biens à usage d'habitation aux inondations, la vulnérabilité de ces biens ainsi que les sources potentielles de dommages, mais aussi les préconisations techniques et les évaluations financières de travaux de réduction de vulnérabilité. Les mesures de réduction de vulnérabilité correspondent quant à elles aux travaux permettant d'améliorer la résistance des habitations face aux inondations (ex : travaux de sécurisation des circuits électriques, installation de batardeaux, aménagement de zone refuge en hauteur, réhausse des systèmes de chauffage, installation de pompes submersibles dans les sous-sols, etc.)

Figure 90. Zone inondée lors d'une crue biennale en cas de suppression de la digue Maisonnave RD10



Source : Artelia et Institution Adour, 2022

Enfin, en plus de devoir prendre la responsabilité d'inonder une zone et de faire face à d'importants coûts de mise en transparence hydraulique de l'ouvrage ainsi qu'à l'ensemble des opérations post-neutralisation, les entités gemapiennes sont face à de nombreuses incertitudes concernant les procédés mêmes de neutralisation des digues. Plusieurs acteurs interrogés affirment ne pas savoir comment doit concrètement se matérialiser la « mise en transparence hydraulique » : doit-il s'agir d'un arasement d'ouvrage ? Doit-t-il s'agir de création de brèches dans la digue ? Ou est-il possible de procéder à la mise en transparence naturelle de l'ouvrage au fur et à mesure que celui-ci se dégrade crues après crues ?

« [Agent] : Enfin, on n'a pas de consignes sur cet aspect des choses. La mise en transparence, l'État - enfin je ne pense pas dire de bêtises en affirmant ça - ne donne pas de cahier des charges à respecter pour la mise en transparence. La mise en transparence, elle se fait toute seule, naturellement, par dégradation au fil des ans. Nous, on considère que quelque part, cet ouvrage, vu qu'on ne l'a pas classé et bien, il n'est pas un ouvrage de protection contre les inondations, il n'est pas reconnu comme tel. Donc il n'est plus de notre responsabilité. Il devient ce qu'il veut par ailleurs. » (Entretien EPCIFP -ThG281)

Dans ce témoignage d'un agent d'une intercommunalité à fiscalité propre qui a fait le choix de ne pas classer ses ouvrages de protection contre les inondations, le flou réglementaire entourant la neutralisation des digues est clairement mis en avant et justifierait une non-intervention de la collectivité sur l'ouvrage. Cependant, si cette option de « mise en transparence hydraulique » par dégradation progressive de la digue pourrait ici être envisagée, c'est parce que l'ouvrage n'avait pas précédemment été classé au titre du décret de 2007. En effet, pour de tels ouvrages, les textes réglementaires ne donnent aucune précision quant aux mesures concrètes de neutralisation des digues, ni même sur l'obligation ou non de procéder à leur mise en transparence hydraulique. En revanche, avec la parution des derniers décrets relatifs aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, les règles de neutralisation

des ouvrages ont été précisées. Il semblerait que les doctrines internes aux services de l'État prévoient que la mise en transparence hydraulique des ouvrages ne soit obligatoire que pour les digues classées au titre du décret de 2007 et qu'elle doit être faite soit par arasement total de l'ouvrage, soit par la création de brèches permettant de laisser passer l'eau en cas de crue. Ces règles peuvent être source de nouvelles inégalités territoriales puisque le classement des ouvrages en 2007 n'a pas été réalisé de manière homogène dans l'ensemble du bassin de l'Adour et encore moins à l'échelle nationale.

« **[Agent]** : [...] les ouvrages qu'on ne prend pas, on va peut-être devoir les effacer pour ceux qui étaient reconnus par le décret de 2007. Ça crée un déséquilibre entre les gens qui ont bien fait leur taf à l'époque, qui ont déclaré leur ouvrage, à qui on va demander de les effacer parce qu'ils sont déclarés. Et puis ceux qui n'ont jamais rien dit et qui ont fait tout ça en catimini, déjà ce n'était pas normal et en plus eux on va leur dire "Bah on ne les connaît pas donc on les laisse vivre." Voilà ça, je pense que... Et ça, ce ne sera que la jurisprudence qui va l'amener, mais ça, ça serait bien qu'elle avance assez vite. » (Entretien EPCI-FP – ThG734)

Comme l'indique cet agent d'un EPCI-FP du bassin de l'Adour, un déséquilibre est créé de fait entre les territoires qui se sont conformés aux attentes réglementaires de 2007 et ceux qui n'ont pas tenu compte des obligations de l'époque de sorte que les territoires les plus respectueux des règles seront finalement les plus lésés. Ils seront – et sont déjà pour un certain nombre - confrontés à des choix cornéliens : classer ou neutraliser les ouvrages tandis que les territoires les moins légalistes seront libres de « laisser vivre » ou « laisser mourir » leurs ouvrages même en cas de non-classement. Toutefois, même pour les digues non classées au titre du décret de 2007 (donc non soumises à l'obligation de neutralisation), les décisions politiques de non-classement en « système d'endiguement » peuvent être source d'importantes tensions au niveau local.

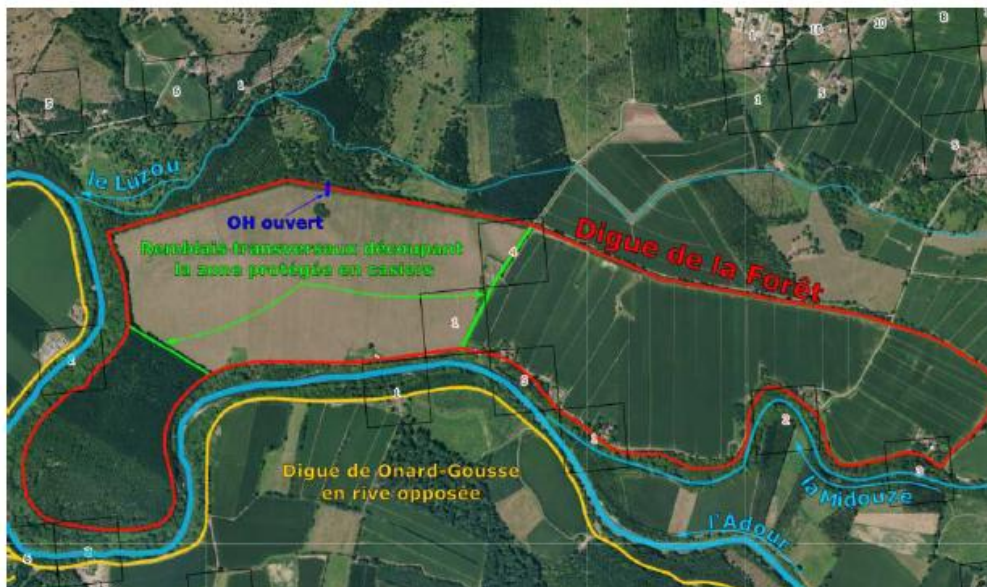
Cela fut le cas dans la communauté de communes Pays Tarusate, située au cœur du département des Landes, au nord des coteaux de Chalosse. Constituée de 17 communes, cette intercommunalité rurale est peuplée de 17 827 habitants en 2020 sur près de 600 km², soit une densité moyenne faible, inférieure à 30 habitants / km² (INSEE, 2020). Le siège de l'EPCI-FP est situé à Tartas (3 209 habitants) qui, avec Pontonx-sur-l'Adour (2 899 habitants) et Rion-des-Landes (3 065 habitants)⁶⁹, représentent les trois pôles du territoire (INSEE, Dossier communal, 2020). Les élus communautaires ont pris la décision, le 31 janvier 2019, de ne classer aucun des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations se trouvant sur le territoire de l'EPCI-FP ce qui a suscité une forte contestation, notamment de la part de la commune de Bégaar où le non-classement de la digue de la boucle de la forêt a été particulièrement mal vécu par la population, plus particulièrement par les agriculteurs propriétaires de parcelles derrière l'ouvrage (Bop, Sud-Ouest - Landes, 2021 ; Faure, Sud-Ouest - Landes, 2021). La digue entoure le lieu-dit de la Forêt duquel elle tient son nom. L'ouvrage est bordé par l'Adour et la Midouze au sud et à l'ouest. Le Luzou et un fossé de drainage des parcelles agricoles passent au nord de l'ouvrage et rejoignent l'Adour à l'ouest. D'après le LIDAR⁷⁰, les rapports d'inspection ainsi que la visite réalisée par le bureau d'études ISL en 2018, la hauteur de la digue est supérieure à 1,5 mètre sur la plupart du linéaire. La zone protégée potentielle est découpée en 3 casiers par la route de l'Adour et un remblai transversal. Elle comprend environ 9 habitations isolées.

⁶⁹ Au 1^{er} janvier 2017, Rion-des-Landes devient une commune nouvelle suite à la fusion avec Boos.

⁷⁰ « Le LiDAR (Light Detection And Ranging) est une technique de mesure de distance (télémétrie) qui exploite les propriétés de la lumière [...]. En topographie, on utilise les données acquises par LiDAR (sous forme de nuages de points) pour produire des modèles numériques 3D représentatifs à la fois du sol et des éléments à la surface du sol tels que les bâtiments, les ouvrages d'art ou la végétation. » (IGN, 2023)

D'après les carreaux INSEE, on dénombrerait 16 personnes mais la zone protégée comporte en surface essentiellement des parcelles agricoles (figure 87).

Figure 91. Implantation de la digue de la Forêt à Bégaar



Source : étude réalisée par le bureau d'études ISL, 2018

Toutefois, au regard des réparations régulières devant être réalisées après les crues, dont la figure 88 ne constitue qu'un exemple de dégâts causés par les inondations, l'intercommunalité à fiscalité propre en charge de l'item 5 relatif à la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, a fait le choix de ne pas classer cet ouvrage afin d'éviter des coûts de travaux et d'entretien trop importants.

Figure 92. Brèche dans la digue de la forêt après les inondations de mai 2021



Source : Adrien Bégué, 2021

Dans l'objectif de limiter la vulnérabilité des populations locales au risque d'inondation, les élus de la communauté de communes ont, parallèlement à la décision de non-classement des digues, fait le choix de créer une ZAD (zone d'aménagement différée). Cette dernière permet à l'EPCI-FP d'être prioritaire pour le rachat des maisons situées derrière la digue de la boucle de la forêt pendant au moins 6 ans. Cette démarche dépend toutefois de la bonne volonté des propriétaires et s'il ne s'agit pas d'une expropriation, elle constitue une opportunité pour les propriétaires de quitter une zone particulièrement exposée aux

risques d'inondations. Cette décision est cependant vécue comme un retour en arrière pour les agriculteurs dont les parcelles sont comprises dans cette zone puisque ces derniers ont toujours bénéficié d'une digue de protection financée par des fonds publics. Si la situation semble aujourd'hui s'être apaisée, les tensions ont été fortes entre les élus locaux et les représentants de la profession agricole. L'ouvrage n'ayant pas été classé au titre du décret de 2007, la neutralisation n'est pas obligatoire et les agriculteurs de la zone, soutenus par la commune de Bégaar, sont en train de constituer une ASA⁷¹ en vue de continuer à entretenir l'ouvrage malgré sa non-régularisation en système d'endiguement. Dans ce cas précis, la solution trouvée semble finalement convenir aux deux parties, même si la situation n'a pas toujours été simple à gérer.

Pour d'autres ouvrages qui seront soumis aux règles de la neutralisation, beaucoup de personnes en charge de la compétence GEMAPI s'interrogent sur l'identification de l'acteur qui devra ensuite se charger de la neutralisation de la digue si celle-ci n'est pas retenue en système d'endiguement par l'entité gemapienne, comme l'illustre l'entretien suivant, réalisé auprès d'un syndicat de rivière du bassin.

« **[Élu]** : *Donc ça veut dire que ces endiguements normalement, si on respecte la loi, il faudrait tous les mettre en transparence. [...] Et je vais vous dire, j'espère ne plus être Président le jour où il faudra aller annoncer ça aux propriétaires.*

[Agent] : *Normalement ça devrait être les services de l'État qui devraient leur dire mais ils n'iront jamais...*

[Élu] : *Oui, tu sais comment ils font les services de l'État !*

[Agent] : *Mais ils n'iront pas.*

[Élu] : *Non mais c'est pour dire que c'est un vaste sujet et qui sera difficile à appréhender et à mettre en service, hein ? Parce que... Je ne sais pas comment ils vont faire pour dire "Cet ouvrage-là, il n'a aucun intérêt, il ne protège pas des biens et des personnes, il faut le mettre en transparence." Je ne sais pas. Honnêtement, j'ai du mal à appréhender ce sujet-là.*

[Agent] : *Boh, les services de l'État, ils n'y viennent pas aujourd'hui, c'est parce qu'ils ne savent pas non plus... »* (Entretien syndicat de rivières – ThG683)

Si ce syndicat n'est en réalité que peu concerné par la neutralisation des digues étant donné qu'il ne dispose pas de l'item 5 de la compétence GEMAPI, les acteurs de celui-ci, qui n'excluent pas le fait d'intégrer un jour l'item 5 dans leurs statuts, se projettent sur les difficultés qu'ils pourraient éventuellement rencontrer concernant les obligations de neutralisation d'ouvrages. Ils ne semblent pas bien identifier quel acteur aura à solliciter la mise en transparence hydraulique des digues au regard de la réglementation et supposent que ce devrait être les services de l'État, bien que l'élu se montre très dubitatif. En réalité, depuis quelques temps maintenant, la DGPR (direction générale de la prévention des risques) du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires semble avoir mis en place une doctrine interne aux services de l'État qui identifie l'entité gemapienne comme responsable de la sollicitation de mise en transparence pour les ouvrages classés au titre du décret de 2007 non retenus pour la protection contre les inondations. Cette doctrine a été présentée par les services de l'État aux acteurs en charge de la compétence GEMAPI lors de réunions d'informations, mais aucun texte officiel n'a pour le moment été diffusé publiquement sur ce sujet. Concernant le devoir de neutralisation, il semblerait, selon les doctrines internes aux services de l'État, que l'acteur en charge de cette opération soit le propriétaire ou le gestionnaire de l'ouvrage défini dans le cadre de l'autorisation délivrée au titre du décret digues de

⁷¹ ASA : association syndicale autorisée. Dans ce cas, l'objectif est que l'ASA gère l'ouvrage qui serait régularisé en remblai en lit majeur (après négociation avec la DDTM locale), ce qui, en outre, et au regard des conséquences de la réglementation relative aux systèmes d'endiguement, permettrait de réduire significativement les coûts d'exploitation (selon un rapport estimé à environ 1/1000).

2007. De plus, la situation pourrait être différente suivant le statut public ou privé du propriétaire ou du gestionnaire de l'ouvrage. En tout état de cause, les interrogations des entités gemapiennes à propos des procédures de neutralisation des ouvrages restent, pour l'instant, sans réponses concrètes.

Comme nous avons pu le voir, lors de la phase d'enquête de terrain, les acteurs en lien avec la compétence GEMAPI ont, à maintes reprises, évoqué les difficultés qu'ils rencontrent face à l'imprécision de certaines règles relatives aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Par ailleurs, il semblerait qu'ils rencontrent également des difficultés dans leurs échanges avec les services de l'État ce qui ne faciliterait guère la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. La sous-partie suivante tentera de révéler les différents verrous qui peuvent se former entre le cadre réglementaire national, l'interprétation de ces textes par les services instructeurs de l'État à l'échelle départementale et les intercommunalités gemapiennes. Afin d'intégrer le point de vue de l'ensemble des acteurs parties- prenantes de l'application de ce cadre réglementaire, il paraissait essentiel d'interroger également les services instructeurs de l'État. Pour cela, un *focus group* a été réalisé auprès des DDT/M des 4 départements du bassin permettant d'intégrer à la sous-partie suivante l'analyse des points de vue de représentants des services de l'État.

6.3 – La rigidité et l'imprécision du cadre réglementaire à l'origine de l'inconfort des services instructeurs de l'État

Cette sous-partie exposera rapidement dans un premier temps, les retours des acteurs en lien avec la compétence GEMAPI concernant leurs relations et les difficultés qu'ils peuvent rencontrer avec les services de l'État ; dans un second temps, la méthodologie appliquée pour la réalisation du *focus group* et les résultats obtenus seront présentés.

Tout d'abord, un tiers des structures rencontrées dans le cadre des enquêtes de terrain affirment que les contradictions entre les services de l'État, que ce soit à différents niveaux (entre région et département par exemple) ou entre structures de même échelle (d'un département à l'autre ou d'une région à l'autre), peuvent nettement compliquer les diverses démarches des entités gemapiennes. Selon eux, ces contradictions sont le fruit d'une interprétation différenciée des textes réglementaires due à l'imprécision de certaines règles. Ces situations sont susceptibles de créer de la confusion, notamment auprès des structures gemapiennes à cheval sur deux territoires administratifs. Celles-ci confient que, pour un même type de dossiers, elles sont parfois contraintes d'adapter leurs dossiers en fonction du service instructeur auquel elles le soumettent. Il en est ainsi, par exemple, pour le syndicat de rivière interdépartemental du bassin-versant des Luys (SBVL) : fruit de l'extension d'un syndicat de rivière, landais à l'origine, à l'intégralité du sous-bassin, soit près de 1350 km², par adhésion des EPCI-FP béarnais en 2019 portant à 9 le nombre d'EPCI-FP membres. Il exerce la compétence gestion des milieux aquatiques (GEMA) par transfert des EPCI-FP, alors que la compétence prévention des inondations (PI) est quant à elle conservée par les communautés ou déléguée à l'Institution Adour pour certaines d'entre elles.

« **[Agent]** : Mais quand on est dans un syndicat où on n'est que sur un département et qu'une des DDTM, à la rigueur, on fait avec. Si c'est une DDTM comme la 64 qui est un petit peu plus pointilleuse, un petit peu plus exigeante, etc. Je pense que c'est la réputation qu'elle a. Bon, on fait avec, je veux dire, mais quand on instruit des dossiers dans un syndicat comme le SBVL, et je pense que c'est celui qui est le plus gêné, c'est compliqué. Parce qu'en fait ce que fait [le technicien] c'est qu'en permanence il s'adapte. Alors que théoriquement... Enfin, je pense qu'il a assez de choses à faire que de s'adapter... Parce qu'il connaît d'ores et déjà comment va réagir la DDTM64 et comment va réagir le 40. » (Entretien EPCI-FP – ThG246)

À travers son discours, cet agent se fait le porte-parole de ce syndicat de rivière interdépartemental auquel son EPCI-FP adhère pour l'exercice de certaines missions gemapiennes et tente de montrer que les différences d'interprétations de la réglementation ont un impact considérable sur l'instruction des dossiers d'un département à l'autre et sont susceptibles de ralentir la réactivité et de nuire à l'efficacité du syndicat de rivière. Cet agent déplore l'hétérogénéité des points de vue sur la réglementation nationale au sein des services de l'État alors que l'interprétation des textes devrait être identique et uniforme, à l'échelle nationale. Ces différences d'application des textes suscitent non seulement de la confusion dans les territoires à cheval sur plusieurs périmètres administratifs, mais posent également un problème d'inégalités plus général entre des intercommunalités avantagées par une lecture plus souple des textes dans un département et celles soumises à des exigences plus strictes du fait d'une interprétation plus rigide des textes par les mêmes services d'un autre département. Si ces arguments ont été, de nombreuses fois, évoqués lors des entretiens par les différents acteurs interrogés, il paraissait également important de les confronter au discours des acteurs représentant les services de l'État.

6.3.1 – La perception de la réglementation par les services de l'État : entre pertinence du cadre réglementaire et inadaptation aux particularités locales

Pour saisir le point de vue des services de l'État, nous avons choisi d'organiser un *focus group* avec des agents des quatre DDT/M. Ce type d'entretien collectif a été préféré à quatre entretiens individuels afin de mieux restituer « *toute la complexité des interactions sociales* » (Touré, 2010) entre agents de l'État et mettre au jour d'éventuelles divergences d'interprétation de la réglementation nationale. Au vu des retours des acteurs en charge de la compétence GEMAPI concernant les différences d'interprétation d'un département à l'autre, il paraissait important de réunir ces agents, en même temps, afin d'essayer d'identifier les points de discordance dans l'interprétation de la règle, s'ils existaient. Nous avons rapidement écarté l'éventualité d'un entretien à quatre voix qui paraissait difficile à gérer et pour lequel le risque d'une participation inégale de l'ensemble des acteurs était trop élevé. En effet, pour optimiser la participation de chacun des agents, un *focus group* avec des parties plus individualisées semblait être la meilleure solution. De plus, faire travailler, dans un premier temps, les agents de manière individuelle, permettait de recueillir leur avis personnel sur certains aspects sans que les réponses des uns puissent influencer les réponses des autres. Les réponses apportées par l'ensemble des participants étaient ensuite projetées de manière anonyme afin, dans un second temps, d'initier d'éventuels débats. Dans l'optique d'éviter de prendre les agents des services de l'État en défaut par rapport à leur territoire de compétence, l'ensemble des exemples et études de cas qui ont servi à l'élaboration de ce *focus group* ont été sélectionnés en dehors de leurs périmètres administratifs.

Ce *focus group* s'est déroulé en visioconférence pour des raisons essentiellement pratiques, il était plus aisé d'assurer la participation de chacun des invités en leur offrant la possibilité de ne pas avoir à se déplacer. Chaque agent disposait *a minima* d'un ordinateur et seul cet outil était nécessaire pour le déroulé du *focus group*. De manière plus générale, au-delà des discussions sur les différences d'interprétation des textes réglementaires, l'objectif du *focus group* était de recueillir l'avis de représentants des services de l'État sur diverses thématiques en lien avec l'exercice de la compétence GEMAPI. Le *focus group* se découpait en 5 parties, la première portait sur l'organisation territoriale de la compétence GEMAPI, la deuxième sur les éléments de la solidarité territoriale dans la pratique, notamment en termes de gouvernance et de mutualisation financière. La troisième partie reposait sur les difficultés rencontrées par les entités gemapiennes en matière de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les

inondations, la quatrième sur l'instruction des dossiers en lien avec la compétence GEMAPI par les services de l'État enfin la dernière sur les méthodes de travail communes lors de l'instruction des dossiers interdépartementaux. Le focus group a duré environ 3h20 et a été réalisé par l'intermédiaire du logiciel de visioconférence « Zoom » et grâce à l'application « Google Forms » pour recueillir les points de vue de manière individuelle et pouvoir ensuite projeter les résultats anonymisés.

Par souci de cohérence des parties de la thèse, seuls la méthodologie et les résultats des parties 3, 4 et 5 du *focus group* seront abordés ici. En effet, seules ces trois parties peuvent être en lien direct avec le sujet principalement développé dans ce chapitre, à savoir la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. La partie 3 consistait à diffuser une vidéo de France 3 illustrant les difficultés rencontrées par la communauté d'agglomération Val-de-Garonne Agglomération, dans le département du Lot-et-Garonne, à propos de la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations sur son territoire⁷². Cette vidéo démarre par des plans des inondations de la Garonne en février 2021 qui se sont étendues sur 60 kilomètres de long. La journaliste explique que « *le pire a été évité* », notamment sur la commune de Coutures grâce à la présence d'une digue. En réalité, il s'agit même de 90 kilomètres de digues qui ceinturent l'agglomération Val-de-Garonne. La journaliste poursuit en indiquant que les digues ont souffert : « *700 mètres cumulés de crevasses et des dégâts qui se chiffrent en millions, des sommes inédites pour la petite communauté d'agglomération Val-de-Garonne Agglomération, composée de 60 000 habitants. Aujourd'hui, elle est seule à supporter 60% des coûts d'entretien faramineux, avec un Etat toujours plus exigeant sur la qualité réglementaire des digues* » (France 3, 2023). Le Président de la communauté de d'agglomération apporte également son témoignage et affirme que son territoire se trouve dans l'incapacité de financer les 18 millions d'euros de travaux nécessaires. Il insiste par ailleurs sur le caractère incohérent et injuste de la réglementation. Son constat est partagé par le sénateur Hervé Gillé⁷³ (Gironde) qui revendique même une participation financière plus importante de la part de l'État pour la mise en œuvre de cette réglementation. En guise d'ouverture, la vidéo se termine sur une présentation d'un territoire voisin, la communauté de communes de Sud Gironde pour laquelle les élus ont décidé d'abandonner une partie de leurs digues, sous-entendu en raison des fortes exigences réglementaires et des importants coûts qu'elles engendrent. Après diffusion de cette courte vidéo, il a été demandé aux agents des services de l'État de manière ouverte et spontanée s'ils avaient connaissance de situations plus ou moins similaires dans leurs territoires respectifs et d'expliquer ces diverses situations le cas échéant. Ensuite, il a également été demandé aux participants d'imaginer les perspectives d'avenir et les éventuelles solutions qui pourraient s'offrir à ces territoires pour débloquer ces situations actuellement dans l'impasse.

Dès la fin de la vidéo, les réactions des deux représentants des DDT 32 et 65 ont été unanimes ; ils ont reconnu partager des situations plus ou moins similaires à celles vécues par la communauté de communes Val-de-Garonne et ont affirmé que la réglementation devait évoluer pour permettre aux territoires ayant peu de moyens et peu d'enjeux humains derrière leurs digues de gérer convenablement leurs ouvrages. L'agent représentant la DDTM 64 s'est montré plus nuancé dans ses propos en insistant sur la nécessité et les bienfaits d'une telle réglementation, donnant même parfois l'impression de minimiser l'urgence des situations mises en exergue par le reportage télévisé. Les échanges assez animés entre ces trois agents n'ont laissé que peu de latitude à l'agent de la DDTM 40 pour s'exprimer. Ce dernier n'est pas

⁷² <https://france3-regions.francetvinfo.fr/nouvelle-aquitaine/lot-et-garonne/marmande/risque-d-inondation-en-lot-et-garonne-les-communes-n-arrivent-plus-a-financer-l-entretien-des-digues-2773790.html>

⁷³ Hervé Gillé : membre du groupe Socialiste, Ecologiste et Républicain

intervenir dans le débat et a dû mettre fin prématurément à sa participation au *focus group* afin de pouvoir assister à une autre réunion. Avant de quitter la visioconférence, il a néanmoins confié être d'accord avec l'ensemble des points relevés par ses homologues, présentés à travers les extraits ci-dessous.

« [Q] : Voilà pour la vidéo. Pour commencer le débat, est-ce que vous, sur vos territoires, vous avez eu des échos de problèmes similaires qu'ont pu rencontrer les EPCI à fiscalité propre ou les syndicats ?

[Agent de la DDT 32] : Côté Gers, oui, c'est permanent. [...] Déjà, en effet, les coûts, qui sont représentés à la fois par le classement des ouvrages et par la gestion des ouvrages, chaque gemapien ou EPCI vous diront qu'ils ont beau mettre une taxe en place, elle ne permet de couvrir qu'une partie infime des coûts inhérents au classement et à l'entretien des ouvrages. C'est vraiment le point d'achoppement qui contraint même certains gemapiens à ne pas classer des ouvrages. Voilà, préférer ne pas les classer parce que fondamentalement, ils savent que ça va leur coûter excessivement cher et que malgré les fonds que l'État débloque, parce qu'il y a quand même des leviers financiers, ça reste quand même insuffisant. [...] nous, on a toujours considéré, et je pense que les gemapiens également, considèrent que **cette réglementation sur les systèmes d'endiguement n'a pas été faite sur des ouvrages agricoles** qu'on retrouve dans les départements agricoles. Et ça fait peser une charge financière énorme à ces gemapiens-là qui n'ont pas la capacité de le faire. Donc, le discours dans la vidéo, nous, on est en plein dedans. Moi, c'est des choses qu'on vit au quotidien côté Gersois.

[Agent de la DDT 65] : Oui, on peut doubler Gersois et Hautes-Pyrénées parce qu'on a notamment le même gemapien. Et clairement, parce que quand tu parles de **l'explosion des coûts**, mais rien que **l'explosion des coûts** en termes d'études. Enfin, nous, on a le cas. Là, on jongle, à l'heure actuelle, parce qu'on a un gemapien assez prenant. Et puis, c'est vrai que cette réglementation, c'est classique du fonctionnement de l'État. Enfin, il y a eu un événement catastrophique. Et donc, **on sort le parapluie**, enfin, clairement, avec des ouvrages... Parce que là, c'est quand même des gros ouvrages dans la vidéo qu'on a vue. Mais nous, on a des ouvrages qui font 50 centimètres, un mètre maximum pour lesquels le risque sécuritaire est quasiment nul, même en cas de rupture. Et derrière, s'il faut faire une étude, s'ils retiennent en système d'endiguement, il faut une étude de danger, c'est tout de suite... Parce que **tout le monde veut se couvrir**, donc de toute façon, des études de danger a minima, ça n'existe pas parce que le bureau d'études est certifié. Et donc, c'est tout de suite des coûts de centaines de milliers d'euros pour des territoires où on protège une centaine d'habitants, des dizaines de maisons. Là, on est, à l'heure actuelle, arrivés à **un point insoluble**. » (Extrait du focus group avec les DDT/M)

Selon ces deux agents, la réglementation n'est pas adaptée aux ouvrages ruraux, tout d'abord parce qu'elle coûte trop cher à ces territoires qui se retrouvent dans l'incapacité d'assumer de telles dépenses ou qui préfèrent ne pas classer leurs ouvrages pour éviter des dépenses excessives pour peu d'enjeux en comparaison aux importants systèmes d'endiguement des villes. L'agent de la DDT 65 déplore cette réglementation unique qui, selon lui, est une réaction étatique à un événement catastrophique (la tempête Xynthia) et qui conduit les territoires locaux à des situations « insolubles ». Il perçoit en cette réglementation, un moyen pour l'État de « se couvrir », « d'ouvrir le parapluie » et de s'exonérer de certaines responsabilités sans se soucier des conséquences pour les territoires locaux. Néanmoins, pour l'agent de la DDTM 64, cette réglementation établie par la direction générale de la prévention des risques est adaptée et nécessaire pour certains ouvrages et plus particulièrement ceux des territoires de montagne pour lesquels les inondations torrentielles présentent un réel danger pour les populations.

[Agent de la DDTM 64] : La réglementation, elle a été produite par la DGPR, la direction générale de la prévention des risques. Et pour eux, en fait, il y a beaucoup d'enjeux. Il faut des ouvrages qui soient très bien gérés. Moi, sur la partie de mon territoire qui est plus montagne et où il y a des enjeux, les ouvrages sont beaucoup plus ponctuels. En fait, ce n'est pas des dizaines de kilomètres. C'est vraiment des petits systèmes d'endiguements qui protègent des enjeux nombreux, importants à l'arrière. Et dans ce cas-là, la réglementation actuelle, elle est hyper adaptée. (Extrait du focus group avec les DDT/M)

L'agent de la DDTM 64 justifie les exigences réglementaires par la fréquence et l'intensité des aléas pour les zones de montagne exposés à des crues rapides, dévastatrices et dangereuses pour les populations. Toutefois, si les règles lui semblent adaptées, cet agent n'évoque en aucun cas les difficultés financières et par extension techniques auxquelles sont confrontés les territoires de montagne pour appliquer cette réglementation. Pourtant, l'ensemble des Gemapiens des Pyrénées-Atlantiques concernés par des zones de montagne n'ont cessé de faire état des faibles densités de population caractéristiques de ces territoires, ne leur permettant pas, de fait, de dégager des moyens financiers suffisants pour assumer les coûts liés au classement de la totalité de leurs ouvrages. La réglementation est donc adaptée pour garantir la solidité des ouvrages de montagne et la sécurité des populations installées dans ces territoires, mais semble être déconnectée des capacités financières de ces territoires. L'agent de la DDTM 64 dont le discours s'appuie uniquement sur la pertinence des règles d'un point de vue technique sans vraiment tenir compte des capacités des territoires à appliquer cette réglementation, poursuit néanmoins son argumentaire en affirmant que pour certains territoires, notamment dans la partie estuarienne ou dans les barthes de l'Adour où les enjeux sont plus diffus, la réglementation « *n'est pas du tout adaptée* » et qu'« *il manque un échelon pour gérer ces ouvrages un peu mixtes* ». Les agents des services de l'État à l'échelle départementale sont donc globalement conscients des limites que présente la réglementation actuelle et confient même avoir fait remonter ces informations à maintes reprises à la DGPR et à la DEB (direction de l'eau et de la biodiversité), les deux organismes à l'origine de ce cadre réglementaire, mais ces dernières se montrent pour le moment peu à l'écoute de ces revendications.

6.3.2 – La création de solutions à l'échelle locale comme réponse à l'inadaptation du cadre réglementaire national

Si les agents ne semblent pas être d'accord sur l'éventuelle reconnaissance des limites réglementaires et sur la mise en œuvre de nouvelles solutions par la DGPR et/ou la DEB, ils reconnaissent tous que les alternatives à ces situations complexes émaneront du terrain. Les agents de la DDT 32 et 65 abordent même l'idée de créer du droit local et expliquent avoir déjà entamé cette démarche bien qu'ils soient conscients de prendre des risques en ne répondant pas à la réglementation prévue.

« **[Agent de la DDT 65] : On déroge, on fait des trucs, on fait des remblais en lit majeur qui ne sont pas système d'endiguement. Enfin, on est très limite. [...]** Mais moi, ce que je conteste, c'est qu'on soit **obligés de juridiquement être limités** pour répondre aux enjeux du territoire, et puis, où tout le monde est convaincu. [...] Donc, la réglementation, on ne la conteste pas sur sa pertinence et sur des zones à enjeux. Le problème, ce qui manque, c'est cette possibilité de curseur. Mais là, on prend un marteau pour écraser un moustique et ça ne satisfait personne. Et tout le monde sait que ce n'est pas pertinent, mais on n'a pas la latitude. Et se dire, "on va d'ici quelques années... la DEB va se saisir de ça pour que..." **On n'a pas le temps ! On n'a pas le temps** parce que les échéances, elles sont... Elles sont pour maintenant. Et comme on dit, on n'arrête pas de faire des **arrêtés de dérogation** du préfet pour prolonger. Alors on va voir. Nous, on a prolongé même au-delà parce que là, on a prolongé jusqu'à fin 2024 par **dérogation du préfet**. Mais ce n'est pas un mode de fonctionnement normal de dire qu'on fonctionne par le **pouvoir de dérogation du préfet**. Ça ne peut pas être satisfaisant comme mode d'organisation et de fonctionnement et de réponse qu'on apporte aux collectivités.

[Agent de la DDTM 64] : En fait, tu vois, il faudrait qu'on fasse la même réunion dans 10 ou 20 ans pour voir ce qui s'est fait.

[Agent de la DDT 65] : (Rires) » (Extrait du focus group avec les DDT/M)

Ici, l'agent de la DDT 65 illustre à travers l'exemple du remblai en lit majeur, un moyen de déroger aux règles initiales. Le remblai en lit majeur que l'on retrouve dans la nomenclature IOTA est utilisé par

différents territoires pour donner une existence réglementaire à certains ouvrages existants qui ne seront pas retenus en système d'endiguement. Cette alternative permet d'éviter la neutralisation des ouvrages non classés et autorise le gestionnaire à poursuivre l'entretien de son ouvrage. Cependant, aux yeux de la réglementation, l'ouvrage perd son statut de digue et sa vocation à protéger contre les inondations. Cette solution défie ainsi la logique réglementaire dont l'objectif était de renforcer la tenue des ouvrages ayant vocation à lutter contre les inondations. En effet, si d'un point de vue administratif l'ouvrage ne sera plus considéré comme une digue, dans les faits, bien que classé en remblai en lit majeur, il aura toujours une vocation de protection contre les inondations pour les populations locales sans pour autant répondre aux mêmes normes de sécurité que les systèmes d'endiguement. Cette solution est considérée comme bancal par les agents des services de l'État qui perçoivent l'intérêt de cette démarche, car elle permet à des territoires avec de faibles enjeux et de faibles moyens de conserver leurs ouvrages de protection contre les inondations, mais n'apparaît pas toujours suffisante au regard des normes à respecter pour garantir la sécurité des populations installées derrière ces ouvrages. L'agent de la DDT 65 dénonce la nécessité de devoir prendre un risque juridique pour pouvoir répondre aux enjeux de son territoire et alerte sur ces situations d'urgence auxquelles les entités gemapiennes et les services de l'État doivent faire face. Il montre alors fermement son désaccord avec l'agent de la DDTM 64 qui semble plus détaché face à ces situations d'urgence et pense que les évolutions réglementaires interviendront d'ici quelques années. L'agent de la DDT 65 affirme que jouer sur le pouvoir de dérogation des préfets pour repousser les décisions sur le devenir des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations n'est pas une solution satisfaisante et qu'il est crucial d'intervenir rapidement.

Effectivement, pour le moment, la stratégie retenue par de nombreux territoires est d'utiliser les pouvoirs de dérogation des préfets, mais cette décision est très dépendante du bon vouloir des préfets et fait peser de lourdes responsabilités sur leurs épaules ainsi que sur celles des agents des services de l'État. Cependant, une fois encore, les agents des DDT/M interrogés semblent avoir une vision différente des responsabilités qui incombent à chaque acteur, comme en témoigne l'extrait suivant :

« **[Agent de la DDT 65]** : *Oui, mais ce que je dis, c'est que c'est très dépendant des personnes en place. Là où, d'habitude, tu peux avoir une réglementation qui fixe un cadre, là, c'est très... Il faut avoir un préfet qui suive. Déjà, il faut avoir toute une chaîne parce qu'on prend des risques. C'est là où, moi, ça me gêne.*

[Agent de la DDTM 64] : *Oui, on fait signer des trucs au préfet qui sont un peu en dehors des clous. Après, je pense que toute l'expertise technique du syndicat, la nôtre, on considère qu'on prend des dispositions qui sont satisfaisantes par rapport à la gestion de ces aménagements et suffisantes, tu vois ? Alors, je ne dis pas qu'un jour, il n'y a peut-être pas un truc qui ressortira.*

[Agent de la DDT 65] : *Ah beh, certainement, oui. [...] enfin, on prend de la responsabilité et même plus. Un fonctionnaire n'est pas censé aller contre la loi, or, c'est ce qu'on fait. Globalement, c'est ce qu'on fait.*

[Agent de la DDTM 64] : *Alors, on le fait signer au préfet et on développe tous les éléments...*

[Agent de la DDT 32] : *(rires) Alors c'est le préfet, là, qui assume.*

[Agent de la DDTM 64] : *C'est le préfet qui prend des responsabilités qui... Voilà. »* (Extrait du focus group avec les DDT/M)

Dans cet extrait on ressent le malaise de l'agent de la DDT65 qui explique que dans l'intérêt des territoires et pour pallier les manquements de la réglementation nationale, les agents et les hauts fonctionnaires (préfets) des services de l'État sont parfois contraints de prendre des décisions contraires au cadre réglementaire actuel. La notion de responsabilité prend de nouveau de l'importance à travers ce

discours bien que l'agent de la DDTM64 semble se sentir moins concerné par celle-ci, pensant que les principales responsabilités reposent sur les préfets. Par ailleurs, ces décisions étant dépendantes des agents et des préfets en place, la situation peut s'avérer non seulement gênante d'un point de vue purement réglementaire, mais peut aussi conduire à une stratégie différenciée de la part des différents services de l'État et ainsi ajouter de la confusion et des inégalités pour les territoires à cheval sur plusieurs périmètres administratifs. Cela semble notamment être le cas entre les directions départementales présentes dans le bassin de l'Adour, comme en témoigne l'extrait suivant.

« **[Agent de la DDT 65]** : *Ce que je trouve contestable, c'est que ça dépend beaucoup dans ce cas-là, on met le poids sur les services de l'État et donc des personnes qui sont en place. Donc nous, on entend, pour certains, on est laxiste dans le 65, parce qu'on sait que dans d'autres DDT pas très loin, il y a une position beaucoup plus régaliennne où on "la règle est celle-ci et on n'y touche pas, c'est la règle et nous, on n'applique que la règle." C'est là où je trouve que ce n'est pas cohérent vis-à-vis de nos maîtres d'ouvrage, surtout quand ils ont une vision interdépartementale à l'échelle des bassins, tout ça. [...] En termes de cohérence... Moi, il y a une chose que je déteste, c'est quand j'ai un maître d'ouvrage qui me dit "Ah, vous faites comme ça, mais à côté, ils ne font pas pareil" » (Extrait du focus group avec les DDT/M)*

À travers ces propos, nous retrouvons bien les arguments évoqués par les entités gemapiennes interdépartementales qui confient souvent « *avoir deux sons de cloches* » en fonction des départements. L'agent de la DDT 65 admet avoir déjà entendu ce genre de remarques de la part des maîtres d'ouvrage et se montre particulièrement agacé par ce constat. Néanmoins, une application plus homogène de la réglementation d'un département à l'autre ne saurait se faire sans clarification des instructions à suivre à l'échelle nationale. En attendant, cela dépend effectivement des personnes en place et des risques qu'elles acceptent de prendre ou non.

6.3.3 - L'identification et l'explication des potentielles discordances d'instruction entre les services départementaux de l'État

Si l'on en croit les pétitionnaires gemapiens, ces prises de décisions différenciées en fonction des départements concernent parfois même l'instruction des dossiers qu'ils peuvent être amenés à déposer auprès des services de l'État. Il nous paraissait donc essentiel de tenter de constater par nous-même s'il pouvait effectivement exister des différences de méthodes d'analyse des dossiers en fonctions des différents services de l'État dans le bassin de l'Adour. C'est la raison pour laquelle les deux dernières parties du focus group avaient pour objectif de permettre aux agents des différentes DDT/M de présenter leur méthode d'instruction. Pour cela, nous avons prévu deux questions fermées : l'une portant sur les instructions de plans pluriannuels de gestion de cours d'eau, l'autre sur les instructions des dossiers de demande de classement d'ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Dans chacune de ces questions il s'agissait de hiérarchiser divers points d'attention pouvant importer dans l'instruction de ce type de dossiers. Nous avons également laissé un champ libre afin que les agents puissent compléter les propositions si nécessaire (tableau 22 et tableau 23).

Tableau 22. Hiérarchisation des points d'attention lors de l'instruction d'un dossier de PPG

| | La cohérence du périmètre prévu dans le PPG (est-ce la bonne échelle ? Est-ce cohérent avec les périmètres voisins ? Etc.) | Le porteur (a-t-il les compétences statutaires ? A-t-il les ressources financières pour mettre en œuvre le PPG ? Etc.) | Les actions (sont-elles pertinentes vis-à-vis de la reconquête des milieux aquatiques ? Vis-à-vis des objectifs DCE ? Vis-à-vis du PLAGEPOMI ? Etc.) | Autres |
|---------|--|--|--|---|
| Agent 1 | Regardé en 2 ^{ème} | Regardé en 3 ^{ème} | Regardé en 1 ^{er} | |
| Agent 2 | Regardé en 2 ^{ème} | Regardé en 1 ^{er} | Regardé en 3 ^{ème} | « Evaluation des actions en cours de route - évolution du programme » |
| Agent 3 | Regardé en 1 ^{er} | Regardé en 2 ^{ème} | Regardé en 3 ^{ème} | « Le respect du dossier p/r à la législation sur l'eau + DIG » |

Tableau 23. Hiérarchisation des points d'attention lors de l'instruction d'un dossier de demande de classement d'ouvrage de protection contre les inondations

| | L'impact de l'ouvrage sur le territoire concerné | L'impact de l'ouvrage sur les territoires voisins | Le porteur (a-t-il les compétences statutaires ? A-t-il les ressources financières pour procéder à la régularisation de l'ouvrage ? Etc.) | Autres |
|---------|--|---|---|---|
| Agent 1 | Regardé en 1 ^{er} | Regardé en 2 ^{ème} | Regardé en 3 ^{ème} | « Complétude et recevabilité : procédure réglementaire d'instruction, sur les aspects techniques, la DREAL assure l'instruction » |
| Agent 2 | Regardé en 2 ^{ème} | Regardé en 3 ^{ème} | Regardé en 1 ^{er} | « Justifications / pertinence de l'ouvrage » |
| Agent 3 | Regardé en 2 ^{ème} | Regardé en 3 ^{ème} | Regardé en 1 ^{er} | « Étude des dangers, maîtrise foncière » |

Durant le remplissage du formulaire, les agents ont précisé avoir parfois du mal à hiérarchiser les points d'attention, car certains points avaient selon eux le même degré d'importance. Ainsi, concernant l'instruction des PPG si aucun classement n'est totalement identique, il est difficile d'évaluer la similarité ou les différences des démarches d'instruction d'une DDT à l'autre. Pour l'instruction des dossiers de demande de classement d'ouvrage, 2 réponses sur 3 sont totalement identiques ce qui laisse penser que la procédure d'instruction de ce type de dossier est plus commune d'un département à l'autre. Néanmoins, si ces réponses ne permettent pas vraiment de définir avec exactitude si les procédures sont identiques dans tous les départements, elles ont permis d'amorcer le débat sur les difficultés rencontrées par les entités gemapiennes à cheval sur plusieurs départements dans le cadre de l'instruction de leurs dossiers. Cette discussion nous a mené à la conclusion que ces difficultés ne semblent pas concerner les dossiers interdépartementaux qui, eux, sont traités par « une DDT pilote » avec des échanges réguliers avec la ou les autres DDT concernées. Le dossier interdépartemental est déposé auprès de la DDT pour laquelle le périmètre est majoritairement compris dans son territoire de compétence. De cette manière, la cohérence de l'instruction est préservée, en revanche dans le cas où l'entité gemapienne dépose, par exemple, un dossier de PPG auprès d'une DDT puis un deuxième auprès d'une autre pour deux périmètres distincts correspondant respectivement au territoire de compétence de deux DDT, pour un dossier réalisé de manière identique, les demandes complémentaires ne seront pas forcément les mêmes d'une DDT à l'autre

et c'est bien cela que les entités gemapiennes contestent. Certains agents semblent en être conscients et l'un d'entre eux justifie cela par les différences d'enjeux entre territoires.

« **[Agent de la DDT 65]** : [en parlant du fait qu'il puisse y avoir des différences dans l'instruction des dossiers entre DDT] *Oui mais c'est possible à la marge, parce qu'on n'a pas non plus les mêmes enjeux. C'est clair qu'entre les Hautes-Pyrénées et le Gers, on n'a pas les mêmes enjeux au niveau milieux aquatiques, parce que nos cours d'eau sont complètement différents. Mais là, je trouve ça... Enfin, comme image, ça me gêne. Alors, il n'y a pas la solution, parce que de toute façon, quand il y a un cadre... La question, c'est toujours quand on est à la limite du cadre, comment ça se passe ? Mais des fois, il y a quand même de grosses distorsions et c'est inconfortable.* » (Extrait du focus group avec les DDT/M)

Si cet agent reconnaît tout à fait qu'il puisse y avoir des différences d'instruction au niveau des dossiers d'une DDT à une autre, il confie également être gêné par cette image de non-uniformité des services de l'État. Il insiste ensuite de nouveau sur le fait que cette situation résulte de certaines imprécisions du cadre réglementaire qui laissent ainsi place aux interprétations individuelles ce qui peut engendrer de « *grosses distorsions* ». Les agents des services de l'État se retrouvent donc eux aussi bien souvent dans des positions inconfortables et espèrent que les évolutions réglementaires ne tarderont pas à intervenir, bien que certains semblent plus résignés ou réalistes au sujet de la réactivité de l'État face à ce type de problèmes.

« **[Agent de la DDTM 64]** : *Mais il y en a pour 20 ans. Et en fait, il y a plein de sujets de réglementation au titre de la législation sur l'eau où on est à plus 20 ou plus 30 ans des échéances réglementaires et on est toujours en train d'y bosser dessus. Dans le 64, je n'ai que ça. Ça ne concerne pas que la GEMAPI, les digues et les barrages mais aussi la continuité écologique, la directive ERU... On ne fait que ça, gérer des échéances réglementaires dépassées.* » (Extrait du focus group avec les DDT/M)

Du fait de son expérience, l'agent de la DDTM 64 pense que les évolutions réglementaires n'interviendront que dans le temps long, environ 20 ans, ce que les agents de la DDT 32 et 65 contestent en tentant de démontrer l'urgence d'agir. L'agent de la DDT 32 affirme que les entités gemapiennes n'attendent pas ce genre de réponse, tout particulièrement les territoires ruraux qui sont de loin les plus contrariés face à cette réglementation à laquelle certains ne peuvent répondre. Les trois agents des services de l'État concluent donc en expliquant qu'ils perçoivent les entités gemapiennes comme des partenaires et que les évolutions réglementaires émaneront des territoires locaux. Selon eux, c'est ensemble, services de l'État et entités gemapiennes, qu'ils parviendront à trouver des alternatives et de nouvelles stratégies qui puissent ensuite éventuellement faire modèles et être reprises à l'échelle nationale pour faire évoluer la réglementation. Afin d'identifier avec précision les problèmes auxquels sont confrontés les entités gemapiennes, tout particulièrement dans les territoires ruraux, il convient, dans une dernière sous-partie de dresser une comparaison entre la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations dans les territoires urbains et dans les territoires ruraux. Cette sous-partie sera également l'occasion de faire un état des lieux de la solidarité et des inégalités territoriales en lien avec le volet « prévention des inondations » de la compétence GEMAPI.

6.4 – Les territoires ruraux : les oubliés de la solidarité territoriale en matière de prévention des inondations

Afin d'apporter un nouvel élément de réponse à l'hypothèse selon laquelle la compétence GEMAPI serait plus difficile à mettre en œuvre pour les entités gemapiennes à caractère rural que pour celles à caractère urbain, engendrant ainsi une accentuation des inégalités entre ces entités, il convient maintenant

de réaliser des comparaisons concrètes entre ces deux types de territoires. Cette sous-partie qui se focalise essentiellement sur la partie « prévention des inondations » de la compétence à travers la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, tentera de démontrer que la réglementation nationale a été pensée pour les territoires urbains et désavantage fortement les territoires ruraux.

6.4.1 – Une réglementation nationale inadaptée aux territoires ruraux à l'origine d'un sentiment de solidarité à sens unique

D'ailleurs, cette réglementation a été largement remise en question lors de la phase d'enquête de terrain et dans 14 entretiens sur 31, les acteurs pensent que celle-ci est inadaptée à certaines particularités locales, notamment dans les territoires ruraux qui ont parfois des linéaires d'ouvrage importants, mais qui ne protègent que peu de population en comparaison à ceux des territoires urbains.

« **[Agent]** : Après, c'est la notion d'équilibre, même nous j'avoue qu'on ne comprend pas... [...] On a l'impression d'être passé de là [en montrant un seuil bas avec sa main] à là [en montrant un seuil bien plus haut avec sa main], c'est-à-dire qu'on regardait l'autre jour, on discutait, on a l'impression que pour une digue qui protège peu d'enjeux... Un peu, obligatoirement, parce qu'il faut quand même qu'il y ait des gens, on nous demande la même chose que pour une digue qui protège Toulouse quoi ! Il n'y a pas de gradient entre une digue qui protège 50 000 habitants et une digue qui protège les habitants, mais qui n'est pas... qui protège de l'inondation mais où il y a moins de danger finalement derrière. Si vous regardez l'étude de danger, on voit quand même que ça inonde, mais ça reste, finalement, peu dangereux pour les habitants, c'est plutôt des dégâts matériels qu'il va y avoir et on a aucune différence avec une digue pour laquelle si elle pète, il y a 1 000 morts derrière... » (Entretien syndicat de rivières – ThG146)

Cet agent déplore que la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations soit identique quels que soient le territoire, le type d'ouvrage et les enjeux qu'il protège. Selon lui, les règles de construction et de gestion des petits ouvrages ruraux ne protégeant que peu d'enjeux devraient être plus souples que celles attribuées aux ouvrages importants des territoires urbains abritant de nombreuses vies et activités humaines. Il poursuivra son discours en affirmant que si cette logique réglementaire est techniquement excessive, elle est surtout totalement déconnectée des capacités financières des territoires ruraux. Ce constat est partagé par bien d'autres acteurs et cela en conduit même certains à évoquer l'abandon des territoires ruraux au profit des territoires urbains. Cela s'inscrit même dans un contexte de malaise plus général ressenti par le monde rural comme plusieurs auteurs en ont fait état, notamment à travers la diminution des services publics dans les territoires ruraux (Fijalkow et Jalaudin, 2012, p.7 ; Taulelle, 2012, p.1). En matière de stratégie de lutte contre les inondations l'abandon des territoires ruraux se traduit parfois par un sentiment de solidarité à sens unique du rural vers l'urbain.

« **[Agent]** : Par contre, il y a quelque chose dont on parlait tout à l'heure, on disait la GEMAPI, effectivement, elle est quand même plus faite pour les zones habitées, les milieux urbains. Et du coup, par défaut, elle est moins faite pour le milieu agricole par exemple. Du coup, on va se retrouver avec des ouvrages, typiquement, qui existaient partout, des ouvrages, des systèmes qui protégeaient des villes ou alors des zones agricoles. Aujourd'hui, avec la GEMAPI, on protège les villes, ce qui peut s'entendre hein ? Tout à fait. Par contre on dit "On ne protège plus les parcelles agricoles." Donc du coup, derrière au niveau de l'État, logiquement ça ne sera plus des systèmes d'endiguement. Donc, la doctrine aujourd'hui c'est de dire derrière, ça devra être transparent. C'est-à-dire que derrière, vos digues agricoles... Alors, sous réserve que nani nana mais enfin, aujourd'hui, ils n'ont pas eu le droit de reconstruire leur digue, de refermer leur digue où il y avait des brèches. » (Entretien syndicat de rivières – ThG146)

À travers cet extrait, l'agent tente de mettre en évidence le contraste important qui peut exister entre la réglementation actuelle qui se veut focalisée sur la sécurité des vies humaines et la vocation historique de certains ouvrages qui avaient été construits et parfois même autorisés par les services de l'État dans l'optique de protéger des enjeux économiques tels que des parcelles agricoles. Ce type d'ouvrages étant particulièrement présents dans les territoires ruraux, la réglementation en vigueur apparaît comme favorisant les territoires urbains tandis qu'elle dessert les territoires ruraux qui n'ont parfois plus la possibilité d'entretenir leurs ouvrages.

« **[Élu]** : Et ça les gens ils ne comprennent pas et ils vous disent "ça, c'est parce qu'en bas, à Bayonne, ils ont peur d'être inondés, donc ils nous font inonder, nous, nos territoires pour que Bayonne soit protégé quoi." Actuellement, il y a ce problème, je l'ai entendu, on l'a entendu en réunion carrément hein ?

[Agent] : Donc, il y a bien une notion de solidarité, mais qui n'est pas très accompagnée, je dirais là-dessus. Non, mais on peut comprendre, moi, sur le principe, on peut comprendre qu'on favorise, on peut comprendre, qu'on ne peut pas protéger tout, on favorise les zones urbaines parce qu'on ne peut pas tout protéger. Mais ces zones qui étaient protégées, pour moi, c'est assez simple, demain c'est système d'endiguement ou ça ne l'est pas. Si c'est système d'endiguement, c'est géré comme un système d'endiguement, si ce n'est pas un système d'endiguement, je ne sais pas ce que ça pourra être, pour l'instant, mais en tout cas ça devra être plus ou moins... [...] Là pour le coup, la solidarité, elle n'est pas bien... À mon avis, eux, solidarité...

[Élu] : Elle est pour les zones habitées. » (Entretien syndicat de rivière – ThG146)

Ce binôme agent – élu s'attache à prouver que la réglementation nationale a été pensée en faveur des territoires urbains et semble totalement oublier les territoires ruraux. En effet, pour un grand nombre de ces derniers, l'économie locale repose sur l'activité agricole qui a parfois pu se développer grâce à la construction de digues agricoles. Cependant, le cadre réglementaire national ne fait aucune distinction entre les ouvrages de protection contre les inondations qui protègent les populations et ceux qui protègent des zones rurales composées de parcelles agricoles et d'habitats dispersés. Les territoires ruraux sont alors soumis aux mêmes exigences techniques que les territoires urbains et n'ont généralement pas les moyens financiers pour assumer une telle gestion. Pour les ouvrages non classés en systèmes d'endiguement, les décrets digues prévoient que ceux-ci devront être mis en transparence hydraulique ce qui revient pour les intercommunalités rurales à voir leurs terres régulièrement inondées. Cette logique, censée éviter des situations de suraléa, est aussi un moyen de recréer des champs d'expansion de crue sur des territoires où l'occupation du sol le permet. Ces champs d'expansion de crue permettraient de constituer une zone tampon qui aurait pour effet de limiter les impacts des inondations sur les territoires urbanisés situés plus en aval. Les deux acteurs interrogés expliquent avoir parfaitement compris cette logique et reconnaissent qu'il s'agit là d'une vraie démarche de solidarité face aux inondations, néanmoins ils dénoncent le caractère unilatéral de cette solidarité territoriale et le non accompagnement des territoires ruraux face à cette logique.

« **[Agent]** : Ils la comprendraient, mais si elle était mieux accompagnée... Ils peuvent dire "Je suis solidaire. La GEMAPI, elle dit que pour que les autres soient protégés, moi, il faut que je prenne l'eau, mais il y a des limites", je pense. Alors des limites, peut-être pas, mais être mieux accompagnés. [...] Donc, la solidarité, elle est limitée, là, dans le sens où ils sentent qu'ils sont abandonnés, je pense, ce secteur-là. Du ressenti qu'on en a, que moi j'en ai.

[Élu] : Oui c'est ça.

[Agent] : Du coup, oui, je veux bien comprendre, on entend bien que pour nous, c'est moins important qu'une ville, mais de là à nous laisser tout seuls avec des terres qui vont être... Probablement, derrière, on ne peut pas tout, économiquement, rentabiliser. Il faudrait qu'on soit un peu accompagné. Je ne sais

pas, des dispositifs financiers, qu'il y ait une compensation, quelque chose qui permette de faire passer un peu... » (Entretien syndicat de rivières – ThG146)

Selon leur point de vue, qui est aussi partagé par d'autres acteurs interrogés, la solidarité territoriale est à sens unique des territoires ruraux vers les territoires urbains dans la mesure où ces derniers n'offrent aucune compensation aux territoires ruraux pour l'effacement éventuel de leurs ouvrages de protection contre les inondations. Or, avec une telle logique, les intercommunalités urbaines se trouveront être les premières bénéficiaires de la neutralisation des ouvrages ruraux situés en amont tandis que les intercommunalités rurales apparaîtront délaissées. L'agent et l'élu de ce syndicat affirment donc qu'une compensation offerte par les territoires urbains aux territoires ruraux est nécessaire pour aller au bout de la logique de solidarité territoriale et apaiser la colère des populations rurales.

Toutefois, pour les territoires ruraux dont la volonté de régulariser leurs digues en systèmes d'endiguement est forte, mais dont les moyens financiers sont insuffisants pour assumer les coûts relatifs au classement de leurs digues, la solution de la compensation en cas de non-classement n'est pas acceptable. Cette réglementation associée aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations est donc source d'inégalités territoriales importantes puisque seuls les territoires qui en ont les capacités financières pourront vraiment décider de leur politique de prévention des inondations, tout particulièrement concernant le devenir de leurs ouvrages de protection. Les différents exemples qui suivront ont pour objectif d'illustrer cet argument par des situations concrètes.

6.4.2 – Un territoire rural dans l'incapacité financière de classer ses digues malgré une forte volonté politique de régularisation d'ouvrage : le cas de la communauté de communes Terres de Chalosse

Tout d'abord, la communauté de communes Terres de Chalosse située dans le sud des Landes dispose d'un important linéaire de digue dont 13 kilomètres que les élus de l'EPCI-FP souhaiteraient classer en système d'endiguement, car cet ouvrage concourt à la protection de 4 communes : Onard, Gousse, Saint-Jean-de-Lier et Vicq-d'Auribat (figure 89). Cette digue, appelée digue Maisonnave RD10, protège 10 hectares de cultures et de prairies (figure 90), 25 hectares de forêt et environ 250 à 300 habitants. Elle fait également partie des ouvrages du territoire pour lesquels seulement certains tronçons ont été classés (figure 89). L'ouvrage, d'une hauteur maximale de 3,5 mètres, composé de plusieurs tronçons, équipé d'un déversoir et de 20 clapets, s'appuie aussi en partie sur une route départementale, ce qui fait de lui un ouvrage polyfonctionnel.

Figure 93. Localisation et tronçons classés au titre du décret de 2007 de la digue Maisonnave RD10

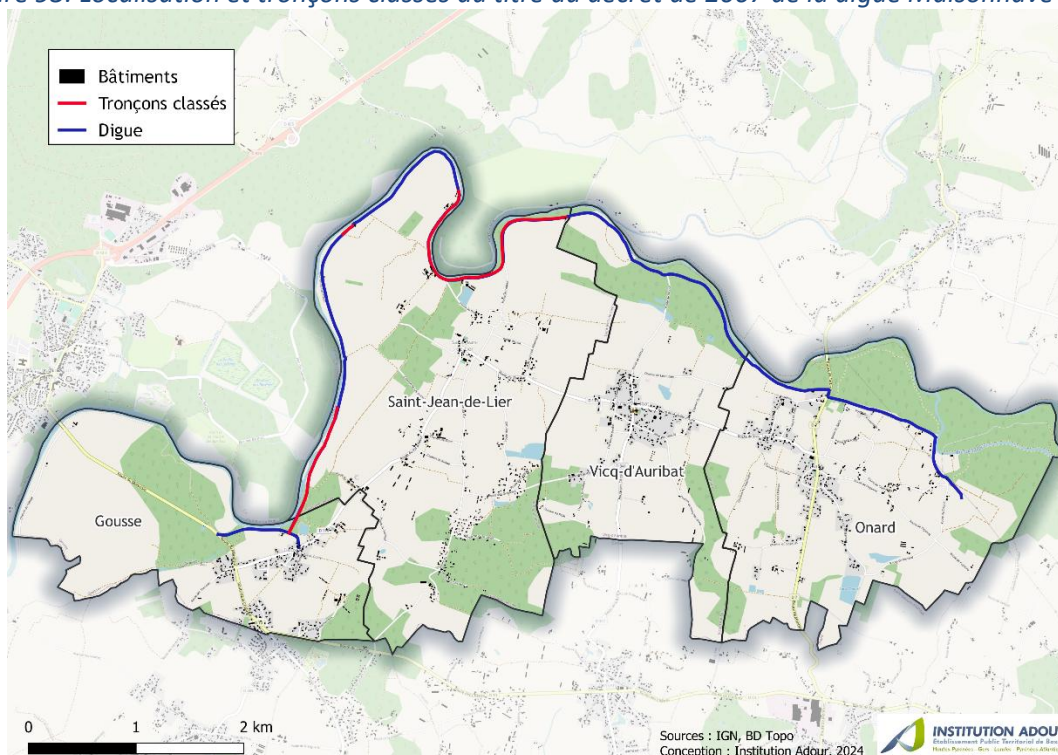


Figure 94. Terres agricoles derrière la digue Maisonnave RD10



Source : Institution Adour

L'origine de l'ouvrage n'est pas vraiment connue et celui-ci a été construit et complété à différentes époques. Selon les populations locales les premiers tronçons édifiés dateraient d'avant 1860, mais si l'on se fie à une étude menée par des géoarchéologues sur cette zone, la construction de l'ouvrage remonterait

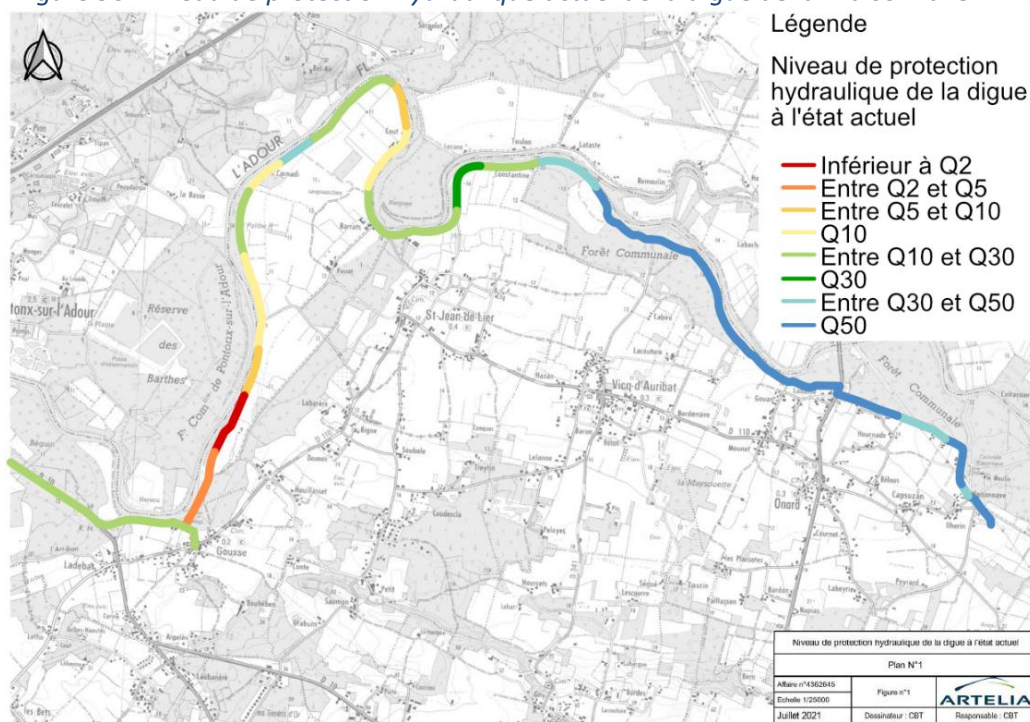
à 1873 ou 1874 sur une initiative de la commune d'Onard à laquelle les communes de Saint-Jean-de-Lier et de Vicq-d'Auribat se sont ensuite jointes (Lavigne, Fruchart 2023, p. 28). D'après les archives, la crue de juin 1875 a endommagé la digue sur tout son linéaire et les dégâts causés ont menacé les récoltes ainsi que les propriétés riveraines, si bien que les services des Ponts-et-Chaussées décidèrent de s'emparer des travaux de réparation et de confortement de la digue afin de la rendre « *insubmersible* » (Lavigne, Fruchart 2023, p. 28). Si la création initiale de l'ouvrage reposait sur des volontés communales, le maintien et le confortement de celui-ci relevait bel et bien d'une volonté de l'État, qui d'après les travaux de l'ingénieur Rodriguez, réalisa les travaux de réparation et de consolidation dès 1877.

Cet ouvrage a néanmoins subi plusieurs dommages au fil du temps et au fil des crues, mais compte tenu de son importance pour l'occupation du sol et les populations locales, il a toujours été réparé et maintenu. En effet, d'après le rapport d'inspection réalisé par les services de l'État à l'échelle landaise, la digue aurait nettement été réhaussée en 1952, après la crue historique de l'Adour du mois de février de la même année (DDAF 40, 2007, p. 6). Mais les matériaux ayant été jugés de mauvaise qualité, la digue a ensuite été détruite puis reconstruite. Ce rapport explique également que, jusqu'en 1985, une trouée existait entre les digues d'Onard et la digue de Gousse et que c'est en réponse aux événements de 1981 qu'un raccordement entre ces digues a été opéré afin d'assurer la continuité de l'ouvrage en vue de lutter contre les inondations. Plusieurs travaux de confortement ont aussi eu lieu dans les années qui ont suivi, notamment au niveau de la commune de Saint-Jean-de-Lier où l'ouvrage édifié en bord de berge était et est toujours soumis à d'importants phénomènes d'érosion et a donc nécessité l'installation d'encrochements. Aujourd'hui, sur certains tronçons les surverses sont également récurrentes en raison d'un niveau de protection très hétérogène selon les secteurs (figure 91 et figure 92).

Figure 95. Surverse de la digue Maisonnave RD10 lors d'une crue



Figure 96. Niveau de protection hydraulique actuel de la digue de la Maisonnave RD10

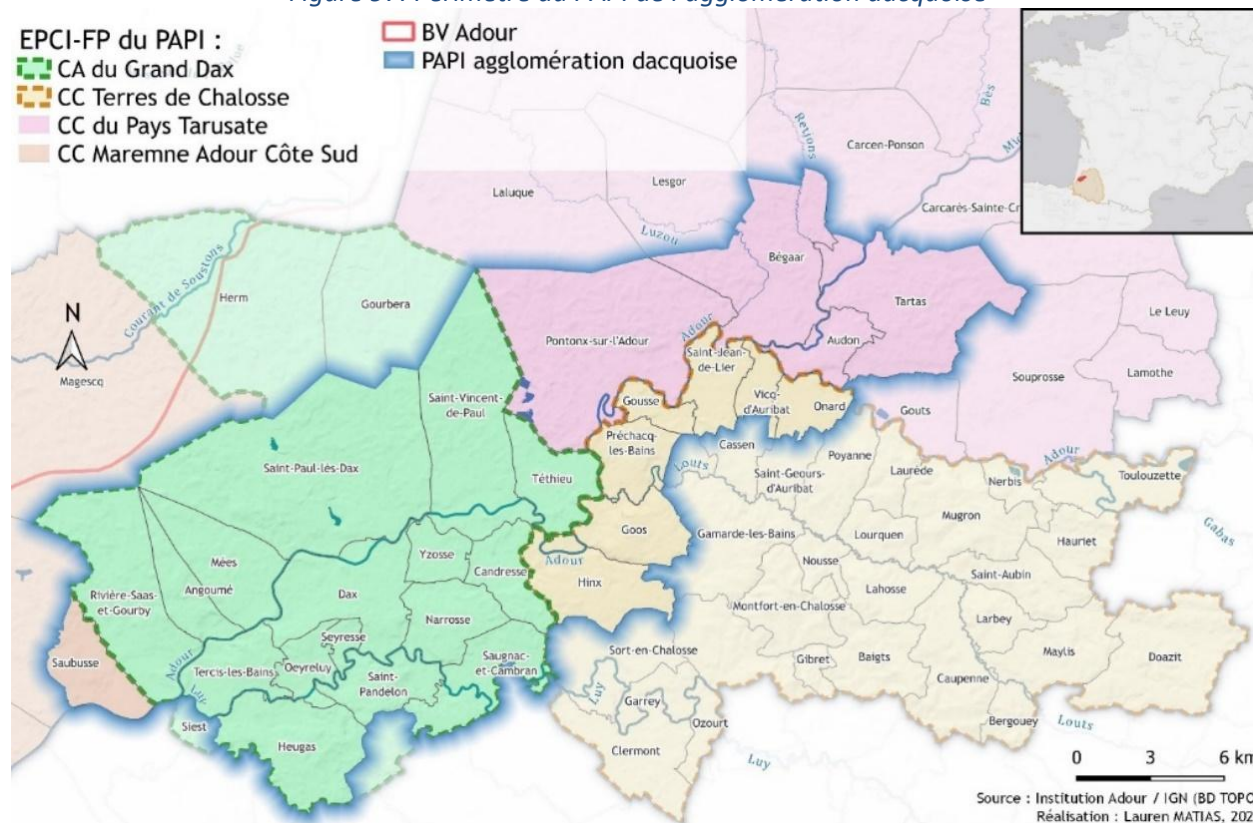


Si d'après le rapport du laboratoire hydraulique de France (LCHF) de 1982, la digue d'Onard permettait une protection de la zone jusqu'à des crues d'occurrence trentennale et décennale pour la zone située derrière le dernier raccordement. Aujourd'hui, du fait de l'évolution de l'hydrologie et de l'hétérogénéité de l'ouvrage, sa protection est estimée entre Q2 et Q50 selon les tronçons (figure 92). Comme le précise le rapport d'étude sur l'analyse de la situation initiale réalisé par le bureau d'étude Artelia, « La majeure partie de la digue n'a pas d'existence administrative mais est connue des services de l'Etat qui ont notamment réalisé deux rapports à ce sujet : le rapport de la DDAF de 2008 préliminaire au classement d'une partie de l'ouvrage et le rapport d'inspection de la DREAL en 2012 faisant suite au classement » (Artelia, 2022, p. 37). En 2011, 3 portions de la digue ont néanmoins été classées selon la classe C du décret digue de 2007 par l'État désignant comme gestionnaire l'Institution Adour qui était intervenue sur l'ouvrage en vue de réparer les dégâts causés par les crues de cette époque. Ce classement, réalisé par les services de l'État, permet désormais à la communauté de communes Terres de Chalosse (CCTC) de bénéficier d'une procédure simplifiée si elle souhaite classer son ouvrage de protection en système d'endiguement au titre des derniers décrets digues.

L'ouvrage, protégeant plusieurs centres-bourgs et d'importants enjeux pour les 4 villages concernés, qu'il s'agisse de la population ou de l'activité agricole, est apparu essentiel en termes de stratégie de protection contre les inondations pour les élus locaux. Ces derniers ont donc rapidement pris la décision de déléguer à l'EPTB, par voie de convention, une partie de la compétence GEMAPI, afin d'amorcer les démarches d'études préalables au classement de l'ouvrage en système d'endiguement. En effet, ne disposant pas en interne des compétences techniques pour la commande et le suivi de ces études, les élus de la CCTC ont préféré confier cette mission à l'Institution Adour à laquelle ils avaient déjà fait appel par le passé pour la réparation des digues. Parallèlement, conformément à la SLGRI (stratégie locale de gestion des risques d'inondations), la partie nord-ouest du territoire de la CCTC a été intégrée au périmètre

du PAPI de l'agglomération dacquoise (figure 93). Sachant que les communes d'Onard, de Gousse et de Saint-Jean-de-Lier disposent toutes trois d'un PPRi approuvé, en intégrant le PAPI de l'agglomération dacquoise pour faire suite à la SLGRI, la CCTC peut, entre autres, bénéficier du fonds Barnier.

Figure 97. Périmètre du PAPI de l'agglomération dacquoise



Dans le cadre de la convention de délégation avec l'Institution Adour, une étude permettant de définir le devenir de l'ouvrage a été réalisée par le bureau d'étude Artelia en 2022. Celle-ci propose 6 scénarios d'avenir de l'ouvrage :

- Suppression de la digue
- Confortement de la digue pour Q2
- Confortement de la digue pour Q2 et création d'un déversoir latéral amont
- Confortement de la digue pour Q5
- Recul de la digue avec effacement de tronçons actuels, confortement de la digue pour Q5
- Recul de la digue de quelques mètres côté ZP et reconstruction à neuf

Si les scénarios de suppression et de recul ont été étudiés, c'est essentiellement pour certifier que toutes les possibilités ont été prises en compte, mais le classement de l'ouvrage Maisonnavé RD10 en système d'endiguement de classe C à un niveau de protection faible, entre Q2 et Q5, le montant total des travaux a déjà été estimé entre 8 et 12 millions d'euros, soit une somme hors de portée pour cet EPCI-FP rural. Les élus des entités gemapiennes rurales tentent depuis maintenant plusieurs années d'unir leurs voix afin de faire évoluer le cadre réglementaire pour les ouvrages ruraux qui ne nécessitent pas toujours les mêmes investissements et les mêmes normes techniques que les ouvrages urbains protégeant des enjeux humains considérables.

Dans le bassin de l'Adour de nombreuses intercommunalités se retrouvent d'ailleurs dans des situations similaires.

6.4.3 – Le panel des situations des territoires dans l'incapacité de régulariser leurs ouvrages de protection contre les inondations

Si nous avons fait le choix de focaliser notre attention sur le cas de la digue Maisonnave RD10 c'est qu'il s'agit de l'un des ouvrages pour lesquels nous disposons du plus grand nombre d'informations compte tenu de la convention de délégation en cours entre la CCTC et l'Institution Adour. Cependant, sans disposer d'autant d'éléments chiffrés et d'informations précises relatives aux ouvrages et aux enjeux, nous savons qu'il existe bien d'autres cas de ce type dans le bassin de l'Adour. D'après les enquêtes de terrain, d'autres entités gemapiennes sont confrontées à des problèmes similaires. Comprises dans le périmètre du syndicat mixte de l'Adour amont (SMAA), les communautés de communes Adour Madiran (CCAM) ou Armagnac Adour (CCAA) abritent elles aussi des ouvrages de protection plutôt ruraux, mais protégeant tout de même de petites villes ou bourgs tels que Maubourguet (commune de 2 254 habitants, en 2020, située au nord des Hautes-Pyrénées) ou Riscle (commune gersoise de 1 761 habitants, en 2020)⁷⁴. Tout comme la CCTC, ces deux communautés de communes disposent d'enjeux importants dans les zones protégées par leurs digues et souhaiteraient pouvoir conserver celles-ci. Elles sont toutefois dans l'incapacité financière de répondre aux exigences réglementaires liées au classement de ces ouvrages. Afin de trouver une alternative, le SMAA a tenté, en s'appuyant sur les articles LO1113-1 à LO1113-7 du Code général des collectivités territoriales, de formuler auprès des services de l'État une demande d'expérimentation dans l'objectif de déroger à certaines contraintes de la réglementation nationale en proposant une gestion alternative des ouvrages de protection sur son territoire. Conscients que « *le syndicat couvre un territoire rural qui ne peut pas assumer les coûts de mise en conformité de ces ouvrages connus pour défendre peu d'enjeux avec un niveau de protection faible* », les élus du syndicat ont délibéré en octobre 2021 pour s'engager dans une expérimentation dérogatoire afin d'étudier « *la possibilité de gérer autrement ces ouvrages hydrauliques* »⁷⁵. Ils proposent qu'un « *ouvrage hydraulique qui ne serait pas reconnu comme digue pourrait être maintenu dans le dispositif de protection du territoire en tant qu'ouvrage participatif géré avec un cahier des charges de résilience* ». Cette proposition qui aurait pu être intéressante pour l'ensemble des entités gemapiennes rencontrant ces mêmes difficultés a malheureusement été refusée par les services de l'État qui ont donné leur réponse en février 2023, laissant ainsi les territoires ruraux dans une situation toujours inconfortable.

Pour le syndicat mixte des gaves d'Oloron, de Mauléon et de leurs affluents (SIGOM), dans les Pyrénées-Atlantiques, la situation est un peu différente, sans être simple pour autant. Ce syndicat a engagé des procédures de régularisation pour certains des ouvrages présents sur son territoire dont la digue de Sauveterre située sur la commune de Sauveterre-de-Béarn (figure 94 et figure 95) et la digue de Castagnède (figure 96 et figure 97) édiflée sur la commune éponyme, comprises toutes les deux dans le périmètre de la communauté de communes Béarn des Gaves.

⁷⁴ Données INSEE, RP 2020

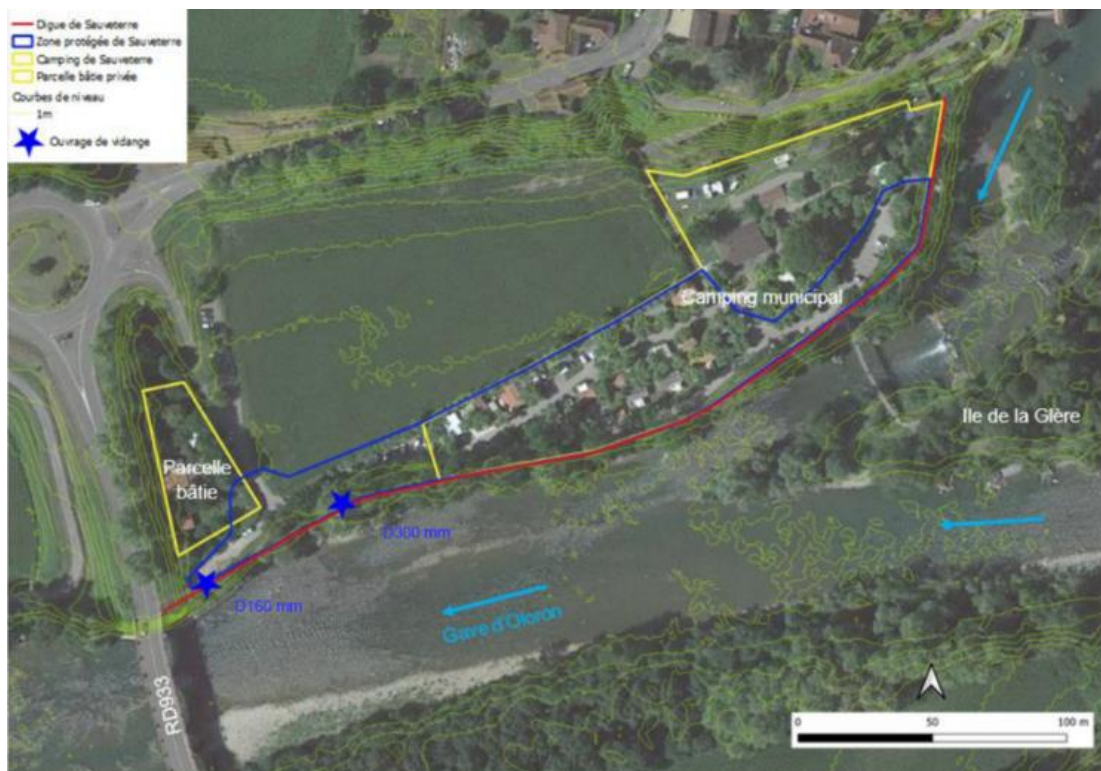
⁷⁵ Lettre du SMAA, adressée aux élus de leur périmètre siégeant dans les instances nationales, le 2 mai 2022

Figure 99. Digue de Sauveterre-de-Béarn



Source : Institution Adour

Figure 98. Zone protégée par la digue de Sauveterre-de-Béarn



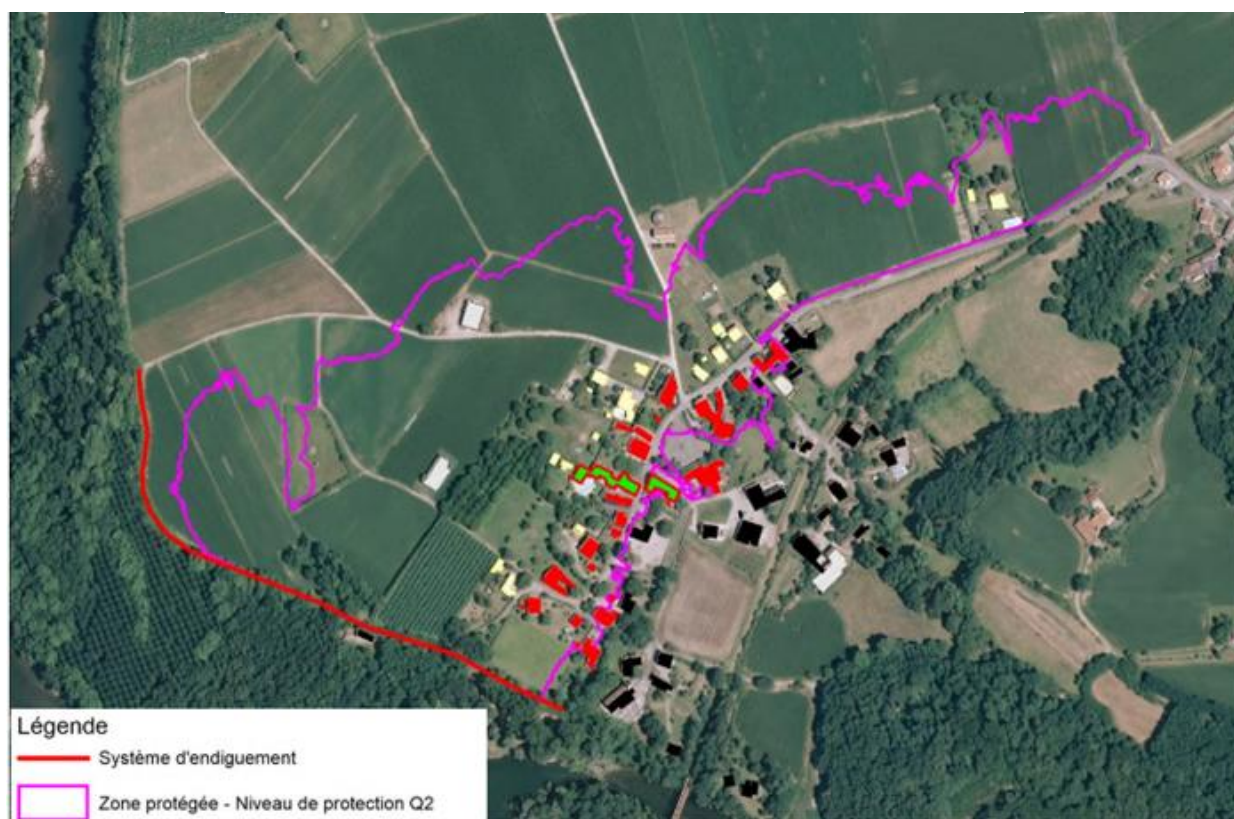
Source : bureau d'étude HEA (hydraulique environnement Aquitaine)

Figure 100. Digue de Castagnède



Source : syndicat mixte des bassins des gaves d'Oloron, Aspe et Ossau

Figure 101. Zone protégée par la digue de Castagnède



Source : bureau d'étude HEA (hydraulique environnement Aquitaine)

Si les procédures de régularisation ont pu être engagées c'est parce que le classement des ouvrages en l'état était possible bien que le niveau de protection soit très faible (Q2 pour la digue de Castagnède et Q4 pour celle de Sauveterre). Dans le cadre de son engagement dans le PAPI gave d'Oloron (figure 100) aux côtés du syndicat mixte des gaves d'Oloron, d'Aspe, d'Ossau et de leurs affluents (SMGOAO) et de la communauté de communes de la Vallée d'Ossau (CCVO), porté par l'Institution Adour, le SIGOM a souhaité étudier différents scénarios pour le devenir de ces deux ouvrages, notamment les possibilités de

confortement. Toutefois, au regard des faibles moyens financiers du territoire, le syndicat n'exclut pas, dans les scénarios d'avenir, de procéder à un déplacement d'enjeux, notamment pour la digue de Sauveterre qui protège un camping pouvant accueillir environ 300 personnes dans la zone actuellement protégée par l'ouvrage (figure 95). Une fois la phase d'étude terminée, ce syndicat ainsi que ses EPCI-FP membres seront alors confrontés à des choix cornéliens concernant leur stratégie de prévention des inondations et une fois encore, les capacités financières pourraient malheureusement contraindre les élus à prendre des décisions qui ne correspondent pas à leur volonté première.

Concernant le syndicat mixte du bas Adour maritime (SMBAM), dont le périmètre comprend l'embouchure de l'Adour, la situation est d'autant plus critique qu'il s'agit du syndicat qui dispose du plus important linéaire de digues. Ses 144 kilomètres de digues ont la particularité d'être non seulement soumises aux inondations fluviales mais également soumises aux influences maritimes. Ainsi, malgré la présence de territoires urbains et de territoires littoraux disposant d'une certaine capacité financière, l'ampleur des linéaires de digues paraît difficilement gérable dans son intégralité. La communauté d'agglomération du Pays Basque, principal membre du SMBAM et représentant à elle seule 39 % de la superficie du département des Pyrénées-Atlantiques, abrite un nombre considérable d'ouvrages de protection contre les inondations fluviales mais est également fortement concernée par la gestion du trait côte relevant également de l'item 5 de la compétence GEMAPI (défense contre les inondations et la mer). La communauté d'agglomération du Pays Basque apparaît comme un territoire à caractère urbain dans le diagnostic territorial réalisé dans le cadre des travaux de recherche, mais est en réalité majoritairement composée de communes rurales (les fortes densités de populations des villes littorales : Bayonne, Anglet forcent le trait « urbain » du territoire). Néanmoins, si la thématique des inondations fluviales (de l'Adour en particulier) concerne principalement des communes rurales, celle de la gestion du trait de côte concerne plutôt des communes urbaines et touristiques.

Parallèlement, cet EPCI-FP exerce en régie l'intégralité de la compétence GEMAPI sur une grande partie de son territoire (à l'exception de l'Adour aval et du gave de Mauléon) et compte tenu de la masse de travail que cela représente déjà en matière de prévention des inondations, la communauté d'agglomération ne semble pas vraiment inciter le SMBAM à élaborer sa stratégie de gestion des ouvrages de protection sur la partie de territoire qui la concerne puisque cela pourrait la contraindre à tout mener de front et pourrait s'avérer difficile voire impossible à assumer financièrement. Au bénéfice financier de ses EPCI-FP membres et en dépit du risque juridique, voire pénal pour les représentants du SMBAM, le syndicat a, pour le moment, fait le choix de ne classer que deux ouvrages en systèmes d'endiguement à la demande expresse de ses membres concernés. Par exemple, la digue de Peyrehorade (figure 98) sera classée au titre des derniers décrets digues du fait de la pression pour régulariser leur ouvrage de protection exercée par les élus de la communauté de communes Pays d'Orthe et Arrigans (CCPOA), membre du SMBAM. Cet ouvrage qui s'approche de la classe B (3 000 habitants), sera un système d'endiguement de classe C protégeant environ 2 400 personnes avec un niveau de protection à Q16 contre les crues des gaves réunis (figure 99).

Pour la communauté de communes Maremne Adour côte sud dont la situation financière est plutôt confortable, l'importance des enjeux, y compris hors bassin de l'Adour sur la partie côtière rend également la réglementation difficilement applicable. Enfin, pour la communauté de communes du Seignanx, sa faible superficie et ses enjeux considérables la placent dans une situation insoluble. Il faudrait plus de 30 ans de

financement de taxe GEMAPI au taux maximal à cet EPCI-FP s'il souhaitait régulariser l'ensemble des ouvrages de protection présents sur son territoire.

Figure 102. Digue de Peyrehorade



Source : Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), 2023

Figure 103. Zone protégée par la digue de Peyrehorade



Légende

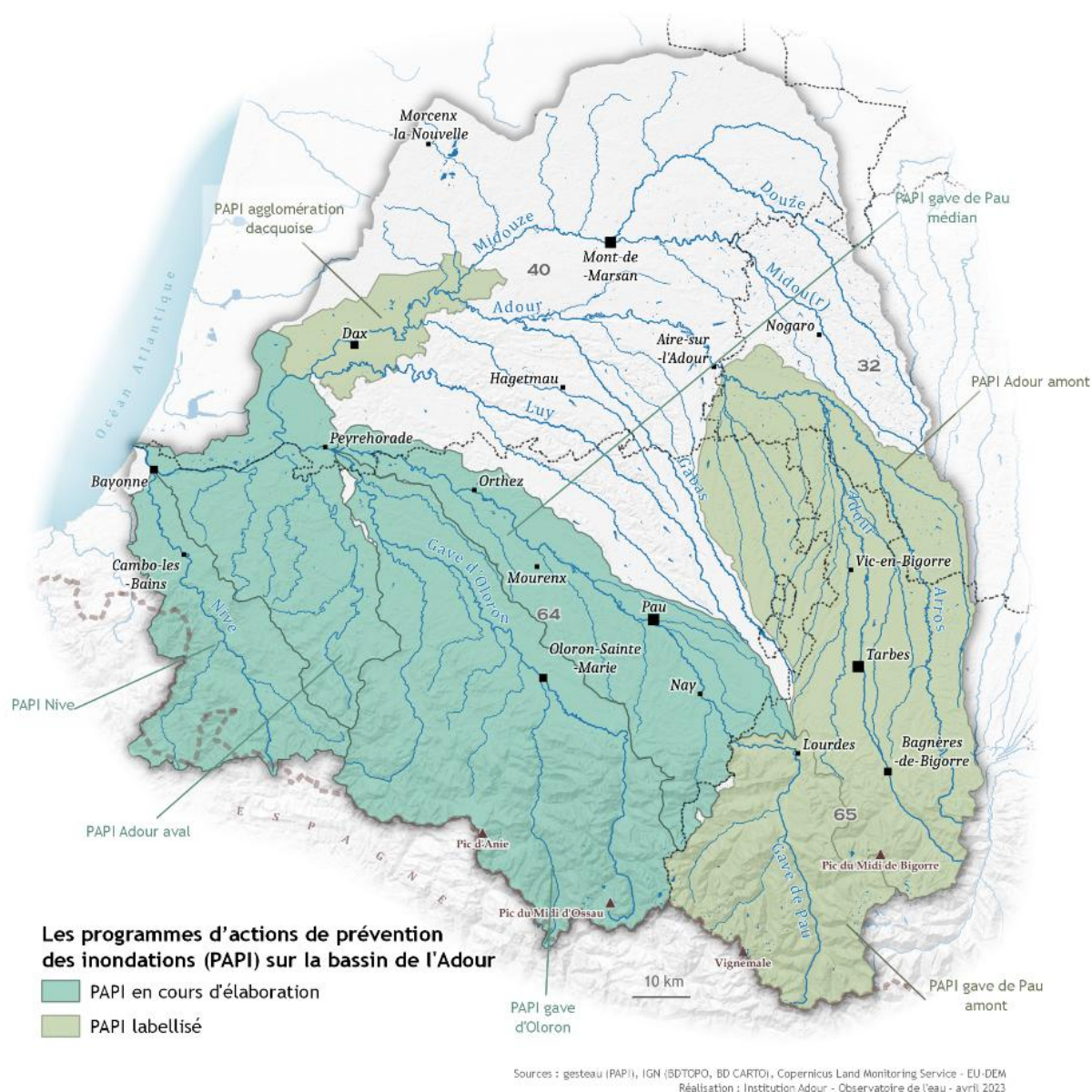
Zone protégée à 6.25 m NGF Digue RD817 Zone inondée

Source : Compagnie d'aménagement des coteaux de Gascogne (CACG), 2023

6.4.4 – L'utopie d'une solidarité territoriale à travers les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)

Afin de pouvoir bénéficier d'aides techniques et financières, les différents territoires présentés ci-dessus se sont engagés dans des démarches de PAPI pour l'élaboration et la mise en œuvre de leur stratégie de lutte contre les inondations. De nombreuses démarches de PAPI sont actuellement en cours dans le bassin de l'Adour et trois d'entre elles sont portées par l'Institution Adour : le PAPI de l'agglomération dacquoise, le PEP (programme d'études préalable) de l'Adour aval et le PEP du gave d'Oloron (figure 100). L'ensemble de ces démarches de PAPI a non seulement pour objectif d'accompagner les territoires dans leur stratégie de prévention des inondations, mais vise aussi à leur permettre d'accéder à certaines aides financières sans lesquelles ils seraient dans l'incapacité de financer leurs actions de prévention des inondations.

Figure 104. Démarches PAPI dans le bassin de l'Adour



L'importante couverture du territoire par les PAPI montre que la prévention des inondations est une thématique importante dans le bassin de l'Adour. Malgré les difficultés rencontrées par certains territoires du bassin pour mettre en œuvre la réglementation nationale relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, les entités gemapiennes semblent vouloir construire une stratégie de lutte contre les inondations pertinente. Toutefois, si les démarches PAPI semblent encourager la solidarité territoriale en rassemblant plusieurs intercommunalités au sein d'un même périmètre avec des actions communes, les actions en lien avec la gestion des ouvrages sont totalement individualistes. L'axe 7 du cahier des charges des PAPI, consacré à la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, est bien souvent révélateur des inégalités territoriales qui peuvent exister en matière de prévention des inondations. En effet, l'approche solidaire d'une stratégie commune encouragée à travers l'outil « PAPI » est en réalité contrebalancée par une nécessaire adaptation « à la carte » au regard des capacités financières de chaque EPCI-FP. Celle-ci se matérialise par la réalisation de travaux sur les ouvrages de protection des territoires qui ont les moyens de les financer tandis que les territoires qui n'ont pas les capacités financières de régulariser leurs ouvrages de protection restent dans l'impasse.

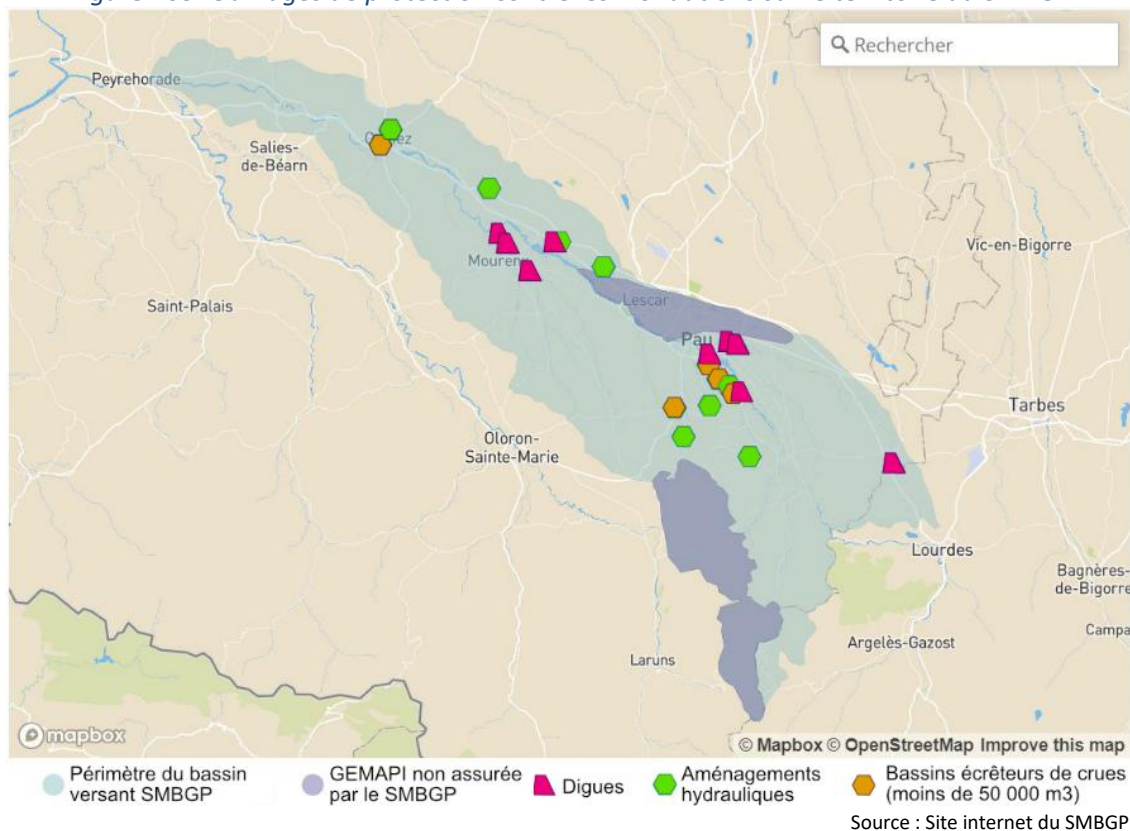
Ainsi, pour le PAPI de l'agglomération dacquoise, si la CCTC ne s'est pas encore positionnée sur une stratégie de gestion de ses ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations en raison de son incapacité financière à répondre aux exigences réglementaires, la communauté d'agglomération du Grand Dax, un territoire urbain avec une marge de manœuvre financière bien plus importante, a d'ores et déjà entamé les procédures de régularisation de son système d'endiguement et engagé le confortement de ce dernier. Dans ce cas précis, au regard des enjeux protégés par les ouvrages appartenant à ces deux EPCI-FP, il reste néanmoins capital que le système d'endiguement de l'agglomération dacquoise soit classé en priorité, mais des mesures de solidarité envers les territoires plus ruraux auraient également pu être envisagées.

Un cas de figure similaire existe aussi dans le territoire du PAPI du gave d'Oloron où l'on constate un décalage important entre les volontés du SIGOM - qui représente les communautés de communes Béarn des gaves (CCBG) et du Haut Béarn (CCHB64) dans le cadre de ce projet - et celles de la communauté de communes de la Vallée d'Ossau (CCVO), par exemple. Alors que les moyens de ses EPCI-FP membres ne permettent pas au SIGOM d'envisager un important niveau de protection pour les ouvrages présents sur son territoire, le contraignant même parfois à envisager d'autres pistes telles que le déplacement des enjeux, la CCVO a souhaité intégrer dans l'axe 7 du PAPI le classement de l'ensemble de ses ouvrages en étudiant le confortement de chacun d'eux avec un niveau de protection passant de Q10 ou Q30 à Q100 pour certains et en étudiant également la possibilité de création d'un nouveau système d'endiguement à Arudy. Malgré le caractère rural de la CCVO, cette intercommunalité dispose de ressources financières importantes grâce ses activités touristiques, mais aussi grâce à l'activité hydroélectrique avec la SHEM (société hydroélectrique du midi) implantée sur son territoire ou encore grâce à l'activité agricole de la plaine du Pont-Long dont les parcelles (638 hectares) situées dans le périmètre de la communauté de communes des Luys en Béarn appartiennent en réalité à la CCVO. Ses ressources lui permettent ainsi d'entreprendre des actions de prévention des inondations ambitieuses sur son territoire. Là encore, la solidarité territoriale en matière de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations est inexistante.

Le seul territoire du bassin de l'Adour sur lequel la solidarité territoriale est présente même dans l'axe 7 du PAPI relatif aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations est celui du PLVG qui

porte le PAPI gave de Pau amont. En effet, les statuts du PLVG prévoient une clé de répartition des charges parfaitement égale entre ses deux EPCI-FP membres, ces derniers financent donc chacun 50 % des actions du PAPI quel que soit le type d'action et le territoire sur lequel elle est réalisée. Cette solidarité territoriale qui semble s'être imposée à la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (CATLP) permet cependant à la communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves (CCPVG) de mener des actions de prévention des inondations sur son territoire, qu'elle n'aurait peut-être pas pu réaliser sans l'apport de la CATLP. Ce cas exceptionnel dans le bassin de l'Adour montre bien que les inégalités territoriales entre les EPCI-FP pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI peuvent effectivement être réduites grâce à des mécanismes de solidarité territoriale. Malheureusement, il s'agit d'un cas unique et le constat qui s'opère le plus souvent reste celui selon lequel les territoires qui disposent des moyens les plus importants sont ceux qui parviendront le mieux à répondre aux exigences réglementaires et qui seront, de fait, mieux protégés. D'ailleurs, les territoires les plus aisés sont ceux qui n'ont pas abordé les difficultés liées à la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, du moins celles associées à l'incapacité financière à agir. Il s'agit par exemple du syndicat mixte du bassin du gave de Pau (SMBGP) dont les principaux membres disposent d'une certaine aisance financière. Les représentants de ses EPCI-FP membres qui ont également été interrogés, notamment la CAPBP (communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées), la CCLO (communauté de communes Lacq-Orthez) ou encore la CCPN (communauté de commune Pays de Nay) n'ont pas non plus évoqué ce type de difficultés. D'après la cartographie réalisée par le syndicat mixte du bassin du gave de Pau, représentant l'ensemble des ouvrages jugés nécessaires dans le cadre de la stratégie de prévention des inondations, la plupart d'entre eux ont été classés ou sont en cours de régularisation au titre des derniers décrets digues (figure 101).

Figure 105. Ouvrages de protection contre les inondations sur le territoire du SMBGP



De plus, dans le cadre du PEP⁷⁶ du gage de Pau médian, les possibilités d'amélioration de performance de 3 systèmes d'endiguement vont être étudiées et 5 nouveaux ouvrages sont potentiellement en projet. Concernant les bassins écrêteurs de crues non classables en aménagements hydrauliques en raison d'un volume de stockage maximal inférieur à 50 000 m³, le représentant du syndicat nous a confié, en entretien, s'astreindre à respecter plus ou moins la même logique de gestion que pour les aménagements hydrauliques.

« **[Agent]** : Les bassins écrêteurs de crue en dessous de 50 000 mètres cubes, ils ne sont pas considérés comme aménagements hydrauliques. Et des fois, je me dis quand même, voilà... Je vous dis « Hop ! » À tel point que nous, même s'ils nous disent "Non, non, mais vous n'êtes plus obligés de faire une étude de danger où un machin comme ça", je dis "d'accord ok, on n'est pas obligés, mais on va quand même la faire". Et de notre propre chef, on la fait. [...] Bon, donc on le fait quand même, on s'inspire de toute la démarche qui est appliquée aux aménagements hydrauliques considérés comme tels par la réglementation. Après, on ne va pas forcément sur des choses vraiment très poussées... [...] Mais on s'astreint à avoir cette logique-là de gestion et pour avoir finalement une vision homogène de l'ensemble de notre parc d'ouvrages, qui ont été qualifiés sur la base des mêmes critères techniques et des mêmes types d'études : les études de danger, les VTA (visites techniques approfondies) etc. Ça, on le fait, sans difficultés. » (Entretien syndicat de rivières – ThG260)

Cet extrait montre que même pour les petits bassins écrêteurs de crue, le SMBGP réalise également des études de dangers ainsi que des visites techniques approfondies comme cela est imposé pour les aménagements hydrauliques. Toutes les entités gemapiennes ne pourraient pas se permettre d'appliquer ce cadre pour l'ensemble de leurs ouvrages, certaines n'ont d'ailleurs même pas les moyens financiers de le faire pour un seul de leurs ouvrages. L'ensemble des situations présentées dans cette sous-partie illustre donc parfaitement les inégalités territoriales qui peuvent exister entre les intercommunalités gemapiennes du bassin de l'Adour.

À travers ce chapitre qui s'est attardé à décrire les diverses obligations réglementaires en lien avec la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations ainsi que leur évolution dans le temps et les difficultés qu'elle peuvent engendrer à l'échelle locale, nous percevons le caractère inégalitaire de cette réglementation. Si celle-ci semble avoir été pensée à l'échelle nationale pour délester l'État du poids des responsabilités liées à la stratégie de lutte contre les inondations, elle fait désormais peser ce fardeau sur les épaules des entités gemapiennes. Ces dernières font, aujourd'hui, face à des difficultés importantes pour accomplir les missions qui leur incombent. Ce chapitre a mis en évidence les 3 principales difficultés rencontrées par les acteurs en lien avec la compétence GEMAPI : l'insuffisance des moyens (financiers et techniques) pour appliquer la réglementation, le paradoxe entre rigidité et imprécision du cadre réglementaire et l'occultation des particularités locales.

Tout d'abord, les exemples développés ont permis de mettre en lumière les problèmes de moyens, qu'ils soient techniques ou financiers, pour la mise en œuvre de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Les montants colossaux associés aux procédures de classement des ouvrages ne sont pas assumables financièrement pour plusieurs entités gemapiennes du bassin et les privent ainsi d'un réel choix politique les contraignant souvent à opter pour une solution insatisfaisante voire à rester dans l'impasse. Celles-ci sont finalement contraintes de faire un choix par défaut lié à leur incapacité financière d'assurer le maintien de leurs ouvrages hydrauliques de protection

⁷⁶ PEP : programme d'études préalables

contre les inondations. Par ailleurs, les exigences réglementaires nécessitent également pour l'entité gemapienne de disposer d'une certaine technicité, non seulement pour le suivi des études et des travaux engagés, mais aussi pour la surveillance et l'entretien quotidien des ouvrages classés. Or, plusieurs collectivités affirment manquer de moyens humains pour assurer l'ensemble de ces missions.

Ensuite, si le cadre réglementaire apparaît très rigide, il est aussi, paradoxalement, imprécis sur certains aspects, notamment concernant le devenir des ouvrages non retenus dans la stratégie de lutte contre les inondations. La réglementation opère une distinction entre les ouvrages qui avaient été classés au titre du décret digues de 2007 et ceux qui ne l'ont pas été. Les ouvrages déjà classés en 2007 qui ne seront pas retenus dans un système d'endiguement ou un aménagement hydraulique devront être neutralisés tandis que les autres, qui n'étaient pas considérés comme ayant une vocation à protéger contre les inondations pourront être maintenus. Cette stratégie aurait pu s'avérer pertinente si les classements réalisés par les services de l'État, en 2007, avaient été systématiques pour l'ensemble des ouvrages destinés à la protection contre les inondations. Or, lors de ces classements, beaucoup d'ouvrages ont été oubliés ou écartés et les consignes ne semblent pas avoir été appliquées de la même manière d'un département à l'autre. Cette situation génère aujourd'hui de nouvelles inégalités territoriales entre les entités gemapiennes pour lesquelles les services départementaux de l'État ont été assidus au classement des ouvrages et celles pour lesquelles les services départementaux n'ont classé que très peu d'ouvrages. La notion de neutralisation apparaît très problématique pour beaucoup de territoires et reste imprécise sur plusieurs aspects. D'ailleurs, les imprécisions réglementaires sont aussi à l'origine d'une relation complexe entre les entités gemapiennes et les services instructeurs de l'État, voire même entre les différents services de l'État. Les acteurs en charge de la compétence GEMAPI se sont parfois montrés agacés par l'interprétation différenciée des textes réglementaires par les divers services de l'État qui devraient avoir une version uniforme pour améliorer l'efficacité de l'action publique locale et diminuer les inégalités de traitement entre les entités gemapiennes de départements distincts. De leur côté, les agents des services départementaux de l'État semblent reconnaître qu'il peut exister, à la marge, des différences dans l'instruction des dossiers entre département et expliquent qu'elles peuvent être liées à des enjeux territoriaux différents ou à l'interprétation variable d'un cadre réglementaire imprécis.

Enfin, s'il existe des difficultés d'application de la réglementation liées à des problèmes d'incapacité financière, au regard des nombreux exemples présentés dans ce chapitre, il apparaît évident que dans certains cas, c'est bel et bien la réglementation qui n'est pas adaptée aux spécificités locales. L'allègement de certaines exigences réglementaires pourrait permettre de résoudre en grande partie les problèmes liés au moyens financiers tout en organisant une stratégie de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations acceptable et cohérente par rapport aux réels enjeux des territoires. Cependant, tout comme le mode de calcul de la taxe GEMAPI, la réglementation relative aux ouvrages de protection contre les inondations est fondamentalement inégalitaire puisqu'elle a été pensée pour les ouvrages des grandes villes protégeant des enjeux importants. Pourtant cette même réglementation s'applique aussi aux territoires dont les ouvrages protègent des enjeux plus modestes, les plaçant ainsi dans des situations pour le moins inconfortables. Les territoires ruraux, dont les enjeux et les capacités financières sont généralement incomparables avec ceux des territoires urbains semblent être les oubliés de cette réglementation. Les différentes études de cas présentées montrent que si certains territoires s'accommodent sans trop de difficultés au cadre réglementaire, d'autres sont en revanche dans une impasse sans aucune perspective d'avenir qui pourrait leur convenir. Si l'hypothèse de recherche supposant

que les territoires ruraux rencontrent plus de difficultés dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI en comparaison aux territoires urbains se vérifie, tout particulièrement concernant la gestion des ouvrages de protection, elle est néanmoins à nuancer dans certains cas, comme pour la communauté de communes de la vallée d'Ossau par exemple.

En matière de solidarité territoriale, ce chapitre vient également appuyer l'hypothèse selon laquelle cette dernière serait plus aisée à mettre en œuvre sur le volet relatif à la gestion des milieux aquatiques que sur celui associé à la prévention des inondations. En effet, alors que les PAPI pourraient constituer des outils intéressants pour réfléchir à une stratégie de lutte contre les inondations commune et solidaire, la partie relative à la gestion des ouvrages de protection est complètement individualiste. En d'autres termes, les territoires qui ont les moyens d'appliquer la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations se protégeront contrairement à ceux qui n'en auront pas les capacités. Ainsi, après avoir dressé un bilan des bouleversements engendrés par l'affectation de la compétence GEMAPI et après avoir développé l'ensemble des réussites et des dysfonctionnement liés à la mise en œuvre de cette compétence par les territoires locaux, il convient désormais, dans cette dernière partie d'aborder les perspectives d'avenir du bassin de l'Adour, mais aussi de la compétence GEMAPI de manière plus globale.

*PARTIE 3 : LA COMPÉTENCE GEMAPI DANS LE BASSIN DE
L'ADOUR : PERSPECTIVES D'AVENIR*

Chapitre 7 : Entre trop grande proximité ou trop fort éloignement : le questionnement de la juste distance des EPTB

Si les lois de réforme territoriale qui ont officiellement donné naissance à la compétence GEMAPI ont permis une amélioration de la structuration des territoires autour de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, elles n'ont en revanche pas réellement permis de mettre en œuvre de nouvelles formes de solidarité. La solidarité territoriale, que beaucoup d'acteurs évoquent à travers la structuration d'entités gemapiennes à des échelles hydrographiques cohérentes et par le biais de la mutualisation financière qui s'opère au sein de ces structures, semble souvent n'être qu'une coquille vide. La mutualisation financière concerne, dans la majorité des cas, les actions relatives à la gestion des milieux aquatiques et / ou les charges de fonctionnement du syndicat mixte. Autrement dit, la solidarité territoriale d'ordre financier n'existe que sur un seul volet de la compétence GEMAPI, à savoir celui qui concerne plus ou moins tous les EPCI-FP de la même façon : la gestion des milieux aquatiques. En effet, chaque EPCI-FP détient des cours d'eau sur son territoire qui les lient à d'autres territoires administratifs et c'est la raison pour laquelle la mutualisation financière pour les actions de gestion des milieux aquatiques concernant essentiellement l'aménagement, l'entretien ou encore la restauration des cours d'eau est plus aisée à instaurer. Le caractère continu des cours d'eau rend la solidarité territoriale plus intelligible aux yeux des acteurs en charge de la compétence. Parallèlement, les charges de fonctionnement des syndicats de rivières auxquels les intercommunalités à fiscalité propre ont adhéré constituent également des charges facilement mutualisables dans la mesure où ces dépenses sont celles qui concourent au bon fonctionnement général de la structure.

Les dépenses relatives aux actions de prévention des inondations sont quant à elles attribuées de manière indépendante à chaque EPCI-FP membres. Pour ce type d'action, la solidarité territoriale est généralement absente ou subie dans le cas de la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (CATLP). Les intercommunalités à fiscalité propre, qui se sont vu affecter la compétence GEMAPI et qui en ont ensuite choisi leur modalité de gestion, ne sont pas toutes soumises au risque d'inondation de la même manière et ne se sentent donc pas toutes concernées par les actions de lutte contre les inondations. Contrairement aux actions de gestion des milieux aquatiques qui paraissent plus communes à différents territoires et dont les dépenses sont généralement mutualisées à l'échelle d'un sous-bassin-versant à travers l'existence des syndicats de rivières, les actions de prévention des inondations, tout particulièrement celles relatives à la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, sont totalement individuelles quelles que soient les modalités de gestion de la compétence retenues par les EPCI-FP. Ces derniers restent les seuls décideurs de leur stratégie de lutte contre les inondations et de la gestion de leurs ouvrages hydrauliques et aucun des acteurs interrogés ne semble réfléchir à une stratégie commune de prévention des inondations. Cette façon de procéder ne laisse que très peu de place à la mise en œuvre d'une solidarité technique ou d'une solidarité amont-aval. Les décisions politiques relatives à la gestion des ouvrages de protection contre les inondations restent propres à chaque EPCI-FP, qu'il soit membre ou non d'un syndicat de bassin-versant ou qu'il fasse partie ou non du périmètre d'un PAPI. La structuration de la compétence GEMAPI ou les outils mis à disposition des territoires, censés permettre d'améliorer la solidarité territoriale à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin-versant sont, en pratique, sans effet en matière de prévention des inondations.

Cette absence de solidarité se matérialise non seulement par des décisions individualistes entraînant une carence de stratégie de lutte contre les inondations commune, mais aussi par un manque de mutualisation financière, accentuant de fait les inégalités territoriales. Au regard des exigences de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations en vigueur, et sans mutualisation financière pour la gestion de ces ouvrages, seuls les EPCI-FP dont les capacités financières et techniques le permettent ont les moyens de gérer leurs ouvrages conformément au cadre réglementaire. Sans de telles capacités et malgré de fortes volontés politiques locales, certains territoires se retrouvent dans des situations insolubles entre impossibilité de classement et menace de neutralisation des ouvrages. Or, c'est précisément dans ces circonstances que les mesures de solidarité territoriale prennent tout leur sens et devraient pouvoir s'appliquer.

Néanmoins, pour développer une véritable solidarité territoriale qui soit suffisamment efficace pour réduire les inégalités territoriales, celle-ci doit prendre forme à une plus grande échelle que celle du périmètre des entités gemapiennes actuelles. En effet, la plupart des périmètres des structures gemapiennes sont plutôt restreints et les EPCI-FP membres de ces structures sont parfois tous des intercommunalités à fiscalité propre rurales entre lesquelles il peut être difficile de mettre en place une solidarité territoriale. Si les mesures en faveur de cette dernière reviennent à associer uniquement des EPCI-FP disposant de faibles moyens, celles-ci ne suffiront pas à compenser les inégalités territoriales. Pour que la solidarité territoriale puisse réellement être efficace et réduire ainsi les inégalités, elle doit intégrer suffisamment de territoires dont les moyens sont importants et pour cela, être pensée à une échelle suffisamment large. Cette échelle devra également permettre de décider d'une stratégie commune en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Ce raisonnement conduit ainsi à de nombreux questionnements quant à l'échelle de solidarité et ce chapitre se focalisera, en conséquence, sur les différentes échelles de solidarité territoriale dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI évoquées par les acteurs rencontrés lors de la phase d'enquête de terrain et interrogera le rôle de l'EPTB en termes de solidarité territoriale en matière de GEMAPI.

7.1 – L'échelle de solidarité territoriale idéale pour un exercice efficient de la compétence GEMAPI : les prémices d'une réflexion

Après avoir demandé aux acteurs interrogés lors de la phase d'enquête par entretiens semi-directifs, comment ils définiraient la solidarité territoriale en matière de GEMAPI et comment elle se matérialisait selon eux, nous guidions progressivement leur réflexion sur les échelles de solidarité constatées et « idéales ». Si la notion de solidarité territoriale était parfois difficilement appréhendée par les acteurs interrogés et si certains se sont même montrés réticents à la mise en œuvre de démarches solidaires, la plupart se sont prêtés au jeu de la réflexion concernant l'échelle idéale de solidarité territoriale en matière de GEMAPI. Les plus réticents sont, quant à eux, souvent restés sur leurs positions et ont préféré affirmer que les limites de leur territoire, du moins celui auquel ils s'identifient le plus, sont les plus propices au développement de la solidarité territoriale, sans forcément faire l'exercice de se projeter au-delà.

Enfin, lorsque le temps nous le permettait, nous demandions à nos interlocuteurs s'ils constataient des formes de solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour et si ce n'était pas le cas, si cela leur paraissait envisageable dans l'avenir. Cette question avait pour objectif de présenter un exemple d'échelle supra- envisageable pour mettre en œuvre des mesures de solidarité territoriale et ainsi d'encourager les acteurs interrogés à réfléchir à des échelles dépassant leurs limites territoriales de compétence. De plus,

elle permettait d'interroger les perceptions des acteurs à propos de notre terrain d'étude. Cette question a tantôt permis d'élargir le débat sur les échelles de solidarité territoriale, tantôt poussé les interlocuteurs dans leurs retranchements lorsqu'il s'agissait de représentants très focalisés sur leur territoire et a parfois même laissé entrevoir un sentiment de méfiance vis-à-vis de l'EPTB.

« [Q] : *Et est-ce que si on va au-delà, on va dire à l'échelle, par exemple, du bassin de l'Adour...*

[Élu] : *(rires) [Coupe la parole] Je vous vois venir là !*

[Q] : *Est-ce qu'on peut imaginer qu'il y a une solidarité entre les différentes...*

[Élu] : *[Coupe la parole] Alors moi, je vais être clair là-dessus, parce que le bassin de l'Adour, je comprends très bien. Moi, je trouve qu'on est sur le bassin du Gave de Pau et que c'est très bien comme ça. Voilà, moi je suis clair et oui c'est tout.*

[Q] : *Quand vous dites que vous me voyez venir, vous me dites ça par rapport à quoi ?*

[Élu] : *Vous faites l'étude par rapport à l'Institution, je le comprends très bien.*

[Q] : *Je fais l'étude par rapport à l'Institution mais je n'ai pas de...*

[Élu] : *[Coupe la parole] Et je les respecte, donc oui, je sais que...*

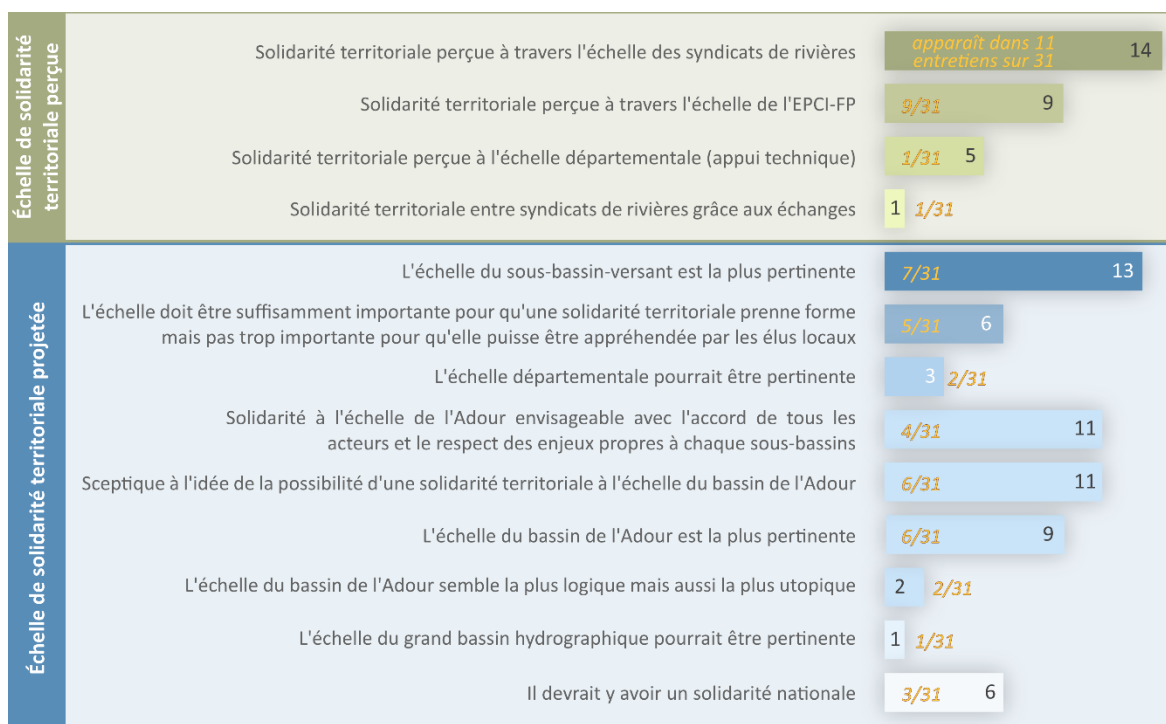
[Q] : *Je ne mets pas en question les échelles de gestion.*

[Élu] : *Oui, tout à fait. Donc moi je ne... Alors, c'est vrai que tant l'agence que compagnie, ils essaient... Non, moi je veux dire on est sur l'échelle du Gave de Pau et je trouve que c'est très bien et moi je n'ai pas envie d'aller ailleurs. » (Entretien EPCI-FP – ThG352)*

À travers cet exemple, nous percevons bien la méfiance de cet élu envers les intentions supposées de l'EPTB ou de l'agence de l'eau, soupçonnées toutes deux de vouloir imposer une gouvernance de l'eau à l'échelle du bassin de l'Adour. Le déroulé de l'entretien semble même aller jusqu'à lui faire penser que la démarche de recherche serait un moyen pour l'Institution Adour de récupérer de nouveaux territoires et ainsi de modifier leur organisation actuelle. À la suite de ces propos, nous avons tenté de justifier l'objectif de la recherche avec les questionnements généraux liés au bassin de l'Adour et d'expliquer le principe de neutralité de la démarche scientifique. Bien que nous soyons consciente que la configuration du projet de recherche, porté en partie par l'Institution Adour, puisse questionner la posture de neutralité totale du chercheur, il faut savoir que les questions de la grille d'entretien ont été écrites par nos soins puis validées par la direction scientifique. Si la grille d'entretien a également été validée par la direction de l'EPTB, elle n'a en aucun cas été construite de toute pièce par la structure. Les questions posées étaient dénuées de toute intention politique et avaient seulement pour objectif de récolter des matériaux pour répondre à la problématique de recherche. Néanmoins, cette réaction de défiance de l'interviewé est très intéressante pour analyser les relations entre territoires et comprendre les jeux d'acteurs et l'attachement, ici très fort, à une échelle de gestion (le sous-bassin du gave de Pau) dont l'élu souhaite la pérennisation.

Les questions relatives aux échelles de solidarité ont ainsi permis d'essayer de prendre un peu de hauteur par rapport aux périmètres de gestion actuels de la compétence, mais aussi d'analyser les jeux d'acteurs dans le bassin de l'Adour. Les résultats obtenus sont présentés dans le graphique ci-dessous (figure 102).

Figure 106. Perceptions des acteurs interrogés sur les échelles de solidarité territoriale (nombre d'occurrences)



Source : Enquêtes de terrain, 2023
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Le graphique se divise en deux blocs, le bloc vert permet d'illustrer les échelles de solidarité qui sont actuellement perçues par les acteurs interrogés lorsque ces derniers arrivent à les définir et le bloc bleu aux échelles de solidarité que les personnes rencontrées considèrent comme idéales ou propices à l'exercice d'une réelle solidarité territoriale en matière de GEMAPI. Sans grande surprise, les échelles de solidarité territoriale les plus facilement perçues sont celles des EPCI-FP, notamment par le biais de la mise en œuvre de la taxe GEMAPI ou encore celles des syndicats de rivières à travers lesquels différents EPCI-FP se regroupent pour gérer la compétence GEMAPI de manière plus ou moins mutualisée à une échelle hydrographique plus cohérente que celle de leurs simples limites administratives. Un acteur évoque également les échanges et les relations entre syndicats de rivières ou entre structures gemapiennes comme une forme de solidarité existante qui dépasse déjà les limites de son propre territoire. Toutefois, en s'intéressant de plus près à ces échanges, nous constatons qu'il s'agit souvent de simples communications d'informations ne donnant pas lieu à des actions communes ou associées aux besoins d'autres territoires et nous considérons donc ces échanges comme le tout premier degré de la solidarité territoriale. Un élu représentant un EPCI-FP gersois aborde également l'échelle départementale comme une échelle de solidarité territoriale existante. Le Département du Gers, tout comme le Département des Landes ont conservé un service technique dédié aux rivières et pour cet élu, cet appui technique du Département constitue une forme de solidarité territoriale non négligeable. Certains acteurs vont même jusqu'à proposer une solidarité territoriale à l'échelle nationale (6 occurrences dans 3 entretiens différents) en dénonçant l'abandon de l'État en matière de GEMAPI face à la nécessité d'un soutien de celui-ci.

7.1.1 - Le sous-bassin-versant : leviers et verrous de la mise en œuvre d'une solidarité territoriale à cette échelle

Concernant les échelles territoriales considérées comme plus propices au développement de la solidarité territoriale, 7 structures, ou plutôt leurs représentants, affirment que l'échelle du sous-bassin-versant semble être la plus pertinente pour mettre en place une solidarité territoriale gemapienne. Pour certains d'entre eux, cette échelle correspond parfaitement au périmètre d'un syndicat de rivières tandis que pour d'autres cette échelle comprend en réalité plusieurs syndicats de rivières. C'est notamment le cas de pour le bassin du gave de Pau qui est scindé par 5 structures différentes : le Pays de Lourdes et vallées des gaves (PLVG) et pour une plus petite partie, la communauté de communes de la Vallée d'Ossau, situés à en tête de bassin-versant, le syndicat mixte du bassin du gave de Pau (SMBGP) et la communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées pour la partie gave de Pau médian, enfin le syndicat mixte du bas Adour maritime (SMBAM) dont une petite partie de territoire intègre le bassin du gave de Pau de sa confluence avec le gave d'Oloron jusqu'à sa confluence avec l'Adour, appelé aussi gave réunis. Cette fragmentation de sous-bassin-versant se retrouve aussi pour le gave d'Oloron qui regroupe trois structures dont la communauté de communes de la vallée d'Ossau (CCVO) pour sa partie amont où le gave est aussi appelé gave d'Ossau, le syndicat mixte des gaves d'Oloron, Aspe et Ossau (SMGOAO) pour sa partie médiane, enfin le syndicat mixte des gaves d'Oloron et de Mauléon (SIGOM). Il existe également d'autres cas de figure similaires dans le bassin de l'Adour, mais ce sont particulièrement sur ces deux sous-bassins-versants qu'une solidarité territoriale à l'échelle du sous-bassin complet a été évoquée, envisageant ainsi une forme de solidarité inter structures gemapiennes.

« **[Agent]** : C'est quelque chose que... Qu'il faudrait réfléchir à une autre échelle que simplement... Même l'échelle du syndicat... Enfin, finalement, on voit bien que, nous, on fait nos opérations, le SIGOM fait les siennes, sur le même bassin-versant en tout cas. La CCVO fait ses opérations, on a des modes de gestion des choses, de gestion financière ou de gestion technique, qui sont sensiblement équivalentes mais qui ne font pas appel forcément aux mêmes raisonnements. Et finalement, on dit qu'il y a une solidarité parce qu'on tourne sur la fiscalité et du coup, c'est tout le monde qui paye, donc la solidarité elle existe de fait, mais ça mériterait une harmonisation, peut-être plus large. Et à définir à la spécificité du territoire parce que tous les territoires sont différents, que ce soit de la montagne ou de la plaine et il faudrait pouvoir prendre un peu de recul pour voir comment on gère cette partie ? Comment on s'organise en bas ? Qu'est-ce qui s'est passé en haut ? Qu'est-ce qui va se passer en bas ? Voilà, d'avoir des chaînes plus développées pour pouvoir mettre en œuvre une vraie solidarité. » (Entretien syndicat de rivières – ThG175)

Cet agent du SMGOAO perçoit tout à fait l'intérêt d'une solidarité territoriale allant au-delà du périmètre de gestion de la compétence de son propre syndicat, notamment sur des questions financières. Il confie que la mise à disposition des moyens financiers mériterait peut-être une « harmonisation » plus large, cela permettrait en effet, de lisser un peu plus les inégalités territoriales. Il insiste ensuite sur la nécessité de prendre en compte les spécificités des territoires locaux dans la mise en œuvre de cette solidarité territoriale afin de ne pas non plus gommer les enjeux propres à chaque territoire. D'autres acteurs, qui ne sont pas vraiment parvenus à déterminer une échelle précise de solidarité territoriale idéale, semblent également partager la perception de cet agent. Dans 5 entretiens, les personnes interrogées décrivent l'échelle de solidarité territoriale idéale comme une échelle suffisamment importante pour que de véritables formes de solidarité puissent émerger, mais pas trop importante afin que les élus locaux puissent appréhender et accepter cette solidarité.

Le critère le plus déterminant pour les élus locaux reste la reconnaissance et la prise en compte des particularités de leur territoire. Si ce principe est respecté, les acteurs interrogés paraissent plutôt optimistes sur la mise en œuvre d'une solidarité territoriale à une échelle plus large que celle de leur périmètre actuel de gestion de la compétence GEMAPI. Pour le gave d'Oloron, les représentants du SIGOM ne semblent pas non plus rétifs à la mise en place d'une solidarité territoriale à l'échelle de l'ensemble du sous-bassin du gave d'Oloron et l'élu représentant ce syndicat de rivières confie même que la formation d'un grand syndicat regroupant les périmètres actuels du SMGOAO et du SIGOM avait déjà été discutée lors de la restructuration des territoires en vue de l'affectation de la compétence GEMAPI. Toutefois, selon lui, malgré de nombreuses réunions qui laissaient penser qu'une telle structuration pouvait être envisageable, des tensions politiques sont apparues entre deux élus issus de partis politiques opposés et représentant chacun un des deux territoires en question, faisant ainsi disparaître l'éventualité d'un seul syndicat sur le gave d'Oloron. Aujourd'hui, bien que la structuration n'ait pas été un long fleuve tranquille pour ces territoires et que les acteurs appréhendent de nouveaux changements, ces derniers perçoivent la nécessité d'une solidarité à l'échelle d'un sous-bassin-versant et n'excluent pas cette possibilité.

« **[Élu]** : Ah non, c'est plus pertinent d'être là, d'être à l'échelle du bassin-versant, forcément. Pour moi, il faut regarder les bassins-versants et arriver à faire des structures qui sont par rapport aux bassins-versants. Et la question est ici, mais à chaque fois, on est en train de changer le périmètre. Mais c'est vrai qu'on peut se poser la question du Gave d'Oloron quand même...

[Q] : D'élargir ou pas ? De fusionner ou de ne pas fusionner ?

[Élu] : Oui, mais attention il y a l'Ossau aussi. Donc, si on doit fusionner, il faut que l'Ossau soit dedans, avec nous et avec tout le monde. Je veux dire, ce n'est pas la peine d'aller faire 2 s'il n'y a pas de 3ème pour moi... Ce n'est pas... Enfin, à mon avis. Mais vu le nombre de réunions qu'on avait fait pour faire ce truc-là et que c'était tombé à l'eau sur simple décision... Sur querelles politiques, je ne me vois pas refaire 20 réunions pour dire on fait... Mais là c'est pareil, si l'État décide que nous, on est trop petit. On l'a vu, on s'est bien mis d'accord pour faire le PAPI parce que nous on était trop petit. Donc, on s'est mis avec les 2 autres pour... Peut-être que ça, ça va enclencher quelque chose, un jour, je n'en sais rien. »
(Entretien syndicat de rivière – ThG146)

Dans cet extrait, l'élu tente même de se projeter sur une éventuelle fusion entre le SMGOAO (syndicat mixte des gaves d'Oloron, Aspe et Ossau) et le SIGOM (syndicat mixte des gaves d'Oloron et de Mauléon), puis une extension de la structure en intégrant la CCVO (communauté de communes de la vallée d'Ossau). Même s'il ne rejette pas cette possibilité, il reconnaît ne pas être prêt à passer du temps à retravailler sur les périmètres pour finalement ne pas parvenir à un accord entre ces trois structures. Il fait ensuite référence au PAPI du gave d'Oloron pour lequel l'État a contraint les territoires à travailler ensemble plutôt que d'avoir des PAPI distincts sur un même sous-bassin. Selon lui, cette démarche pourrait, à terme, conduire à réengager le dialogue sur la structuration de la compétence GEMAPI dans le bassin du gave d'Oloron, d'autant plus si l'État les encourage à poursuivre dans cette direction.

Cependant, concernant la CCVO dont le passif « indépendantiste »⁷⁷ a conforté les élus dans le choix d'un exercice direct de la compétence GEMAPI par la communauté de communes, les réflexions sur la mise en place d'une solidarité territoriale à une échelle plus large que celle de l'EPCI-FP restent vaines. Cette communauté de communes, à cheval sur le bassin-versant du gave de Pau et sur le bassin-versant du gave d'Oloron n'a pas souhaité transférer la compétence GEMAPI aux syndicats de rivières gemapiens intervenant sur ces deux cours d'eau. Les représentants de l'EPCI-FP interrogés estiment que s'ils exercent

⁷⁷ La CCVO avait en effet refusé d'intégrer la communauté de communes du Haut Béarn, comme l'avait prévu le projet de SDCI établi consécutivement à la loi NOTRe de 2015.

directement la compétence GEMAPI sur un périmètre administratif, c'est en travaillant en bonne intelligence avec les structures gemapiennes voisines et évoquent comme exemple la mise en œuvre d'actions comprises dans un PPG commun avec le SMBGP sur le Nééz, le Soust et l'Ouzoum ou encore la démarche de PAPI engagée en partenariat avec le SIGOM et le SMGOAO et portée par l'Institution Adour sur le gave d'Oloron. Ces différentes actions communes ou du moins réfléchies en association avec les territoires voisins montrent que certaines formes de solidarité territoriale peuvent exister au-delà du périmètre d'intervention d'une structure gemapienne. Néanmoins, nous l'avons vu, concernant la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations à travers le PAPI, les choix des territoires restent individuels et ces démarches ne suffisent pas à passer à l'étape supérieure de la solidarité financière. D'ailleurs, il semblerait que l'aspect financier soit un des éléments bloquants conduisant la CCVO à ne pas vouloir s'investir dans des démarches de solidarité territoriale.

« **[Agent]** : Mais l'inconvénient pour nous, c'est qu'en termes de ressources, en fait, ces communes-là qui cotisent à la GEMAPI entre guillemets, ça nous apporte un budget où finalement on ne dépense pas énormément sur ces zones-là. Enfin, on ne l'a pas calculé mais a priori c'est ça, c'est qu'on perdrait des ressources qui finalement... Donc au global, on perdrait un peu de moyens. » (Entretien EPCI-FP – ThG579)

Dans cet extrait, l'agent de la CCVO donne l'exemple d'un éventuel transfert de compétence GEMAPI au SMBGP pour les têtes de bassin-versant du Nééz, du Soust et de l'Ouzoum et explique que ce transfert pourrait engendrer de plus fortes dépenses sur ce secteur qu'ils arrivent actuellement à gérer eux-mêmes avec les moyens qu'ils choisissent de se donner. Transférer la compétence GEMAPI, c'est aussi accepter de ne plus être l'unique décisionnaire de la politique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et de participer aux dépenses mutualisées du syndicat. Au regard des moyens que la CCVO choisit d'octroyer à cette partie de leur territoire, les représentants de l'EPCI-FP pensent qu'un transfert de la compétence leur coûterait plus cher et préfèrent donc garder la main sur leur budget et par extension sur les missions gemapiennes réalisées. Sans que les représentants de cet EPCI-FP aient évoqué l'éventualité d'intégrer une structure gemapienne dimensionnée à l'échelle du bassin du gave d'Oloron, nous supposons donc que les raisons qui encouragent la CCVO à exercer directement la compétence GEMAPI sur ce bassin-versant sont sensiblement les mêmes.

Compte tenu des inégalités territoriales qui semblent exister entre les EPCI-FP membres des deux syndicats présents sur le gave d'Oloron et la CCVO, il semble évident que si ces deux syndicats sont plus enclins à imaginer une solidarité territoriale à l'échelle du bassin du gave d'Oloron c'est parce qu'ils perçoivent que les capacités financières disponibles pourraient être nettement supérieures avec l'apport de la CCVO. *A contrario*, si la CCVO peut paraître réticente à la mise en place d'une telle solidarité territoriale, c'est parce qu'elle a conscience qu'elle pourrait devenir l'un des plus gros contributeurs du bassin du gave d'Oloron alors que beaucoup d'actions ne serait pas directement menées sur son territoire. Cette analyse se retrouve également au sujet du gave de Pau pour lequel le Pays de Lourdes et vallées des gaves (PLVG), dans une situation financière difficile malgré l'apport de la communauté d'agglomération Tarbes Lourdes Pyrénées (CATLP), perçoit rapidement l'avantage d'une solidarité territoriale à l'échelle du bassin du gave de Pau, tandis que le syndicat mixte du bassin du gave de Pau (SMBGP), disposant de capacités financières bien plus importantes grâce à ses EPCI-FP membres semble vouloir conserver une solidarité territoriale à l'échelle de son périmètre.

7.1.2 - Les échelles de solidarité supra entités gemapiennes : entre pertinence et réticence

Ces différents exemples nous amènent à penser que pour inciter les territoires qui disposent de capacités financières plus importantes à s'engager dans des démarches de solidarité, ces dernières ne doivent pas uniquement reposer sur un seul territoire. En d'autres termes, l'échelle de solidarité territoriale doit être bien plus large pour que les participations financières des différents territoires soient plus diluées et ne reposent pas essentiellement sur une structure. Ce raisonnement conduit également 2 représentants d'intercommunalités différentes à envisager une solidarité territoriale à l'échelle départementale. Selon eux, les départements, qui occupaient auparavant une place importante dans la gestion des rivières, ne doivent pas disparaître du paysage de la GEMAPI surtout pour les territoires ruraux qui ont souvent besoin d'un appui technique voire financier pour exercer ces missions.

« **[Élu]** : Non, non, mais ça veut dire que la compétence générale des départements, elle a d'ailleurs beaucoup œuvré dans ce domaine-là, hein ? Donc, l'eau ils sont d'ailleurs revenus en arrière parce qu'au départ, c'était une compétence qu'ils avaient supprimé des départements quand ils se sont rendus compte de l'impact que ça avait, ils sont revenus en arrière et ils ont redonné une mission de solidarité territoriale à l'échelle de l'eau également. Mais ils avaient supprimé, sauf que ça ne marche pas comme ça, dans les territoires ruraux, il faut obligatoirement de la solidarité à l'échelle départementale. (Entretien EPCI-FP – ThG458)

À travers ce discours, cet élu d'EPCI-FP affirme l'importance d'une solidarité départementale en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations. Si son Département avait laissé de côté ces missions au moment de l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, celui-ci est vite revenu en arrière après avoir constaté la détresse de certains territoires ruraux.

L'échelle du bassin de l'Adour a aussi été évoquée plusieurs fois, mais ne fait pas l'unanimité. D'une part, 6 représentants d'intercommunalités différentes sont convaincus qu'une solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour serait la plus pertinente, tout particulièrement concernant le volet de prévention des inondations de la compétence, comme en témoigne l'extrait suivant :

« **[Élu]** : Sur la PI parce que moi, je suis persuadé depuis qu'on évoque ces dossiers-là que la PI doit être à l'échelle de l'EPTB et que c'est à cette échelle-là que la solidarité pourra le mieux se mettre en œuvre. C'est plus compliqué à l'échelle d'un syndicat de rivière parce que... Moi je pense que la bonne échelle, là, c'est plus l'EPTB et le discours, je pense, il doit pouvoir mieux passer sur cette échelle-là. » (Entretien syndicat de rivières – ThG867)

Ces propos sont ceux d'un élu représentant un syndicat de rivières n'exerçant que des missions de gestion des milieux aquatiques. Selon lui, les actions de prévention des inondations doivent être menées à l'échelle du bassin-versant de l'Adour. Il précisera plus tard, que cette gestion à l'échelle du bassin de l'Adour est nécessaire tant pour des raisons de logiques d'action (solidarité amont-aval) que pour des raisons financières (mutualisation de moyens plus intéressante à cette échelle). D'autre part, 6 autres acteurs interrogés se sont montrés bien plus sceptiques voire réticents à cette idée en précisant que les territoires n'étaient pas prêts à ces changements et que cette échelle était bien trop éloignée des territoires locaux pour que les élus puissent se sentir concernés et avoir envie de s'investir dans cette démarche.

« **[Agent]** : Non c'est trop, c'est trop grand. Le bassin de l'Adour c'est énorme. Vous n'imaginez pas... Vous prenez un élu d'une commune, je reviens sur les élus communaux mais finalement... Parce que les élus des EPCI c'est des maires, hein ? Bon donc voilà... qui siègent au syndicat, c'est des maires, et c'est parce qu'ils sont maires qui sont élus intercommunaux et c'est parce qu'ils sont élus intercommunaux

qu'ils siègent au syndicat. Déjà vous leur parlez à l'échelle de notre périmètre à nous... vous leur parlez des Landes pour eux "ah ouais c'est loin quand même"... Bon donc je veux dire voilà, on n'est pas du tout sur le même registre. » (Entretien syndicat de rivières – ThG260)

Cet agent d'un syndicat de rivières exerçant l'intégralité de la compétence GEMAPI affirme que l'échelle du bassin de l'Adour est selon lui bien trop grande pour susciter l'investissement des élus intercommunaux, qui ont déjà parfois du mal à penser à l'échelle du périmètre du syndicat de rivières. Enfin, 6 autres représentants d'intercommunalités distinctes ont, quant à eux, une vision plus nuancée et si 2 d'entre eux sont convaincus qu'une solidarité à l'échelle du bassin de l'Adour serait la solution la plus pertinente, ils pensent aussi que cette vision est utopique, car les élus des différents territoires ne parviendront jamais à se mettre tous d'accord pour mettre en œuvre une telle démarche. Les 4 autres semblent plus optimistes, mais expliquent tout de même que pour que cette échelle de solidarité puisse réellement voir le jour, elle devra prendre en compte les spécificités locales des différents territoires afin de garantir que certains d'entre eux ne seront pas délaissés au profit d'autres. Si les représentants des territoires les plus aisés ont peur de devoir contribuer de manière démesurée à la solidarité territoriale et se montrent donc réticents à la mise en œuvre de cette dernière, certains représentants des territoires disposant de moyens plus faibles appréhendent d'être délaissés dans la stratégie commune gemapienne au profit de territoires plus peuplés et abritant plus d'enjeux.

Cette question sur les échelles de solidarité nous aura également permis de constater que, pour beaucoup d'acteurs, il existe une confusion entre structuration et organisation territoriale de la compétence et solidarité territoriale. En effet, en abordant la notion d'échelle de solidarité territoriale, les discours se sont souvent orientés vers une remise en question de l'organisation territoriale gemapienne actuelle ou, à l'inverse, vers un refus catégorique de remise en question de cette organisation. Plusieurs acteurs se sont projetés sur d'éventuelles fusions avec d'autres structures gemapiennes, d'autres sur des extensions de périmètre afin de se rapprocher le plus possible des limites hydrographiques, tandis que certains ont préféré rester focalisés sur leur périmètre d'intervention actuel.

Or, bien qu'il puisse y avoir un lien étroit entre solidarité territoriale et organisation territoriale, il peut exister une solidarité territoriale entre les différentes structures gemapiennes sans pour autant que l'échelle de solidarité territoriale vienne obligatoirement se calquer au périmètre d'une structure en particulier. Autrement dit, la mise en œuvre d'une solidarité territoriale ne requiert pas nécessairement un remodelage des périmètres de gestion actuels de la compétence GEMAPI. Elle peut simplement passer par une forme d'association des différentes structures gemapiennes à une échelle supra dans l'optique d'élaborer une stratégie commune de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et de mutualiser des moyens à cette même échelle pour permettre aux différents territoires de porter des actions sur leur périmètre de compétence en vue de répondre aux objectifs de la stratégie commune.

« [Élu] : Après l'efficacité, moi je pense bon, nous on est en place, on a quand même des compétences. Ici, ça fonctionne très bien, il y a la qualité, il y a le savoir, il y a tout ce qu'il faut par rapport à notre territoire. Je pense que le syndicat aval ça doit être pareil. Les syndicats Adour c'est pareil. Chacun a quand même sa formation, ses spécificités propres à son territoire. Et le fait, moi je vois le côté financier des choses, le fait d'ouvrir et de s'agrandir à plus de population, à plus de levée de taxe GEMAPI, tout en gardant bien sûr, la compétence locale et d'être présents... La présence sur le territoire, sans tout délocaliser, sans repartir sur une mégastructure, avec plein de petites antennes, si on va part là, pour moi, ça peut fonctionner. Et après, il faut mettre un pot commun. Mais après, avec l'intelligence de la répartition, mais ça c'est plus dans les discussions d'élus, bien sûr avec les techniciens en appui, et voir

comment ça peut fonctionner au mieux. Parce qu'en étant tout seul, on le voit, on est limité financièrement, c'est tout. C'est tout, le savoir-faire des choses... Il y aurait des projets qui seraient bien, qui seraient bons, mais on est obligés de faire des choix financièrement, c'est tout. Et c'est là qu'on retrouve la solidarité... Alors, elle n'est peut-être pas nationale, mais elle est ou régionale ou de par son bassin-versant. » (Entretien syndicat de rivières – ThG926)

Dans cet extrait, l'élu de ce syndicat de rivières montre à la fois l'importance de conserver des structures locales pour la gestion de la compétence GEMAPI et la nécessité de réfléchir à une échelle de solidarité territoriale suffisamment large pour permettre une meilleure répartition des moyens financiers et garantir la mise en œuvre d'actions bénéfiques pour les territoires. En effet, les structures gemapiennes actuelles se concentrent tout au plus sur la gestion d'un sous-bassin-versant ou d'un tronçon de l'Adour ce qui leur confère des connaissances indéniables sur les caractéristiques et les spécificités locales et celles-ci ne doivent pas être négligées. Grâce à leur périmètre d'intervention à une échelle locale, ces entités gemapiennes assurent également une certaine réactivité aux divers problèmes qui peuvent se matérialiser sur le terrain. Ainsi, si certaines entités gemapiennes peuvent effectivement envisager des modifications de périmètre afin d'optimiser la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations à l'échelle d'un sous-bassin-versant, celles-ci demeurent essentielles dans le cadre d'une stratégie gemapienne cohérente et adaptée aux spécificités locales. Néanmoins, une solidarité territoriale entre ces diverses structures apparaît évidente pour offrir la possibilité à chaque entité gemapienne de porter des actions ambitieuses et de répondre au cadre réglementaire en vigueur. L'élu de ce syndicat de rivière se questionne alors sur l'échelle territoriale qui pourrait être la plus pertinente pour la mise en œuvre d'une telle solidarité territoriale et conclut en proposant l'échelle régionale ou l'échelle du bassin de l'Adour qui lui semblent être des périmètres suffisamment importants pour dégager les fonds nécessaires.

D'autres acteurs imaginent même des échelles de solidarité encore plus larges puisqu'une personne interrogée envisage une solidarité territoriale à l'échelle du grand bassin hydrographique, correspondant au périmètre de l'agence de l'eau Adour-Garonne tandis que 3 autres affirment qu'il devrait y avoir une solidarité nationale autour de l'exercice de la compétence GEMAPI.

« [Agent] : Quand on va quand même aligner les montants d'investissement qu'il va falloir déployer, on va vite se rendre compte qu'on atteint les limites de l'exercice et que fait-on ? S'il n'y a pas d'accompagnement par l'État, par je ne sais pas... Pour moi, le plus dur reste à venir. » (Entretien EPCI-FP – ThG246)

En effet, dans cet extrait, sans aller jusqu'à imaginer un mécanisme de péréquation financière à l'échelle nationale, l'agent d'un EPCI-FP précise que les dépenses d'investissement restent encore à venir et qu'un accompagnement de l'État serait nécessaire. L'échelle de solidarité idéale fait donc débat auprès des acteurs en lien avec la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour. Mais au vu des difficultés des acteurs à définir une échelle de solidarité et au regard de notre terrain d'étude, il paraissait logique de s'intéresser au bassin de l'Adour comme une échelle de solidarité territoriale envisageable. La sous-partie suivante se focalisera donc dans un second temps sur la solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour et plus précisément sur les leviers et les verrous susceptibles d'encourager ou de freiner la mise en place d'une solidarité territoriale à cette échelle.

7.2 – Le bassin de l'Adour : une échelle de solidarité pertinente sous conditions

Tout d'abord, si la mise en œuvre d'une solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour ne fait pas l'unanimité auprès des entités gemapiennes comprises dans son périmètre, la pertinence de cette échelle, notamment grâce à la présence d'un EPTB, n'a cessé d'être mise en avant dans de nombreux documents ou rapports nationaux ou établis à l'échelle du bassin Adour-Garonne.

7.2.1 – La volonté des instances nationales de légitimer le rôle de l'EPTB

Dans un premier temps, la stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE), approuvée le 21 décembre 2017 par le préfet coordonnateur du bassin Adour-Garonne, précise que « *La réorganisation de la gouvernance GEMAPI devra s'appuyer sur les doctrines du Bassin Adour Garonne qui mettent en avant les objectifs recherchés en termes de périmètres de maîtrises d'ouvrage et de partage des compétences ainsi que de recherche de solidarités territoriales et financières.* » (SOCLE, 2017, p. 66). Parmi ces doctrines du bassin Adour-Garonne, deux concernent les EPCI-FP et les syndicats mixtes et deux autres concernent spécifiquement les EPAGE et les EPTB. La doctrine relative aux EPTB vient renforcer le rôle de ces établissements et détermine les modalités leur permettant d'assurer leur mission de coordination à l'échelle d'un bassin-versant. Elle réaffirme également « *que les EPTB sont des interlocuteurs privilégiés de l'État dans le cadre de la mise en œuvre des politiques de l'eau* » et qu'ils « *assurent une fonction de cohérence hydrographique au niveau de la planification, de la définition des stratégies de bassin et de la programmation d'actions* » (SOCLE, 2017, p. 69). Ces établissements sont donc importants dans la gouvernance locale de l'eau et pourraient constituer une échelle de solidarité territoriale intéressante.

Un guide technique commandé par les ministères de la transition écologique et solidaire et de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, mis au point par la DGPR, la DEB et la DGCL en 2019 vient également souligner l'intérêt des EPAGE et des EPTB, notamment en matière de GEMAPI. Ce guide précise qu'une « *configuration dans laquelle un EPTB ne ferait l'objet d'aucun transfert ou délégation de compétences en matière de GEMAPI de la part de ses membres est en pratique à déconseiller, pour des raisons évidentes de cohérence et de financement. Une telle configuration fait en effet perdre beaucoup d'intérêt à la présence d'un EPTB en le privant de levier d'action opérationnel. En résumé, s'il est juridiquement possible, ce fonctionnement a minima des EPTB n'est pas un cas de figure à promouvoir* » (Guide technique relatif aux EPAGE et EPTB, 2019, p. 7). Un an plus tard, dans un rapport du CGEDD (conseil général de l'environnement et du développement durable) et du CGAAER (conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux), les auteurs considèrent que « *le dispositif des EPTB doit être encouragé et, dans la mesure du possible, généralisé sur l'ensemble du territoire afin de disposer d'acteurs opérationnels à la bonne échelle pour la gestion de ces grands sous-bassins* » (CGEDD et CGAAER, 2020, p. 53). Si le guide technique semble affirmer qu'un EPTB devrait exercer une bonne partie de la compétence GEMAPI sur son périmètre d'intervention, le rapport du CGEDD et du CGAAER apparaît plus nuancé et ne cible pas de thématiques précises pour aborder le rôle des EPTB, il déclare simplement que ce type d'établissement dispose d'une échelle territoriale intéressante pour la gestion de l'eau au sens large.

En 2022, une enquête portant sur la gestion quantitative de l'eau dans un contexte de changement climatique a été menée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes. En novembre, la chambre régionale de la Nouvelle-Aquitaine a publié son rapport dont une partie est consacrée à

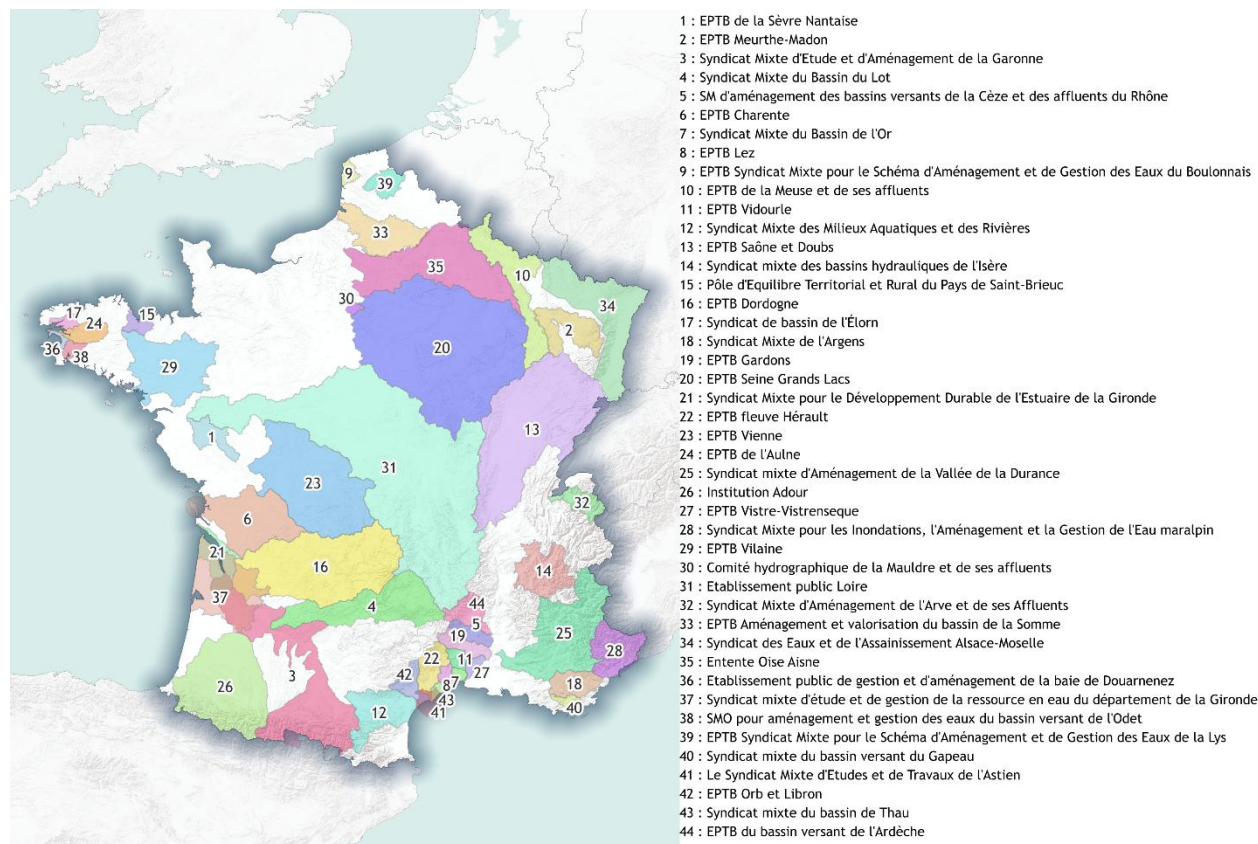
l'Institution Adour. Après avoir auditionné plusieurs acteurs de la gestion de l'eau à l'échelle régionale et après avoir pris connaissance des différents documents cités précédemment, la chambre régionale Nouvelle-Aquitaine a formulé plusieurs recommandations concernant l'EPTB. L'une d'entre elles incite l'EPTB à « *se rapprocher des EPCI à fiscalité propre et des syndicats de rivière de manière à permettre un taux d'adhésion maximal des collectivités du bassin de l'Adour à l'EPTB* » (rapport de la chambre régionale Nouvelle-Aquitaine, 2022, p. 37). D'après la chambre régionale Nouvelle-Aquitaine, « *l'EPTB ne sera pleinement en mesure de jouer le rôle qui est attendu de lui que s'il augmente le nombre de ses membres* ». Là encore, les propos ne concernent pas uniquement la compétence GEMAPI et n'attendent pas nécessairement un exercice de la compétence par l'EPTB comme c'est le cas du guide technique précédemment cité. En revanche, pour jouer son rôle de coordinateur, les auteurs du rapport considèrent que l'EPTB nécessite l'adhésion de l'ensemble des entités gemapiennes présentes sur son territoire.

Si aucun des documents ou rapports précités n'évoque clairement le périmètre de l'EPTB comme une échelle de solidarité territoriale intéressante en matière de GEMAPI pour l'ensemble des entités compétentes sur le territoire, ils ne cessent d'insister sur l'importance d'une vision et d'une stratégie à cette échelle. En outre, le législateur semble progressivement prendre conscience du potentiel de cette échelle de gestion en termes de solidarité territoriale puisqu'il mettra au point une expérimentation propre aux EPTB à travers la loi 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale du 21 février 2022. Cette loi permet, à titre expérimental et pour une durée de 5 ans, aux EPTB de remplacer tout ou partie de la contribution budgétaire de leurs EPCI-FP membres par une taxe GEMAPI dédiée aux EPTB, à condition qu'ils exercent tout ou partie de l'item 5 du L.211-7 du Code de l'environnement (article 34 de la loi 3DS, 2021).

Cette contribution fiscalisée à l'échelle de l'EPTB devrait permettre d'élargir l'assiette fiscale du calcul de la taxe GEMAPI et de diluer ainsi les inégalités territoriales existantes entre les entités gemapiennes. Le seuil des 40 € par habitant de la taxe GEMAPI des EPCI-FP est supprimé pour les EPTB dont le plafond de la taxe devra être au plus égal au montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de tout ou partie de l'item 5 de la compétence. Le montant total obtenu pourra être utilisé pour financer l'ensemble des missions relatives à la compétence GEMAPI. Ce texte de loi semble également autoriser le cumul de la taxe GEMAPI dédiée aux EPCI-FP avec celle dédiée aux EPTB. Toutefois, les EPCI-FP peuvent s'opposer au principe de fiscalisation de leurs contributions dans les 40 jours suivants la délibération de leur EPTB. La non manifestation des EPCI-FP durant ces 40 jours vaudra pour accord. Compte tenu du caractère cumulable des taxes GEMAPI, un article de la banque des territoires précise qu'il « *sera nécessaire que toutes les parties en présence s'accordent sur un schéma de financement durable et adapté afin d'éviter de faire peser une double imposition non justifiée aux contribuables de leur territoire !* » (Banque des territoires, 2022). S'agissant d'une expérimentation, l'article 34 de la loi 3DS indique que la liste des bassins concernés ainsi que les modalités d'application de cette procédure seront fixées par un décret en Conseil d'État.

Le décret n°2022-1251 du 23 septembre 2022 portant expérimentation des contributions fiscalisées de leurs membres aux établissements publics territoriaux de bassin viendra finalement ouvrir la possibilité d'expérimentation à l'ensemble des bassins-versants du territoire national. De cette façon, non seulement l'ensemble des EPTB peuvent candidater à cette expérimentation, mais aussi l'ensemble des bassins-versants non pourvus d'un EPTB, à condition qu'ils en constituent un pour répondre au cadre réglementaire (figure 103).

Figure 107. Ensemble des EPTB existants sur le territoire national



Source : ANEB (agence nationale des élus de bassins), 2022 et ESRI (environmental systems research institute).

Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

La carte ci-dessus, qui montre la couverture du territoire national par des EPTB, met en avant que plus de la moitié du pays pourrait d'ores et déjà appliquer cette expérimentation. Cependant, à ce jour, aucun EPTB n'a encore candidaté pour essayer la procédure de contribution fiscalisée. Si cette proposition n'est pas un franc succès c'est parce que la plupart des EPTB ne dispose pas d'au moins une partie de la compétence GEMAPI pour chacun des territoires situés dans leur périmètre d'intervention ni parfois même de leur simple adhésion. La solidarité territoriale imaginée à travers ce processus de contribution fiscalisée à l'échelle de l'EPTB ne s'appliquant qu'aux membres de ce dernier est donc bancal puisqu'elle ne concernera pas l'ensemble des acteurs situés sur un même bassin-versant. Cet argument, partagé par l'Institution Adour, constitue l'explication principale du non-investissement des EPTB dans cette démarche. En effet, dans son rapport, la chambre régionale de la Nouvelle-Aquitaine précise, en s'appuyant sur un tableau comparatif des EPTB à l'échelle de la Nouvelle-Aquitaine transmis par l'Institution Adour, que « *le taux d'adhésion des EPCI à fiscalité propre n'est supérieur à 50 % de la surface du bassin que dans trois cas, dont l'Institution Adour, sur les onze étudiés* » (rapport de la chambre régionale Nouvelle-Aquitaine, 2022, p. 32 ; figure 41 illustrant les structures membres de l'Institution Adour). La non-adhésion aux EPTB de l'ensemble des territoires compris dans leurs bassins-versants représente un handicap notable pour ces établissements qui se retrouvent par conséquent dans l'incapacité de mettre en œuvre une véritable solidarité territoriale quand bien même la loi les y autorise.

Pourtant leur statut de syndicat mixte ouvert leur laissant la possibilité de regrouper différents niveaux de collectivités pourrait leur permettre d'optimiser la solidarité territoriale en combinant les

moyens financiers d'échelles territoriales diverses et en intégrant ces dernières à une stratégie commune. L'historique de l'Institution Adour, constituée au départ en institution interdépartementale, confère toujours aux Départements une place centrale dans la gouvernance de la structure et ceux-ci en restent les principaux financeurs, concédant des moyens importants à l'EPTB. De plus, l'Institution Adour fait partie des 4 seuls EPTB de la région Nouvelle-Aquitaine à fédérer « *tous les niveaux de collectivités, depuis la région jusqu'aux syndicats gemapiens en passant par les départements et les EPCI à fiscalité propre* » (rapport de la chambre régionale Nouvelle-Aquitaine, 2022, p. 32). Cette configuration pourrait donc permettre aux entités gemapiennes de bénéficier de l'apport de moyens départementaux et régionaux, améliorant nettement la solidarité territoriale à l'échelle d'un bassin-versant. Parallèlement, les adhésions complémentaires des entités gemapiennes manquantes permettraient à l'Institution Adour, selon la chambre régionale de la Nouvelle-Aquitaine, de « *diversifier ses sources de financement et de réduire sa dépendance par rapport aux départements* » (rapport de la chambre régionale Nouvelle-Aquitaine, 2022, p. 33). Enfin, au-delà d'une amélioration de la solidarité territoriale en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, une adhésion de l'ensemble des entités gemapiennes à l'EPTB permettrait une meilleure cohérence de l'ensemble des missions relatives au grand cycle de l'eau réalisées par l'établissement.

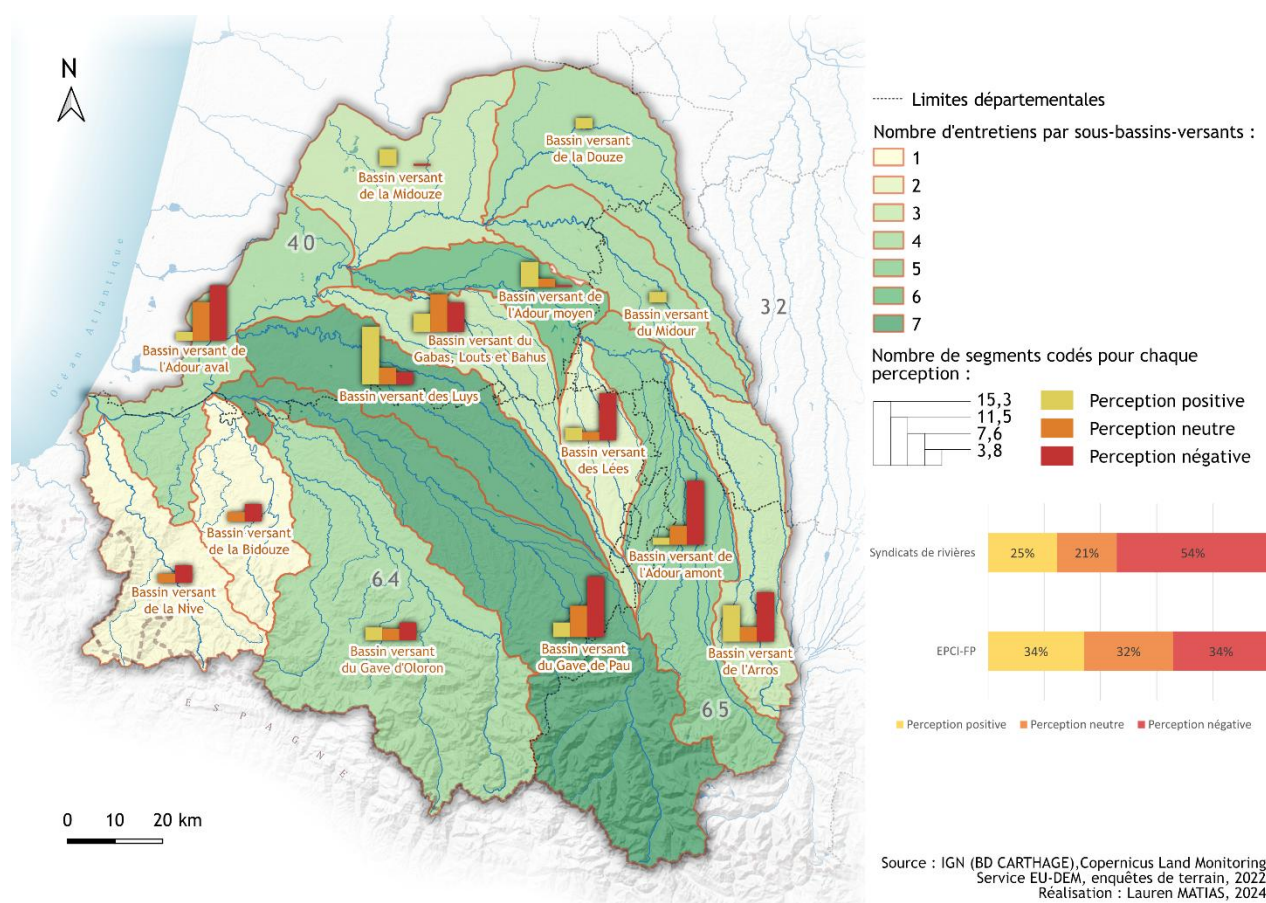
En effet, les EPTB intervenant également sur la thématique de gestion équilibrée et durable de la ressource, sur la préservation, la gestion et la restauration de la biodiversité, des écosystèmes aquatiques et des zones humides détiennent des compétences bien plus large que la GEMAPI concernant le grand cycle de l'eau et une harmonisation de l'ensemble de ces missions pourrait être très pertinente. Ces missions, que l'EPTB exerce pour le compte de ces collectivités membres, peuvent d'ailleurs être bénéfiques pour ces dernières qui disposeront ainsi d'actions complémentaires sur la thématique générale du grand cycle de l'eau. Les collectivités et groupements de collectivités membres de l'Institution Adour disposent par exemple de soutien et d'actions concrètes relatives à la gestion quantitative de la ressource, mais peuvent aussi bénéficier d'outils de gestion intégrée tels que les SAGE ou encore des services de l'observatoire de l'eau (collecte et homogénéisation des données sur l'eau, système d'information géographique, etc.). Malheureusement, malgré les différents avantages que peut représenter l'adhésion à l'EPTB, dans le bassin de l'Adour certaines entités gemapiennes demeurent réticentes à adhérer à la structure et la mise en place d'une solidarité territoriale à cette échelle se heurte à plusieurs obstacles. Il convient donc, pour la suite de l'argumentaire, de s'intéresser aux diverses raisons qui peuvent expliquer la réticence de ces collectivités et groupements de collectivités.

7.2.2 – Les intercommunalités et syndicats mixtes du bassin de l'Adour : un rapport à l'EPTB complexe

Tout au long des entretiens, les acteurs interrogés ont plusieurs fois évoqué l'EPTB, soit de manière spontanée, soit à l'issue des questions relatives aux échelles de solidarité territoriale. L'ensemble des discours associés à l'EPTB a été codé et représente 202 segments sur les 11 605 segments codés. Sur la base de ces 202 segments, 3 sous-codes ont été créés : l'un rassemblant les discours associés à une perception positive de l'EPTB, un autre regroupant ceux présentant une perception neutre de celui-ci, enfin un dernier associant les propos exprimant une perception négative de l'Institution Adour. La carte suivante illustre la perception de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction de leur sous-bassin-versant d'appartenance (figure 104). L'histogramme en barres horizontales présent sous la légende de la carte montre également

la perception des enquêtés en fonction de la structure qu'ils représentent, à savoir un EPCI-FP ou un syndicat de rivières.

Figure 108. Perception de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction de leur localisation dans le bassin et du type de structure qu'ils représentent



Pour l'élaboration de cette carte, les propos des acteurs représentant l'agence de l'eau Adour-Garonne ou l'Institution Adour ou encore ceux du parlementaire interrogé ont été retirés de l'analyse afin de ne prendre en compte que les discours des acteurs directement en charge de la compétence GEMAPI. De cette façon, sur les 202 segments codés associés à l'EPTB, seuls 184 segments sont représentés à travers cette carte. Dès lors que plus de 25 % de la surface d'une entité gemapienne est comprise dans le périmètre d'un sous-bassin-versant, celle-ci a été comptabilisé une fois dans le nombre d'entretien réalisés dans ce sous-bassin. Par exemple, l'entretien effectué auprès du syndicat Adour-Midouze (SAM), à cheval sur le sous-bassin du moyen Adour et de la Midouze a été comptabilisé une fois pour chaque sous-bassin. Cela permet d'expliquer qu'en additionnant le nombre d'entretiens réalisés dans chaque sous-bassin, le total est bien supérieur aux 31 entretiens effectivement menés. En revanche, le nombre de segments codés pour chaque perception a été divisé par le nombre de sous-bassins-versants présentant plus de 25 % de la surface d'une entité gemapienne. À titre d'exemple et en choisissant un nombre d'occurrences tout à fait aléatoire, si les représentants de la communauté de communes Lacq-Orthez, à cheval sur les sous-bassin du gave de Pau, des Luys et du gave d'Oloron (pour moins de 25 % de sa superficie), ont évoqué 4 fois l'EPTB de manière positive dans leur entretien, 2 segments seront attribués au sous-bassin du gave de Pau, tandis que 2 autres seront attribués à celui des Luys. L'objectif de

cette carte est de dresser un bilan des relations à l'EPTB que peuvent avoir les acteurs en fonction de leur localisation dans le bassin de l'Adour.

Tout d'abord, sur la totalité des 184 segments associés à l'EPTB, 53 révèlent une perception positive de celui-ci, 47 une perception plutôt neutre et 84 une perception négative. Ces perceptions négatives se retrouvent de manière importante dans les territoires situés autour du gave de Pau et des parties amont et aval de l'Adour. Si la plupart de ces territoires n'ont pas une bonne perception de l'EPTB, certains parviennent néanmoins à évoquer quelques points positifs liés à la présence de ce dernier. Seuls les acteurs représentant les sous-bassins-versants de la Nive et de la Bidouze n'ont pas abordé de points positifs liés à la présence de l'EPTB. Pour d'autres territoires en revanche, les aspects positifs liés à la présence de l'EPTB prédominent, comme pour les entités gemapiennes comprises dans les sous-bassins de la Midouze, de la Douze, du Midour, des Luys, et de l'Adour moyen.

Cette analyse spatiale permet de constater que les territoires où l'Institution Adour bénéficie du plus d'adhésions sont généralement ceux qui ont une perception positive de l'EPTB, alors que ceux qui n'adhèrent pas à la structure sont souvent ceux qui ont une perception plutôt négative de celle-ci. De plus, si les perceptions négatives apparaissent prédominantes dans le total des segments codés, c'est surtout parce que les territoires qui ont soulevé des points négatifs l'ont fait dans de grandes proportions faisant ainsi gonfler le nombre de segments relatifs aux perceptions négatives. Parallèlement, il semblerait que ces perceptions négatives aient plus été abordées par des syndicats de rivières que par des EPCI-FP, comme le montre le graphique accolé à la carte (figure 104). Celui-ci a été élaboré grâce à l'ajout de variables contenant diverses informations relatives aux entretiens réalisés. Cet ajout de variables sur le logiciel MAXQDA a ensuite permis de procéder à une analyse croisée des codes et des variables. Toujours d'après ce graphique, les EPCI-FP semblent, quant à eux, avoir une perception bien plus nuancée de l'EPTB puisqu'un nombre presque égal de segments a été codé pour les perceptions positives, neutres et négatives.

Figure 109. Perception de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction des modalités d'exercice de la compétence choisies par leur intercommunalité

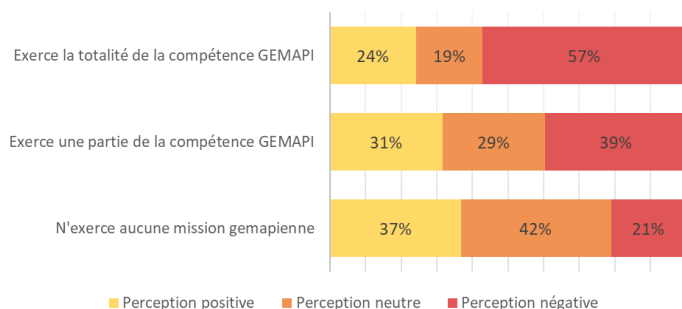
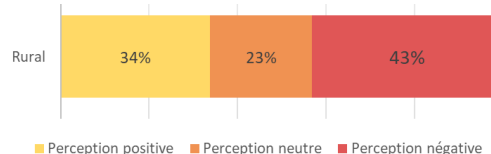


Figure 110. Perception de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction du caractère rural ou urbain de leur territoire



La perception de l'EPTB par les enquêtés semble également varier en fonction des modalités de gestion de la compétence GEMAPI choisies par les représentants de la structure (figure 105). Pour les intercommunalités qui n'exercent aucune mission gemapienne et qui sont donc uniquement des EPCI-FP ayant transféré ou délégué l'intégralité de la compétence GEMAPI à une ou plusieurs structures, les acteurs interrogés ont une perception plutôt neutre (42 %) ou positive (37 %) de l'EPTB. À travers les segments codés, la neutralité s'exprime généralement par une simple expression de faits. Par exemple, lorsqu'une intercommunalité évoque l'EPTB uniquement pour décrire l'une de ses missions ou aborder une action qui

a été réalisée sur leur territoire par celui-ci, ces extraits de discours ont été référencés dans le code « perception neutre ». Il ne paraît pas surprenant que la plus grande part des représentants d'EPCI-FP n'exerçant aucune mission gemapienne aient une perception plutôt neutre de l'EPTB dans la mesure où ils sont généralement moins investis dans la thématique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, ou dans la thématique de l'eau au sens large, ne connaissant parfois que peu l'Institution Adour.

À l'inverse, pour les intercommunalités qui exercent la totalité de la compétence GEMAPI, qu'il s'agisse de syndicats de rivières ou, dans une moindre mesure, d'EPCI-FP, les enquêtés ont une perception majoritairement négative de l'EPTB puisque les segments attribués au code « perception négative » représentent 57 % des segments traitant de l'EPTB. Cela peut en partie s'expliquer par un sentiment de rivalité ou par la crainte qu'une structure supra puisse prendre part à des décisions locales. Enfin, les acteurs représentant des intercommunalités n'exerçant que partiellement la compétence GEMAPI ont une vision plus nuancée de l'EPTB puisque la répartition des segments dans les catégories de perception est plus homogène. Néanmoins, la proportion des perceptions négatives reste la plus élevée pour ces structures (39 %), généralement pour les mêmes raisons que pour les intercommunalités exerçant la totalité de la compétence GEMAPI.

Un autre angle d'étude consiste à analyser la perception de l'EPTB en fonction du caractère plus ou moins rural ou urbain des territoires dans lesquels les entretiens ont été réalisés. Pour cela, une variable « urbain/rural », créée à partir du diagnostic de territoire a été intégrée à l'analyse dans le logiciel MAXQDA. Pour l'attribution du caractère rural ou urbain à un syndicat de rivières, nous avons agrégé les données de la grille de densité communale à l'échelle des périmètres des syndicats de rivières de la même manière que nous l'avons fait dans le cadre du diagnostic territorial pour les EPCI-FP. La variable « urbain/rural » a ensuite été croisée avec les sous-codes associés à l'EPTB. Ce croisement permet par exemple de constater que les perceptions négatives sont plus fortement représentées pour les territoires urbains puisque 54 % des discours des acteurs représentant ces territoires évoquent une perception négative de l'EPTB contre 43 % pour les discours des représentants des territoires ruraux. Les enquêtés issus des territoires urbains, souvent plus indépendants, y compris en matière de compétence GEMAPI, ne ressentent généralement pas le besoin d'être accompagnés par l'EPTB, et certains se montrent même réticents à une quelconque implication de l'Institution Adour dans leur territoire. Pour les territoires ruraux, les perceptions négatives de l'EPTB de la part des acteurs interrogés se manifestent, la plupart du temps, par la crainte de voir leur territoire oublié dans la stratégie d'une méga structure. Paradoxalement, à travers les perceptions positives de l'EPTB, d'autres enquêtés issus des territoires ruraux affirment que l'Institution Adour est un réel soutien pour eux en matière de GEMAPI, car sans elle, ils seraient dans l'incapacité technique d'exercer cette compétence.

Après avoir présenté les perceptions globales de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction de différents paramètres, il convient maintenant d'analyser ces perceptions de manière plus détaillée en exposant les principaux arguments associés à des perceptions positives ou négatives de l'Institution Adour.

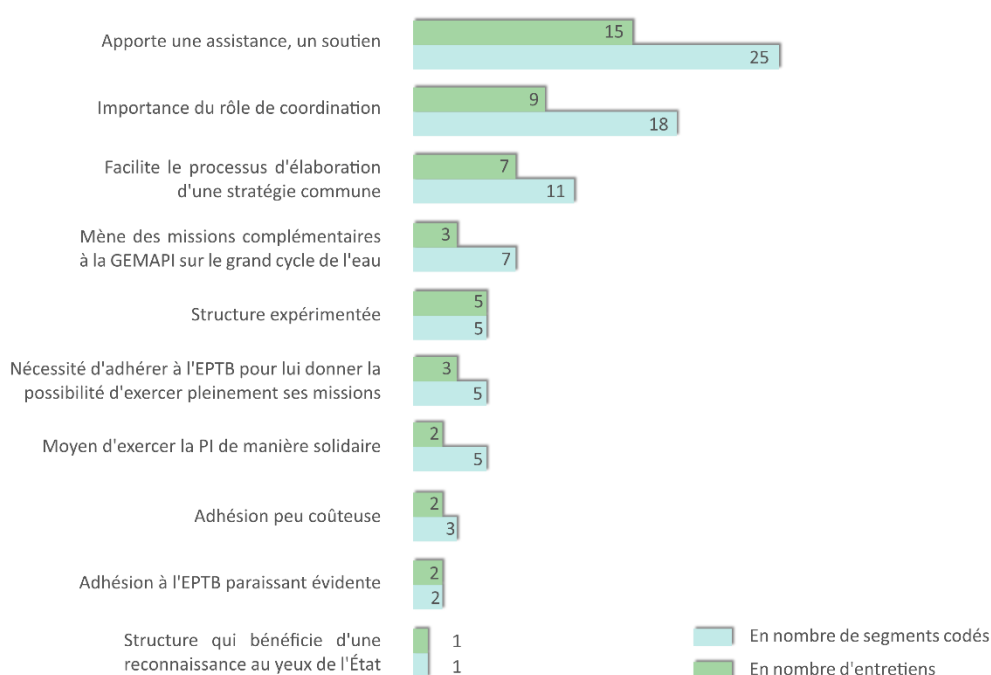
- a) La reconnaissance du rôle de coordinateur de l'Institution Adour versus les difficultés d'adhésion de l'ensemble des intercommunalité du bassin

Pour cela, nous avons choisi de réintégrer les discours de l'agence de l'eau Adour-Garonne, de l'EPTB, mais aussi du parlementaire interrogé afin d'étudier l'ensemble des arguments traitant de

l'Institution Adour, soit 202 segments. Les 56 segments associés à une perception positive de l'EPTB ont ainsi été analysés puis divisés en 10 arguments principaux (figure 107). Qu'il s'agisse du nombre d'occurrences ou du nombre d'entretiens, les arguments les plus représentés sont ceux qui mettent en lumière le soutien technique apporté par l'Institution Adour, l'importance de son rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin-versant ou encore l'aspect facilitateur de la structure dans l'élaboration d'une stratégie de GEMAPI commune.

Le soutien technique est un argument qui a particulièrement été abordé par des acteurs issus de territoires ne disposant pas de compétences techniques suffisantes pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI. En suivant cette logique, certains acteurs de territoires, exerçant directement l'intégralité des missions gemapiennes, ont également reconnu l'importance de l'appui technique de l'EPTB pour des territoires manquant de connaissances et de moyens techniques. Selon eux, l'EPTB serait, par exemple, un outil permettant de compléter les missions des syndicats de rivières lorsque ceux-ci n'exercent pas l'intégralité de la compétence GEMAPI. D'ailleurs, la plupart de ces syndicats de rivières ont abondé dans ce sens.

Figure 111. Arguments reflétant une perception positive de l'EPTB selon les acteurs interrogés



Source : enquête de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Le rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin-versant a aussi été évoqué à plusieurs reprises (18 fois) et semble important aux yeux des 9 représentants qui l'ont mis en avant puisqu'il permet notamment, selon eux, de créer du lien entre les différentes entités gemapiennes, par exemple à travers l'organisation de réunions ou de journées techniques à destination de divers acteurs de la gestion de l'eau. Cette mise en relation des acteurs présente également, pour certains, l'avantage de faciliter le processus d'élaboration d'une stratégie commune pour une gestion de la compétence GEMAPI plus cohérente à l'échelle du bassin de l'Adour. Ainsi, plusieurs acteurs représentant des EPCI-FP affirment, par exemple, que

la présence de l'EPTB au moment de la constitution des statuts de certains syndicats de rivières a permis d'harmoniser certaines pratiques de calcul concernant les clés de répartition des charges au sein des syndicats. Toutefois, d'autres enquêtés reconnaissent que l'élaboration d'une véritable stratégie de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ou même d'une stratégie de gestion du grand cycle de l'eau apparaît difficile sans l'adhésion de l'ensemble des intercommunalités comprises dans le bassin de l'Adour, comme en témoigne les propos d'un agent de l'agence de l'eau Adour-Garonne :

« **[Agent]** : La loi elle aurait pu imposer également l'adhésion à l'EPTB parce que nous, on a une espèce de... C'est toujours... On est à moitié du ruisseau-là, puisqu'on a que la moitié des syndicats et des EPCI qui ont adhéré à l'EPTB, donc pour eux, pour l'EPTB ce n'est pas simple, mais pour nous c'est la même chose parce que ça veut dire, que quand on parle prévention des inondations ou qu'on veut avoir une vision beaucoup plus globale au niveau de l'Adour et beh on n'a pas qu'un interlocuteur. Théoriquement, on doit pouvoir... Il faut qu'on associe tous les EPCI ou les syndicats qui ne sont pas... Et ça, on est restés un peu... Voilà, on a voulu, dans la loi, il y a quand même, ou au moins dans la doctrine du bassin Adour-Garonne, on a tout un pamphlet sur ce qu'on attend de l'EPTB, mais finalement, on ne lui a pas donné les moyens de pouvoir l'exercer à fond, parce qu'il a fallu qu'il aille se le chercher. Il faut qu'il aille inciter, faire une campagne de VRP⁷⁸-là qui est usante ! Je pense que [l'agent] a fait ça pendant 2 ans. Au bout d'un moment, on arrête. Et je crois qu'on a que la moitié, je crois que c'est que la moitié des EPCI et la moitié des syndicats qui sont adhérents. Bon, dans le 65, il n'y a quasiment personne et dans le 64 une partie. » (Entretien agence de l'eau Adour-Garonne)

Dans cet extrait, l'agent exprime même que, selon lui, si la loi avait imposé l'adhésion à l'EPTB de l'ensemble des structures gemapiennes, cela aurait nettement pu faciliter son rôle de coordinateur à l'échelle du bassin-versant et aurait également pu simplifier les missions de l'agence de l'eau en faisant de l'Institution Adour son interlocuteur privilégié. Or, en pratique, si le législateur est venu renforcer le rôle de l'EPTB, tout comme la doctrine du bassin Adour-Garonne, l'Institution Adour a dû « vendre » ses compétences auprès des territoires dans l'optique de montrer à ces derniers que l'EPTB pouvait être un outil intéressant pour la gestion du grand cycle de l'eau. Aujourd'hui, comme l'indique cet agent, l'Institution Adour dispose de l'adhésion de seulement un peu plus de la moitié des intercommunalités présentes dans son périmètre et l'agent déplore que l'État n'ait pas donné les moyens à l'EPTB d'exercer pleinement ses missions. D'ailleurs, avec l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, le maintien de l'adhésion des membres historiques, c'est-à-dire des Départements, n'a pas non plus été aisée au départ. Un agent et un élu de l'Institution Adour reviennent ainsi, dans leurs entretiens, sur les difficultés qu'ils ont pu rencontrer au moment de la structuration de la compétence GEMAPI dans les territoires.

« **[Agent]** : Donc c'est vrai que les 2 premières années, on a fait le tour de tout le territoire. Je suis arrivée en mai 2016, en 2 mois, c'était ma feuille de route. Il fallait que j'établisse un plan de bataille pour penser la transition de la GEMAPI. On l'a travaillé, effectivement, politiquement, avec [le Président] et aussi avec les départements, il fallait les embarquer dans le bateau parce que c'était nos seuls membres à l'époque. Ça a été compliqué parce que... Bon, le département du Gers a réussi à se laisser convaincre, le département des PA était un peu dubitatif, mais bon...

[Élu] : Il fallait aller les voir le 24 décembre presque. Ils me convoquaient le vendredi à 18h. [...] Pour voir si j'avais le coffre de venir. Donc, je venais le vendredi à 18h jusqu'à 20h les voir.

[Agent] : Et par contre, oui, les Hautes-Pyrénées, eux, ils étaient prêts à sortir leurs billes. Les services avaient analysé le fait qu'il y ait eu les lois NOTRe et MAPTAM, "c'est bon la politique de l'eau, ce n'est plus la politique des Départements."

[Élu] : Sauf qu'on les a coincés sur le fait que patrimoniallement, il y a des réservoirs qui appartiennent à chaque département. Et donc en termes de patrimoine foncier, ils pouvaient difficilement en sortir. Ça

⁷⁸ VRP : vendeur, représentant et placier dont la fonction est de démarcher une clientèle.

posait, d'une part des problèmes et d'autre part qui allaient les maintenir ? Qui allaient les gérer ? Et puis même, par rapport à la filière agricole, moi je suis arrivé en leur disant "Écoutez, vous pouvez partir hein ? Mais on va expliquer aux irrigants que vous arrêtez." Politiquement, le mec il fait ses comptes et il sait ce qu'il gagne et ce qu'il perd.

[Agent] : 27 réservoirs de réalimentation...

[Élu] : 80 millions de mètres cubes.

[Agent] : Qui sont quand même le support d'activité économique principal sur le territoire.

[Élu] : Rien que là-dessus, ils sont restés, et moi, je leur ai dit "écoutez, moi, je m'engage à travailler pour les 4 territoires pareil." J'ai fait une profession de foi claire, hein ? Et à passer régulièrement et la connexion se fait et bon voilà. » (Entretien Institution Adour)

À travers cet extrait, nous sentons bien que malgré le renforcement du rôle des EPTB dans les textes de loi, l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP est, au départ, venue remettre en question les stratégies des Départements en matière de politique de l'eau, affaiblissant ainsi conjointement l'EPTB dont les membres fondateurs se désolidarisaient peu à peu. Heureusement pour l'Institution Adour, les arguments en faveur du maintien de l'adhésion des Départements ne manquaient pas. En effet, depuis sa création, l'Institution Adour a, généralement sur commande des Départements, construit divers aménagements, dont des réservoirs de soutien d'étiage en vue d'optimiser la gestion quantitative de la ressource en eau. Ces aménagements ont ensuite toujours été gérés par l'Institution Adour grâce aux financements des Départements. Si l'EPTB venait à perdre ses membres fondateurs et à disparaître, les Départements auraient certainement récupéré la gestion de ces ouvrages sans disposer pour autant de la légitimité politique et des compétences techniques pour assurer cette mission interdépartementale. Les élus départementaux pensaient donc, à tort, pouvoir se délester de la gestion de l'eau, mais ont rapidement compris que l'EPTB était un acteur central et nécessaire pour la gestion quantitative de la ressource tout comme dans bien d'autres domaines. L'ensemble des élus départementaux du bassin de l'Adour a finalement fait le choix de maintenir l'adhésion de leur département à l'EPTB, non sans mettre au défit les représentants de ce dernier, comme l'évoque l'élu de l'Institution Adour dans l'entretien. Mais la principale difficulté de l'EPTB reste l'adhésion des intercommunalités à fiscalité propre et des syndicats de rivière compris dans le périmètre du bassin de l'Adour. À travers l'extrait suivant, l'élu et l'agent de l'Institution Adour, interrogés lors de l'entretien, tentent d'expliquer les diverses raisons à l'origine de l'adhésion partielle des intercommunalités à l'EPTB.

« [Agent] : Et après, [...] pendant 2 ans, on a fait le tour de toutes les communautés de communes, alors qui ont bien voulu nous recevoir hein ?

[Élu] : Il y en a qu'on a vu plusieurs fois même.

[Q] : Il y a eu des refus ?

[Agent] : Ouais, il y a eu des refus. [...] Il y a eu des collectivités qu'on n'a pas vu ou qui nous ont reçus vraiment sur le pas de la porte ou...

[Q] : Il y en a eu beaucoup sur les 40 ? [En parlant des 40 EPCI-FP du bassin]

[Agent] : Alors sur les 40, ouais, il y en a certains, on n'y a pas accédé parce qu'en fait, on s'était quand même fixés des principes de ne pas foutre le feu sur le territoire par rapport à la pérennité des syndicats de rivières. Donc, tant qu'on avait assuré avec les départements, on a, malgré tout, donné la priorité à la structuration des syndicats de rivières et on a accompagné ça tant qu'on a pu et on n'a pas été chercher... Si on n'avait pas l'aval des syndicats de rivières, on n'a pas été chercher les com com... Donc, par exemple, sur le Gave de Pau où le syndicat a délibéré contre l'adhésion à l'EPTB sans qu'on ait pu...

[Élu] : On ne les a pas embêtés.

[Agent] : ...sans qu'on ait pu aller le présenter à leur conseil, hein ? Ils ont délibéré sans nous laisser présenter notre projet, contrairement à d'autres. Donc là, on n'est pas allés les chercher. [...] Et il y a des territoires... Historiquement, l'Institution Adour n'intervenait pas de manière égale sur tous les territoires. En fait, l'image que renvoyait l'Institution Adour auprès des gemapiens, des nouveaux

gemapiens, ou auprès des communautés de communes, ça a souvent été un gestionnaire de soutien d'étiage. Donc, en dehors des axes réalimentés, c'est-à-dire en dehors de l'Adour amont et des affluents rive gauche de l'Adour, franchement, on n'était pas lisibles. Donc, quand tu vas voir le SMGOAO, quand tu vas voir l'agglo basque, ils te demandent à quoi tu sers ? Ils ne sentent pas... Enfin, ils n'ont surtout pas envie de payer pour la ressource qui ne leur sert pas à eux directement. Sur les gaves, c'était aussi ce qu'ils avançaient.

[Élu] : *Et puis, la rupture qu'il y a eu aussi, c'est clairement qu'on a pu complètement interférer et faire adhérer des territoires ruraux assez simplement, mais les agglos naissantes, les grosses agglos, Tarbes, l'agglo bayonnaise, qui est importante, et l'agglo paloise, ils se sont équipés en matière d'ingénierie et ils se sont rendus, entre guillemets, autonomes, sauf sur des portages d'animation comme le SAGE Adour aval, des commissions locales de l'eau, des choses comme ça où ils sont un peu esseulés ou sur des PAPI où ils ont eu besoin d'ingénierie parce qu'ils n'étaient pas équipés. Mais ils nous ont fait comprendre qu'ils n'avaient pas besoin de nous. » (Entretien Institution Adour)*

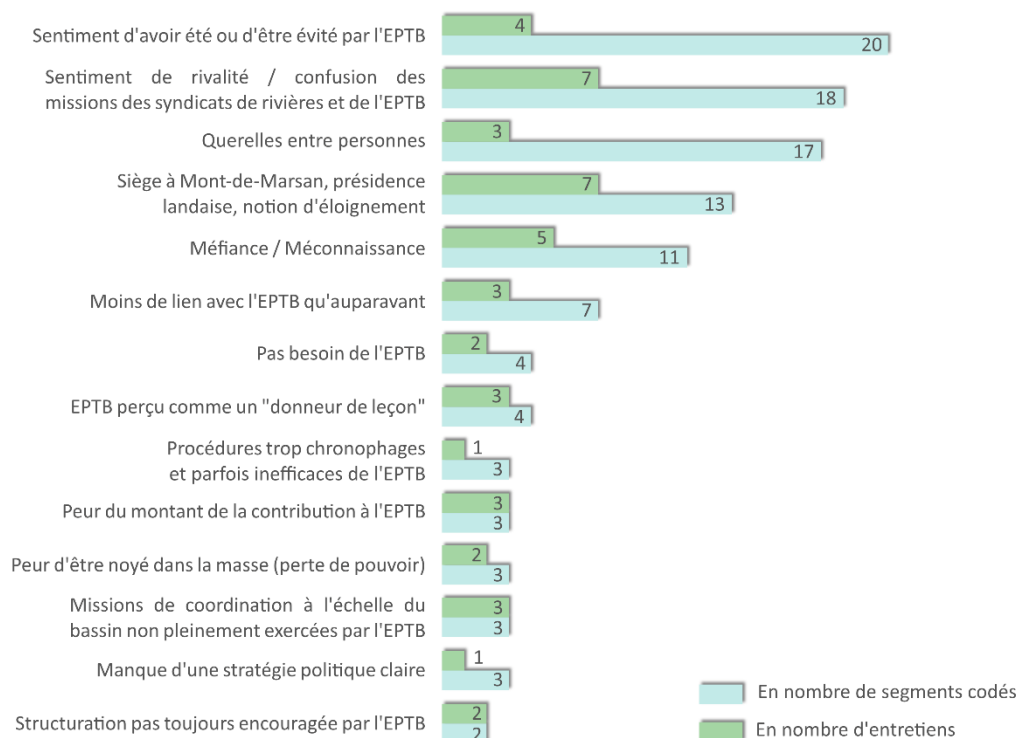
Le fait que l'agent de l'agence de l'eau Adour-Garonne évoque une « campagne de VRP » pour caractériser le démarchage réalisé par les représentants de l'EPTB auprès des diverses intercommunalités du bassin prend, à travers cet extrait, tout son sens. En effet, l'agent de l'Institution Adour confie que la rencontre avec l'ensemble des intercommunalités présentes dans le bassin de l'Adour s'est étalée sur 2 années et n'a pas toujours été concluante. Certains représentants de territoires n'ont pas souhaité recevoir les agents ou élus de l'EPTB, d'autres se sont montrés plutôt méfiants, d'autres encore, malgré une présentation de l'EPTB, n'ont pas souhaité adhérer à la structure. Il résulte de ces 2 années d'échanges rapprochés avec les intercommunalités, un taux d'adhésion de celles-ci supérieur à 50 % de la surface du bassin. L'agent de l'Institution Adour explique que ce résultat est aussi grandement lié à la stratégie politique de l'EPTB qui consistait à ne pas interférer dans les stratégies politiques des syndicats de rivières qui se structuraient parallèlement pour accueillir la compétence GEMAPI. L'objectif de l'EPTB n'a donc jamais été d'exercer la totalité de la compétence GEMAPI sur son périmètre, comme certains acteurs peuvent pourtant le croire. Les agents et élus de l'Institution Adour ont simplement accompagné les territoires qui le souhaitaient dans la structuration de la compétence, en proposant évidemment un appui technique pour les territoires qui ne disposaient pas d'ingénierie ou de compétences techniques pour mettre en œuvre les missions gemapiennes. Ainsi, l'EPTB n'intervient que ponctuellement en matière de GEMAPI par convention de délégation en fonction de la volonté des intercommunalités.

Ensuite, l'agent présente un autre argument pour expliquer la non-adhésion de certains territoires. Selon lui, les missions historiques de l'Institution Adour, plutôt axées sur la gestion des étiages, n'ont pas permis de faire connaître la structure et la diversité de ses missions aux territoires non concernés par la gestion quantitative de la ressource en eau. Autrement dit, les territoires alimentés par les gaves ou situés sur la partie aval de l'Adour avaient du mal à percevoir l'intérêt de l'EPTB et refusaient d'adhérer à la structure, car ils étaient réticents à mutualiser leurs moyens pour gérer une mission qui ne leur était pas utile directement. Enfin, l'élu souligne qu'il y a eu une fracture entre les territoires ruraux et les territoires urbains. Alors que les territoires ruraux, disposant de compétences techniques moindres et de moyens financiers limités pour constituer leur propre équipe technique, ont facilement perçu l'intérêt d'adhérer à l'EPTB, les territoires urbains, disposant de capacités financières plus importantes ont pu s'équiper en matière d'ingénierie, ont estimé être suffisamment indépendants et n'ont pas souhaité adhérer à l'EPTB. Si ces arguments permettent d'expliquer en partie que l'ensemble des intercommunalités du bassin de l'Adour n'adhèrent pas à l'EPTB, ils ne sont pas les seuls et les entretiens menés auprès des EPCI-FP et des syndicats de rivières du bassin permettent également de compléter l'analyse.

b) Les avis des représentants d'intercommunalités et de syndicats mixtes sur l'EPTB : sentiments d'évitement et de rivalité

Le graphique suivant (figure 108) illustre le panel d'arguments associés à une perception négative de l'EPTB par les représentants d'EPCI-FP ou de syndicats de rivières, susceptibles d'expliquer les choix de non-adhésion à l'Institution Adour ou la difficulté de mise en place d'une solidarité territoriale à cette échelle. D'après les propos de ces acteurs, 184 segments font référence à l'EPTB et parmi eux, 84 correspondent à une perception plutôt négative de celui-ci. Si nous nous focalisons sur le nombre d'occurrences, le sentiment d'avoir été ou d'être évité par l'EPTB revient 20 fois, alors qu'il n'a été abordé que dans 4 entretiens (avec un EPCI-FP et 3 de syndicats de rivières). Il paraît également important de préciser que sur les 3 syndicats de rivières dont les représentants ont évoqué cet argument, 2 sont ceux qui ont affirmé ne pas avoir besoin de l'EPTB. Pour l'EPCI-FP, il s'agit d'une communauté d'agglomération à laquelle l'élu de l'Institution Adour faisait allusion lorsqu'il évoquait les territoires urbains qui se sont dotés de leur propre ingénierie afin d'être indépendants. Enfin, le dernier syndicat de rivière pour lequel cet argument a particulièrement été mis en avant est un syndicat qui semble reprocher à l'EPTB de ne plus intervenir sur les ouvrages dont il était gestionnaire avant l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, alors qu'il a, paradoxalement, intégré à ses statuts la totalité de la compétence GEMAPI, le rendant désormais responsable des décisions relatives à ces ouvrages.

Figure 112. Arguments reflétant une perception négative de l'EPTB selon les acteurs interrogés



Source : enquête de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

L'extrait suivant illustre parfaitement le paradoxe entre le sentiment d'être mis de côté par l'EPTB et la méfiance envers celui-ci.

« [Agent] : Depuis 2019, la création du syndicat, il y a eu plusieurs séances plénières au syndicat où on disait que l'Institution Adour allait nous présenter leur structure pour pouvoir travailler avec eux.

[Élu] : 3 fois, et ils ne sont pas venus.

[Agent] : Et depuis 2019, on attend toujours la visite de l'Institution Adour, politiquement et techniquement, sur le territoire.

[Q] : Ils devaient venir à la com com ou au syndicat ?

[Agent] : Au syndicat, pour expliquer, justement, qu'est-ce que pouvait apporter l'Institution Adour, etc. ?

[Élu] : Il y a toujours eu un empêchement, il y a toujours eu quelque chose, mais nous on a dit "Mais venez, on a un juriste. Venez expliquer et puis on voit." Mais si vous voulez aujourd'hui, c'est même plus... Ce n'est pas grave. » (Entretien syndicat de rivières – ThG154)

Dans ce témoignage, l'agent et son élu semblent au départ déplorer ne pas avoir reçu la visite – pourtant attendue - de l'Institution Adour, comme cela a pu être fait sur d'autres territoires, pour présenter les missions de la structure et les éventuelles raisons d'adhérer à l'EPTB. Mais rapidement, dans la suite de leurs discours, nous remarquons un sentiment de méfiance, envers l'Institution Adour, notamment lorsqu'ils expliquent avoir demandé à un juriste d'être présent si la rencontre avait lieu. Le besoin d'intégrer une tierce personne spécialiste en droit montre bien que les représentants de ce syndicat sont particulièrement méfiants vis-à-vis des démarches de l'EPTB. En outre, la façon dont ils confient avoir fait part à l'Institution Adour de la présence d'un juriste semble plus menaçante que rassurante, ne témoignant pas vraiment d'une véritable ouverture à la discussion. L'élu finit par conclure que ce n'est pas grave, pouvant laisser penser que finalement, cette situation lui convient.

Ensuite, nous avons relevé à travers 18 segments un sentiment de rivalité entre les entités gemapiennes et l'EPTB. Présent dans 7 entretiens sur les 28 réalisés auprès des EPCI-FP et des syndicats de rivières, cet argument est lié à une confusion des missions généralement mises en œuvre par les syndicats de rivières et celles mises en œuvre par l'Institution Adour. La compétence GEMAPI pouvant être confiée par l'EPCI-FP à un syndicat de rivière ou à l'EPTB, plusieurs acteurs semblent penser que l'Institution Adour cherche ou du moins cherchait au départ à s'emparer de la compétence afin de l'exercer à l'échelle du bassin de l'Adour, se substituant de la sorte aux syndicats.

« **[Agent]** : Ouais, moi je pense que l'Institution Adour... Je sais qu'ici, je vous parle honnêtement, mais ce n'est pas prouvé ni quoi que ce soit mais ici, l'Institution Adour, elle n'est pas très bien perçue parce qu'on a l'impression que c'est le grand méchant qui veut manger tout le monde. Alors, que c'est dommage parce que ce serait un super outil supra qui aurait une vision de dire "Bon, vous, vous faites ça, vous faites ça. Bah tiens, quand ça sera fait, notre boulot, ça va être de matcher un peu les 2, voir si c'est cohérent." Et ce travail à l'échelle du bassin-versant, il n'y a que l'Institution Adour qui peut le faire. » (Entretien EPCI-FP – ThG734)

Ici, cet agent, plus fraîchement arrivé sur la thématique de la GEMAPI que certains de ses collègues, explique qu'au sein de sa structure, l'Institution Adour ne semble pas bien perçue parce qu'on lui associe l'image du « grand méchant qui veut manger tout le monde », sous-entendu qui souhaite prendre le contrôle de la compétence GEMAPI dans les territoires, ou du moins qui souhaite prendre le contrôle des entités gemapiennes. Cette crainte est particulièrement ressentie dans les territoires qui souhaitent garder leur indépendance, conduisant ces derniers à percevoir l'EPTB comme un rival. Toutefois, l'agent nuance ensuite son propos en confiant que, selon lui, l'Institution Adour pourrait être un outil intéressant à une échelle supra et semble, à travers les différents exemples qu'il évoque, faire référence à la mission de coordination à l'échelle d'un bassin-versant, sans mesurer que pour pouvoir exercer pleinement cette mission, l'EPTB devrait pouvoir obtenir l'adhésion de l'ensemble des intercommunalités du bassin.

Dans un autre entretien, un agent de syndicat de rivière s'exprime sur l'image qu'il a de l'Institution Adour : « *Aujourd'hui, j'ai l'impression d'être un peu en superposition avec l'Institution Adour, on a les mêmes missions, on a des statuts communs, on est en doublon. Ça fait un peu doublon.* » (ThG376). Si l'on pourrait penser que cet agent méconnaît l'ensemble des missions de l'Institution Adour en évoquant uniquement la compétence GEMAPI, il s'agit pourtant d'une personne qui a travaillé en étroite collaboration avec l'EPTB pendant plusieurs années. Il connaît donc le panel des missions « hors GEMAPI » exercées par l'Institution Adour, mais semble volontairement les omettre. Par ailleurs, s'il y a effectivement des missions communes dans les statuts de son syndicat de rivières avec celles exercées par l'EPTB, exclusivement concernant la compétence GEMAPI, ces missions ne sont pas exercées dans le même territoire. Au sujet de la compétence GEMAPI, l'EPTB n'intervient que lorsque la mission lui est confiée par délégation, donc, sur la base de leur choix, pour le compte des territoires qui ne disposent pas des compétences techniques pour mettre en œuvre les missions gemapiennes et qui n'ont pas de syndicats de rivières pouvant exercer l'intégralité de ces missions. En d'autres termes, l'EPTB est actuellement un outil complémentaire aux syndicats de rivières pour l'exercice de la compétence GEMAPI, il mais n'intervient en aucun cas en superposition de ces derniers. Ce sentiment de rivalité qui n'est autre qu'une malencontreuse confusion du rôle et des missions des différents acteurs de la GEMAPI est en réalité le résultat du cadre complexe instauré par le législateur.

Pour plusieurs acteurs, les missions de l'Institution Adour ne semblent pas toujours claires et il existe une confusion entre les missions de celle-ci et celles des syndicats de rivières, amenant ces derniers à ressentir parfois une certaine rivalité. Dès que la GEMAPI est officiellement apparue dans les textes de loi en 2014 et 2015, les élus et agents de l'EPTB de l'époque ont tenté de définir une stratégie pour préparer les territoires à cette prise de compétence. Certains agents militaient pour que l'Institution Adour exerce la compétence GEMAPI sur l'intégralité du bassin de l'Adour, tandis que les élus ainsi que d'autres agents estimaient qu'il existait déjà des structures compétentes, notamment en matière de gestion des milieux aquatiques et qu'il était tout à fait logique de laisser les territoires faire leurs propres choix en toute connaissance de cause. La stratégie politique retenue a donc été d'accompagner les territoires dans la structuration de la compétence GEMAPI, sans imposer de vision unique. Malgré cette stratégie clairement affichée, il semblerait que certains acteurs doutent encore des intentions de l'EPTB quant à l'exercice de la compétence GEMAPI et perçoivent l'établissement comme un rival. Cette confusion peut aussi être liée au rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin qui incombe à l'Institution Adour.

En effet, ce rôle implique de connaître plus ou moins les démarches engagées par les différents territoires du bassin afin d'avoir une vision d'ensemble et d'assurer la cohérence des actions menées. Or, cette mission peut paraître intrusive pour les territoires qui se sont vu confier la compétence GEMAPI et dont les représentants estiment devoir être les seuls à prendre des décisions pour leur territoire. Ces derniers peuvent avoir du mal à comprendre la place et le rôle de l'EPTB et peuvent ainsi mal interpréter les intentions de celui-ci, se sentant, de fait, menacés et en rivalité avec l'Institution Adour. Le rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin-versant peut donc être très difficile à mener puisque l'EPTB n'exerce que très partiellement et de manière très disparate la compétence GEMAPI à l'échelle du bassin, ne lui conférant pas de légitimité en la matière aux yeux des entités gemapiennes. De plus, ses missions complémentaires sur le grand cycle de l'eau sont souvent mal connues ou n'intéressent que peu certains territoires ou des structures ciblées sur la compétence GEMAPI. Bien que son rôle et sa légitimité soient

reconnus par l'État à travers différents textes de loi, il en est bien autrement pour les intercommunalités présentes dans son périmètre.

c) Le poids des facteurs relationnels et des rapports de proximité sur la place de l'EPTB en matière de GEMAPI

Toutefois, ce constat peut, malheureusement, être le résultat de problèmes d'ordre relationnel entre les représentants des entités gemapiennes et ceux de l'Institution Adour. Les différends entre personnes constituent aussi un paramètre central pour expliquer le positionnement des acteurs en charge de la compétence GEMAPI par rapport à l'EPTB. Si cet argument n'a été évoqué que dans 3 entretiens, il revient 17 fois dans les discours, le plaçant en troisième position des arguments les plus cités illustrant une perception négative. Il peut s'agir de différends politiques, de différends entre agents, de fortes discordances de points de vue, voire parfois d'un passif bien plus complexe associé à une importante affection portée à l'EPTB suivie d'une grande déception. Ces différends ne seront pas détaillés, car ils sont souvent d'ordre personnel, et relèvent, par conséquent, d'une forte dimension affective. Parallèlement, dans ce type d'histoire, il y a autant de points de vue que d'acteurs qui la raconte et il n'est pas de notre ressort de juger de qui a raison ou qui a tort. Néanmoins, il est nécessaire de souligner que ces différends entre personnes peuvent avoir des conséquences non négligeables sur l'organisation territoriale de la compétence GEMAPI, mais aussi sur les éventuels partenariats entre structures, sur le rapport à l'EPTB ou encore sur la solidarité territoriale de manière générale. Ils peuvent même dans certains cas influencer d'autres acteurs qui prendront parti pour une structure sans prendre de recul par rapport à la situation.

« [Élu] : Elle [en parlant de l'Institution Adour] n'a rien fait pour nous aider et même au départ a plutôt été, d'après les échos qu'on avait des différents syndicats et compagnie, elle avait un a priori assez défavorable par rapport à la création de ce grand syndicat, pensant peut-être perdre certaines de ses compétences... Je sais pas du tout mais bon, disons qu'on n'a pas bien senti, on n'a pas été aidé par l'Institution Adour, ça c'est clair par contre. » (Entretien EPCI-FP – ThG304)

À travers cet extrait, nous comprenons que l'élu avance des propos sur la base de ce que d'autres acteurs lui ont raconté, puis, fait des suppositions à partir de ces discours sans connaître les réelles intentions de l'EPTB. Malheureusement, il ne s'agit pas là d'un cas isolé et les relations de proximité entre acteurs conduisent parfois à ce type de situations, contre lesquelles l'EPTB ne peut lutter. D'ailleurs, certains acteurs le reconnaissent et pensent même que ces situations ne devraient pas pouvoir exister.

« [Élu] : C'est pour ça que ce serait bien que... Pour moi, c'est presque obligatoire d'adhérer, il y a un organisme supra qui a été formé par les 4 Départements, qui a été presque inventé par les 4 Départements. [...] Et qui est financé par les 4 Départements, donc pourquoi ceux qui sont à l'intérieur du département, le Département ne peut pas dire "maintenant tu adhères, là, parce que c'est l'organisme supra, c'est eux qui coordonnent." Tout simplement, enlever des querelles de personnes. Et quand on enlève les querelles de personnes, on avance, hein ? » (Entretien syndicat de rivières – ThG132)

Cet élu d'un syndicat de rivières montre délibérément son agacement quant aux conséquences des « querelles de personnes » qui peuvent nuire à l'organisation et à la solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour et qui handicape l'EPTB dans son rôle de coordinateur à l'échelle du bassin. Il propose même que les Départements puissent intervenir pour mettre un terme à ces querelles et contraindre les territoires qui ne l'ont pas fait à adhérer à l'EPTB pour pouvoir réellement faire progresser la cohérence et la solidarité à l'échelle d'un bassin-versant. Néanmoins, pour l'instant, mis à part le Département des

Landes qui a plus ou moins joué ce rôle, aucun des autres Départements n'a souhaité s'investir dans cette démarche.

Enfin, une des principales difficultés de l'EPTB réside dans le rapport de force qui existe entre besoin de proximité et nécessité d'une vision plus éloignée pour assurer la cohérence des actions à l'échelle du bassin de l'Adour. Alors que certains acteurs prônent le rôle de coordinateur de bassin-versant réalisé à une échelle supra, d'autres affirment que l'échelle de l'EPTB est trop large pour appréhender les problématiques locales et les prendre en compte. Cette idée d'une structure trop éloignée du terrain revient dans 7 entretiens et a été évoquée 13 fois. Il est également important de préciser que cet argument a été abordé essentiellement par des représentants d'intercommunalités situées dans les départements des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées. Cela semble, en grande partie, lié au fait que le siège de l'Institution Adour se trouve dans les Landes (à Mont-de-Marsan) avec une Présidence landaise. Plusieurs représentants craignent que la politique de l'EPTB soit plus avantageuse pour les territoires landais, en aval, que pour les territoires pyrénéens, en amont, par exemple.

« [Élu] : En plus pour nous, bon, l'Institution Adour dans le département, enfin... Oui, dans le département d'une manière générale et peut-être chez nous plus particulièrement, les seules fois où on en a entendu parler, c'est quand ils voulaient faire des retenues d'eau et avec une levée de boucliers... L'Ousse en particulier, etc. et tout ça... Mais je vous parle d'il y a 10 ans moi. Où il y a eu des levées de boucliers et tout ça... Maintenant, on reparle de faire des retenues collinaires et des trucs comme ça, donc l'Institution Adour va revenir puisque c'est elle qui va s'occuper de ça normalement. Et on a déjà des levées de boucliers par rapport à ces projets-là... Donc c'est vrai que sur la quantité... Autant sur les inondations, il y a un consensus sur le fait qu'il faille se protéger dans la mesure du raisonnable bien sûr, mais sur les retenues il y a vraiment des réticences énormes au niveau de la population. Sans compter que le problème, nous, il est en amont. Le truc qu'on entend le plus souvent c'est "Bah pourquoi faire des retenues d'eau ici pour qu'après ils puissent arroser du maïs sur du sable dans les Landes ?" Voilà, alors c'est simpliste, je suis d'accord avec vous, mais bon, la population c'est ce qu'elle retient... C'est-à-dire que nous, on va inonder une vallée de 20 ou 30 hectares pour qu'en fait cette eau soit... Alors déjà, ça veut dire qu'ici non seulement on perd du terrain mais en plus on se retrouve l'été, en fin d'été avec un champ de boue, à quelque chose près. » (Entretien EPCI-FP – ThG304)

Ce témoignage d'un élu haut-pyrénéen illustre la méfiance qui peut exister dans son territoire vis-à-vis de l'Institution Adour. Selon lui, la thématique qui pose problème semble être la gestion quantitative de la ressource, notamment en période d'étiage, moment où les tensions autour du partage de la ressource sont exacerbées. Il soupçonne l'Institution Adour, du fait de son caractère landais, d'être susceptible d'avantager les territoires landais en cas de pénurie. Il poursuivra ensuite son discours en expliquant que si son intercommunalité n'adhère pas c'est aussi parce que le siège de l'Institution Adour est à Mont-de-Marsan, un lieu que les élus de son territoire considèrent comme trop éloigné pour s'investir et participer aux diverses réunions organisées par l'EPTB. Tout aussi méfiant, un élu de syndicat de rivières évoque quant à lui la crainte de ne pas avoir assez de pouvoir au sein des instances décisionnelles de l'EPTB si les élus du syndicat décident d'y adhérer.

« [Élu] : Moi je ne donne pas à Mont-de-Marsan parce que... Ce n'est pas que je n'ai pas confiance, même en eux, c'est qu'aujourd'hui, on est un syndicat mixte où vous avez un tas d'intercommunalités, un tas de départements, donc un territoire comme le nôtre, on ne pèse rien. On ne peut pas peser, ce n'est pas possible et je le comprends ça. » (Entretien syndicat de rivières – ThG154)

Ici, il ne s'agit pas tant du fait d'être désavantagé par rapport aux territoires landais, mais plutôt de l'inquiétude de perdre du pouvoir en adhérant à une structure que l'élu considère comme trop éloignée de

son territoire en raison de son échelle de gestion trop large. Au regard de l'ensemble des arguments témoignant d'une perception plutôt négative de l'EPTB, ou du moins d'un sentiment de méfiance, il paraît, pour le moment, difficile que l'Institution Adour obtienne l'adhésion de l'ensemble des intercommunalités comprises dans son périmètre, lui conférant ainsi une certaine légitimité et une réelle capacité à exercer son rôle de coordinateur à l'échelle du bassin de l'Adour. Si tous les arguments n'ont pas été présentés dans le détail et n'ont pas tous été illustrés par des extraits d'entretiens, il semblerait que la territorialisation de la compétence GEMAPI ait parfois distendu les rapports entre les intercommunalités et l'EPTB. Cette évolution peut être liée au bouleversement de l'organisation territoriale qui a eu lieu sur la thématique de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. En effet, alors qu'auparavant seuls les Départements contribuaient au financement des actions menées par l'EPTB, aujourd'hui, le statut de syndicat mixte ouvert de l'Institution Adour, nécessaire pour pouvoir si besoin intervenir sur la compétence GEMAPI affectée initialement aux EPCI-FP, complique parfois les relations avec les intercommunalités.

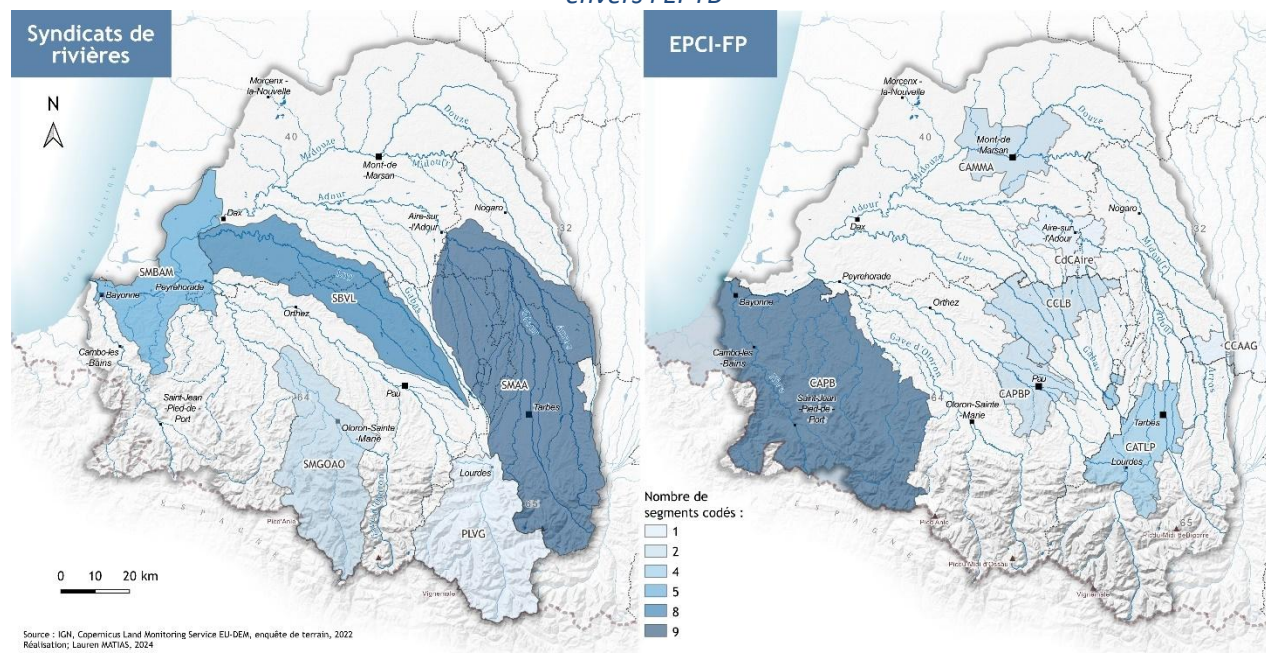
Avant la structuration de la compétence GEMAPI, l'EPTB pouvait intervenir sur les territoires d'intercommunalités différentes, comprises dans son périmètre, avec des fonds principalement départementaux. Autrement dit, les intercommunalités pouvaient bénéficier de travaux et d'actions en faveur des milieux aquatiques ou de la prévention des inondations sans trop imputer leur budget interne. Depuis l'affectation de la compétence GEMAPI au EPCI-FP, ce sont les territoires locaux qui décident des actions menées en leur sein et certains semblent avoir du mal à comprendre le retrait de l'EPTB par rapport à certaines de ses missions historiques qui sont aujourd'hui comprises dans la compétence GEMAPI. Ils se plaignent d'avoir moins de lien avec l'Institution Adour qu'autrefois et que celle-ci intervienne moins qu'avant, mais semblent refuser de comprendre que c'est désormais à eux d'engager des démarches auprès de l'EPTB s'ils souhaitent être accompagnés ou que l'établissement porte des actions sur leur territoire, sans quoi il ne peut intervenir. Parallèlement, sur d'autres territoires, il existe un rejet de l'EPTB lié à une forte volonté d'indépendance, rendant la coordination des actions à l'échelle du bassin de l'Adour toujours plus difficile. Les acteurs en charge de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour sont donc très partagés sur la pertinence d'une solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour, d'autant plus lorsqu'il s'agit d'adhérer à la structure pour lui laisser la possibilité d'exercer pleinement ses missions. La solidarité territoriale à l'échelle du bassin de l'Adour est ainsi largement compromise malgré le fait qu'elle puisse permettre de réduire les inégalités territoriales. En revanche, si les personnes interrogées perçoivent difficilement l'intérêt d'une solidarité territoriale à cette échelle, elles semblent avoir certaines attentes vis-à-vis de l'EPTB et la sous-partie suivante tentera d'en dresser le portrait.

7.3 - Les attentes des acteurs vis-à-vis de l'EPTB : entre retrait, accompagnement ou action

Afin d'approfondir l'analyse sur le rôle et le positionnement de l'Institution Adour, il était dans un premier temps nécessaire d'exposer les perceptions de l'EPTB par les acteurs interrogés, mais il convient aussi maintenant de décrypter les attentes des entités gemapiennes quant à l'avenir de l'établissement en fonction de leurs besoins. Il est important de préciser que la grille d'entretien ne comportait aucune question sur l'avenir de l'EPTB, mais simplement une question générale sur les perspectives d'évolution de la compétence GEMAPI et du territoire. C'est donc spontanément que certaines personnes interrogées ont abordé les perspectives d'évolution de l'Institution Adour ainsi que leurs attentes quant à la place que devrait occuper l'EPTB dans l'exercice de la compétence GEMAPI. Afin de pouvoir analyser ces discours, un

code intitulé « Attentes EPTB » a été créé et regroupe 58 segments sur les 11 605 codés au total. Parmi ces 58 segments, 46 concernent des propos recueillis auprès des représentants de syndicats de rivières ou d'EPCI-FP. Néanmoins, tous les syndicats de rivières et tous les EPCI-FP n'ont pas forcément évoqué les perspectives d'évolution de l'EPTB ou leurs attentes vis-à-vis de celui-ci. La carte suivante montre les intercommunalités qui ont fait part de leur point de vue sur l'avenir et la place que devrait occuper l'EPTB (figure 109).

Figure 113. Territoires dans lesquels les représentants des intercommunalités ont abordé leurs attentes envers l'EPTB



Sur les 11 syndicats de rivières présents dans le bassin de l'Adour, 5 ont abordé leurs souhaits à propos du devenir de l'Institution Adour. Les représentants du Pays de Lourdes et vallées des gaves (PLVG) ainsi que du syndicat mixte de l'Adour amont (SMAA) ont donné leur avis bien qu'ils ne soient, pour l'instant, pas membres de l'EPTB. D'ailleurs, s'il peut paraître paradoxal que le SMAA soit le syndicat pour lequel les représentants ont le plus parlé de leurs attentes envers l'Institution Adour (9 segments codés) alors qu'il représente également le territoire sur lequel la perception de l'EPTB est la plus négative (figure 108), cela peut justement s'expliquer par le fait qu'ils ne sont pas satisfaits des services actuels proposés par l'EPTB et exposent leur vision du rôle que devrait avoir celui-ci. Concernant les EPCI-FP, 7 sur les 17 rencontrés ont spontanément évoqué les perspectives d'avenir de l'Institution Adour et leurs souhaits quant à l'évolution de l'établissement. Parmi les 5 communautés d'agglomération présentes dans le bassin de l'Adour, 4 font partie des 7 EPCI-FP à avoir formulé des attentes au sujet de l'EPTB. Ainsi, alors que ces intercommunalités à fiscalité propre sont généralement celles qui exercent en direct au moins une partie de la compétence GEMAPI sur une partie de leur territoire, pouvant laisser penser que ce choix de gestion reflète une volonté d'indépendance, ces territoires sont pourtant ceux qui ont manifesté le plus d'attentes envers l'EPTB.

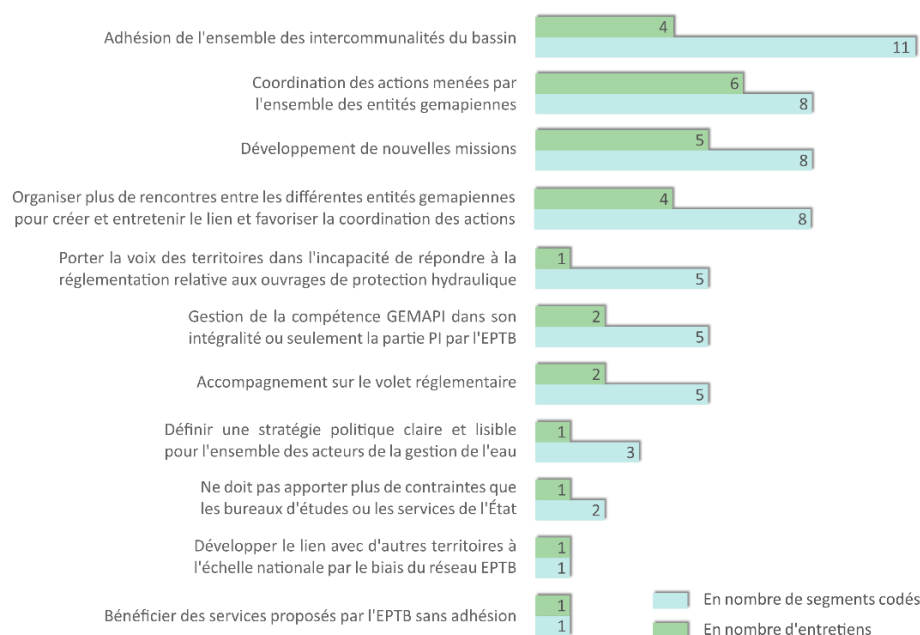
De la même manière que le syndicat mixte de l'Adour amont (SMAA), la communauté d'agglomération Pays Basque qui représente également un territoire sur lequel la perception de l'EPTB est plutôt négative, est aussi l'EPCI-FP qui a le plus évoqué les perspectives d'avenir de l'Institution Adour (9

segments codés). Si nous pourrions regretter de ne pas avoir intégré une question relative aux attentes que les intercommunalités peuvent avoir envers l'EPTB dans la grille d'entretien afin de recueillir le point de vue de l'ensemble des acteurs interrogés sur ce sujet, avoir procédé de cette façon est intéressant puisque cela permet d'identifier, à travers des réponses spontanées, les territoires dans lesquels les représentants parviennent à mettre des mots sur ce qu'ils attendent de l'EPTB. Cela ne signifie pas que les acteurs des autres territoires n'ont aucun souhait concernant l'avenir ou le positionnement de l'EPTB, mais peut-être que leurs besoins sont déjà satisfaits, ou ne sont pas encore bien identifiés. Bien que les représentants de l'Institution Adour pouvaient penser que les structures exerçant l'intégralité de la compétence GEMAPI, en particulier les syndicats de rivières, étaient plus indépendantes et avaient, de fait, moins besoin de l'EPTB, ce que leurs représentants semblent également avoir confirmé, sur les 5 syndicats qui ont formulé des attentes envers l'EPTB, 4 sont des syndicats dotés de l'intégralité de la compétence. De la même façon, ils pensaient que les communautés d'agglomérations, disposant de moyens techniques et financiers plus développés que les territoires plus ruraux par exemple, étaient aussi plus indépendantes et n'avaient pas besoin de l'EPTB. Or, se sont aussi les EPCI-FP qui ont le plus évoqué l'avenir de l'Institution Adour ainsi que leurs souhaits quant au devenir de celle-ci.

7.3.1 – Les perspectives d'avenir relatives à l'adhésion de l'ensemble des intercommunalités du bassin à l'EPTB

Il convient donc, à présent, d'étudier dans le détail l'ensemble des suggestions formulées par les représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivières concernant l'avenir de l'EPTB. Le graphique suivant regroupe les diverses attentes de ces acteurs envers l'Institution Adour (figure 110). Comme les précédents graphiques, celui-ci fait apparaître les arguments dans l'ordre du plus cité ou moins cité et montre également le nombre d'entretiens concernés pour chaque argument.

Figure 114. Attentes envers l'EPTB et perspectives d'avenir de l'établissement selon les représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivières



Source : enquête de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Selon certains représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivières, dans l'avenir, l'EPTB obtiendra ou devra obtenir l'ensemble des adhésions des intercommunalités du bassin de l'Adour. Sur les 4 intercommunalités dont les représentants ont abordé cet arguments, 2 sont celles pour lesquelles les acteurs estiment qu'il est nécessaire que l'EPTB dispose de l'ensemble des adhésions dans son périmètre et qu'il devra tout mettre en œuvre pour y parvenir tandis que 2 autres sont celles pour lesquelles les personnes interrogées pensent que cette adhésion à l'EPTB finira par être rendue obligatoire par le législateur. Ainsi, dans un cas cet argument est plutôt présenté comme une attente ou comme un souhait pour l'EPTB, alors que dans l'autre, il apparaît plutôt comme une perspective d'avenir liée à l'évolution du cadre légal.

« [Élu] : *Tout le monde n'est pas adhérent à l'Institution Adour, ce qui pose aussi certains problèmes. Surtout du côté de Pau, côté Béarn, il y a beaucoup de syndicats qui ne sont pas... Enfin, beaucoup, il y a des syndicats qui ne sont pas adhérents à l'Institution Adour ainsi que des communautés de communes. [...] Ce qui, pour moi, on ne peut pas être... C'est un petit problème parce qu'on ne peut pas être organisme supra, sur 4 départements et ne pas avoir tout... [...] Ils vont être bloqués à certains moments. Ils vont être bloqués si l'EPTB n'est pas... Même, sur le gave de Pau, s'ils veulent faire certaines choses sur le gave de Pau ou essayer de coordonner quelque chose, ils ne peuvent pas coordonner, ils ne sont pas membres. Le gave de Pau peut faire ce qu'il veut, hein ?*

[Agent] : *Et c'est un des affluents principaux de l'Adour !*

[Élu] : *Et on en arrive à l'absurdité, c'est dans ce qui se passe actuellement par rapport à la commune de Peyrehorade, par exemple, qui a été mise de côté sur... L'absurde il est là.*

[Agent] : *A Sorde-l'Abbaye, là, ça s'arrête.*

[Élu] : *Voilà, non mais c'est... Qu'est-ce que ça apporte ? [en parlant de l'adhésion à l'EPTB] C'est une des choses directes que cela pourrait apporter si tout le monde y était, on éviterait tous ces problèmes-là qui sont des problèmes idiots. Enfin pour moi, pardon, ce n'est que moi qui parle. » (Entretien syndicat de rivière – ThG132)*

Dans cet extrait, l'élu de ce syndicat de rivière prend l'exemple de la structuration de la compétence GEMAPI dans le gave de Pau pour montrer qu'en l'absence de coordination à l'échelle du bassin de l'Adour, certaines situations, qu'il considère comme absurdes, peuvent exister. D'après lui, si les intercommunalités présentes dans le bassin du gave de Pau avaient toutes adhéré à l'EPTB, celui-ci aurait pu, grâce à son rôle de coordinateur à l'échelle du bassin, éviter, ou en tout cas, faire davantage pression pour que la commune de Peyrehorade⁷⁹ ne se trouve pas dans cette situation illogique et pour le moins très inconfortable. Mais cela ne s'est pas produit et l'élu explique qu'aujourd'hui, les entités gemapiennes situées sur le gave de Pau font ce qu'elles veulent sans que l'Institution Adour n'ait son mot à dire, sous-entendu y compris des actions qui pourraient avoir des répercussions ailleurs dans le bassin de l'Adour. Son agent semble également approuver ses propos en insistant sur le fait que le gave de Pau est un des affluents principaux de l'Adour. L'élu conclut son discours en expliquant que selon lui, l'adhésion de l'ensemble des intercommunalités du bassin de l'Adour à l'EPTB constituerait la solution à ce type de problèmes, qu'il qualifie d'« *idiots* ». Pour d'autres acteurs, cette adhésion complète des intercommunalités à l'Institution Adour ne constitue pas tant une nécessité, mais plutôt une obligation future ou la suite logique des démarches engagées par le législateur.

⁷⁹ La commune de Peyrehorade, se trouvant entre la confluence du gave de Pau et du gave d'Oloron et la confluence entre les « gaves réunis » et l'Adour est une commune fortement exposée au risque d'inondation. Pourtant celle-ci n'a pas été intégrée au périmètre du syndicat mixte du bassin du gave de Pau, sur lequel se trouve les principaux leviers d'actions pour limiter le risque d'inondation dans cette commune.

« **[Agent]** : [...] c'est peut-être l'étape suivante. Vous savez, on est parti sur des micros territoires incohérents par rapport au bassin-versant. Là, on commence à avoir une logique de bassin-versant à l'échelle de petits cours d'eau relatifs, hein ? Si on y arrive, si dans 5 ans – 10 ans, on arrive à avoir une bonne gestion, à la fois en GEMA et en PI de ces cours d'eau, pourquoi pas passer à l'étape supérieure avec les grands cours d'eau français ? L'Adour, le Rhône, la Garonne, tout ça... Je pense qu'on va y être obligés en plus. Quand on voit les phénomènes de sécheresse de cette année... [...] Je vois la Loire où... Enfin, il y a eu plusieurs émissions cet été là-dessus où la Loire on la traversait à pied à Tours, pas en Haute-Loire, c'est à Tours, ce n'est pas l'exutoire. On la traversait à sec. Si là, à un moment donné, il n'y a pas de vraie logique de ces immenses bassins-versants avec les problématiques de stockage agricole et autres, ces secteurs-là vont être complètement... Enfin, vont droit dans le mur en termes de production d'eau potable... Alors n'en parlons pas en terme écologique et environnemental. Donc, je pense que... Je ne sais pas si c'était dans la tête du législateur, mais c'est un premier pas d'avoir une réflexion bassin-versant un peu petit et qu'on puisse y mettre une structure administrative à peu près cohérente. Et si ça marche, demain, ce sera à l'échelle des grands bassins. Alors, après les grands bassins, c'est aussi le rôle des SDAGE de gérer ça. Mais je pense qu'il faut un étage entre le SDAGE et les opérateurs au quotidien. C'est trop stratégique le SDAGE, il faut des outils. Je ne suis pas sûr que les SAGE pour le coup soient la bonne réponse. Parce que le SAGE, ça reste encore un périmètre qui est défini par des élus et qui n'est pas toujours cohérent par rapport aux problématiques. Par exemple l'Adour, il ne faut pas faire de SAGE, l'Adour, il faut avoir une vision de la montagne jusqu'à la mer, de la globalité, avec comme vous l'avez dit tous les affluents. Et c'est colossal comme truc. Mais des structures comme l'Institution Adour devraient permettre, à terme de pouvoir y répondre. Il faudrait qu'ils soient un peu plus fédérateurs l'Institution Adour. » (Entretien EPCI-FP – ThG734)

Ici, cet agent nous offre son point de vue sur la structuration progressive des territoires autour des missions associées au grand cycle de l'eau, pouvant même, selon lui, être étroitement lié à la gestion du petit cycle. Pour lui, l'organisation territoriale autour de la compétence GEMAPI ne constitue que le début de la réorganisation territoriale en matière de gestion du grand cycle de l'eau. Dès lors que les missions relatives à la gestion de milieux aquatiques et à la prévention des inondations seront solidement menées à l'échelle de sous bassins-versants, cet agent pense que celles-ci seront élargies à l'échelle de plus grands bassins comme l'Adour, le Rhône, etc. Il estime que cette évolution interviendra dans les 5 à 10 années à venir et confie même que cette nouvelle échelle de gestion permettra également d'intégrer d'autres missions relatives au grand cycle de l'eau afin d'avoir une articulation plus intéressante entre les diverses thématiques de gestion de l'eau. Il s'appuie sur l'exemple de l'épisode de sécheresse généralisé de 2022 (rapport de l'IGEDD⁸⁰, 2023) pour démontrer la nécessité de traiter ensemble toutes les thématiques liées au grand cycle de l'eau à une échelle suffisamment large. S'il pense qu'une telle organisation finira par être obligatoire, il semble être néanmoins conscient de l'avantage que peut présenter l'EPTB dans cette stratégie. Selon lui, l'échelle des agences de l'eau est trop importante et les SDAGE (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux) sont trop centrés sur les stratégies et pas assez sur l'action, ce qui nécessite une échelle plus opérationnelle telle que celle de l'Institution Adour qui devrait être plus **fédératrice**. Bien qu'il ne détaille pas explicitement les missions qui devraient finir par incomber à l'EPTB, il évoque toutefois plusieurs thématiques, dont la GEMAPI, la gestion quantitative de la ressource et même la gestion intégrée qu'il aborde à travers les SAGE mais qu'il trouverait plus logique d'exercer à l'échelle du bassin de l'Adour. Si certaines de ces missions sont déjà entièrement ou partiellement exercées par l'Institution Adour, il semblerait que cet agent évoque à demi-mot une adhésion obligatoire de l'ensemble

⁸⁰ Rapport sur le « Retour d'expérience sur la gestion de l'eau lors de la sécheresse 2022 » publié par l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) en 2023.

des intercommunalités du bassin de l'Adour à l'EPTB avec un exercice de la compétence GEMAPI réalisé à l'échelle du bassin de l'Adour.

Il n'est d'ailleurs pas le seul à penser que la compétence GEMAPI sera, à terme, gérée par l'EPTB, puisqu'un élu d'un autre EPCI-FP évoque même un transfert de la compétence à l'Institution Adour dans l'avenir, *a minima* sur le volet de prévention des inondations. Dans cet entretien avec 2 élus et 1 agent, c'est d'abord l'agent qui mentionne l'éventualité d'un transfert total de la prévention des inondations à l'Institution Adour, en expliquant que cela a été fait sur une partie de la Dordogne et que cela ne lui paraît pas aberrant. Un de ses élus, ne semble, au premier abord, pas d'accord.

« **[Élu]** : *Le seul danger justement, je pense qu'il ne faudrait pas à l'heure actuelle... C'est que, c'est encore très fragile et il ne faudrait pas que ça évolue dans les... On va dire 5 prochaines années, le temps que les choses se tassent un petit peu. Que les habitudes soient prises, que les équipes sont en place et avant de le transférer à quelque chose de plus gros, ce qui est inéluctable, comme disait [cite le prénom de l'agent], un jour ou l'autre ça arrivera.*

[Agent] : *Oui à l'EPTB je pense. »* (Entretien EPCI-FP – ThG304)

En effet, l'élu est, dans un premier temps, réticent parce qu'il considère que les territoires qui viennent de se structurer autour de la compétence GEMAPI présentent encore un équilibre fragile qu'il ne faudrait pas venir bouleverser immédiatement. Selon lui, les territoires ne sont pas encore prêts à « transférer à quelque chose de plus gros », mais le seront peut-être plus dans quelques années et tout comme l'agent de l'EPCI-FP précédent, il pense que la gestion de la compétence GEMAPI ou du moins du volet « PI » par l'EPTB finira par être obligatoire. Cette perspective d'avenir, qui va bien au-delà de la simple adhésion de l'ensemble des intercommunalités du bassin à l'EPTB, a été abordé 5 fois dans ces 2 entretiens. Dans ces 2 derniers extraits, si les acteurs interrogés s'attendent à ce que l'adhésion à l'EPTB puisse un jour être obligatoire pour toutes les intercommunalités du bassin et leurs syndicats mixtes, il ne s'agit pas réellement de leur propre volonté comme cela peut être le cas dans le premier extrait. D'ailleurs, concernant les attentes réelles des intercommunalités et de leurs syndicats, plusieurs acteurs ont évoqué la nécessité d'améliorer la coordination des actions des différentes entités gemapiennes à l'échelle du bassin de l'Adour.

7.3.2 – Le souhait d'améliorer la coordination et les relations inter territoriales à l'échelle du bassin de l'Adour

Cet argument constitue le second souhait le plus relevé par les représentants des EPCI-FP et des syndicats de rivières et apparaît 8 fois dans 6 entretiens distincts. Bien que le rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin-versant soit identifié comme l'une des principales missions d'un EPTB dans les textes de loi, certains enquêtés pensent que l'Institution Adour n'exerce pas pleinement ce rôle et souhaiterait que l'établissement travaille un peu plus sur cet aspect.

« **[Élu]** : [...] *les relations intersyndicales, entre guillemets, il faudrait qu'on en ait et ce serait le rôle de l'Institution Adour de peut-être nous réunir pour échanger, pour peut-être mieux nous coordonner. Mais ça, c'est un rôle d'EPTB.*

[Agent] : *On retrouve parfois des problématiques communes à certains syndicats. On en a discuté et ça a été pris en compte par l'Institution Adour, par exemple.*

[Élu] : *Ouais mais il faudrait, pour moi, que ce soit encore plus... J'allais dire "contractualisé", mais non, mais que ce soit plus... Que les relations ne s'arrêtent pas aux réunions syndicales de l'Institution Adour. Pour moi, il faudrait aller un petit peu plus loin. Alors, peut-être commencer par les Présidents, parce que c'est peut-être plus facile de nous réunir, nous, politiques plutôt que de réunir tous les techniciens, mais*

commencer par là. Voir où on peut aller et après... Pour mieux se coordonner justement. Mais il n'y a que l'Institution Adour qui peut nous réunir, ce n'est pas moi, Président qui vais dire "Bon on va se réunir tous les syndicats." Déjà, je ne les connais pas. » (Entretien syndicat de rivières – ThG132)

À travers ce témoignage, l' élu de ce syndicat de rivières confie qu'il aimerait avoir plus d'occasions pour échanger avec les acteurs des autres entités gemapiennes du bassin dans l'optique d'avoir une meilleure coordination des actions menées par chacun. Son agent précise en avoir déjà fait part aux personnels de l'Institution Adour et que ces remarques avaient été prises en compte. Néanmoins, pour l' élu les démarches de coordination engagées par l'EPTB restent insuffisantes, notamment au regard du nombre de réunions politiques organisées par l'Institution Adour. Il paraît important de préciser qu'au moment de l'entretien, la réunion des élus du bassin de l'Adour au sujet de la compétence GEMAPI du 28 avril 2023, organisée par l'EPTB et l'agence de l'eau Adour-Garonne, n'avait pas encore eu lieu. La dernière réunion adressée à ce public remontait alors 2017. Entre celle-ci et celle de 2023, aucune autre réunion n'a eu lieu, la crise COVID n'ayant pas facilité l'organisation de tels événements. L' élu affirme qu'il s'agit du rôle de l'EPTB et que l'établissement est l'entité la plus légitime sur le territoire pour organiser ce type de rencontres. La coordination à l'échelle du bassin ainsi que l'organisation de réunions inter structures gemapiennes sont deux attentes étroitement liées, formulées par les acteurs interrogés. L'extrait précédent a d'ailleurs été codé dans les deux arguments. D'autres pensent que l'amélioration de la coordination à l'échelle du bassin passe par le fait « *d'avoir un peu ce superviseur qui dit : "Attention là, il va falloir mieux s'organiser, prendre d'autres décisions et apprendre à les faire comprendre"* » (Entretien syndicat de rivière – ThG175). Toutefois, certains enquêtés insistent particulièrement sur le besoin de réunir régulièrement les entités gemapiennes pour créer du lien entre elles et encourager ainsi la coordination à l'échelle du bassin de l'Adour.

Cet argument a aussi été évoqué 8 fois et apparaît dans 4 entretiens, le plaçant ainsi en quatrième position des attentes les plus représentées. Ce besoin de réunions plus régulières ne semble pas uniquement être exposé par les élus mais aussi par les agents des intercommunalités.

« **[Agent]** : Sur la GEMA, à part la journée comme il y avait pu avoir l'autre fois [faisant allusion à la journée des techniciens rivières du 7 octobre organisée par l'Institution Adour et l'AEAG]. Voilà on n'a pas vraiment de contacts... [...] il n'y a pas réellement d'échanges sur le territoire, je trouve. Bon, je fais un peu une fixation sur mon ancien boulot, mais il y avait un vrai réseau de techniciens rivière et tout ça qui se réunissaient régulièrement, de chargés de mission GEMAPI, enfin de... Sur des journées techniques, annuellement, alors l'EPTB en organisait, il y avait un CPIE (centre permanent d'initiatives pour l'environnement) qui en organisait aussi. Enfin voilà il y avait 2-3 jours. [Reçoit un appel] Oui, ça manque un peu, ouais, je trouve, ce réseau de... D'ailleurs, je fais passer le message à vos collègues de l'Institution, mais s'ils veulent tous les ans organiser, une journée technique. Mais même sur 2 jours hein ? Qu'on puisse partager avec des visites de terrain des sujets, je pense, ça peut être intéressant. Alors après, il y avait l'effet COVID aussi, peut-être qu'il y en avait avant je ne sais pas... » (Entretien EPCI-FP – ThG729)

Cet agent, arrivé depuis quelques années sur le territoire, reconnaît qu'il manque de lien entre les différentes entités gemapiennes du bassin de l'Adour. Ayant été en poste auparavant dans une autre collectivité extérieure au bassin de l'Adour, il fait une comparaison entre la fréquence des échanges ainsi que le réseau existant entre les territoires lorsqu'il était encore salarié de cette collectivité et les relations entre les intercommunalités du bassin de l'Adour, sur lequel il travaille désormais. Selon lui, l'EPTB devrait organiser, au minimum, une réunion annuelle rassemblant les agents en charge de la compétence GEMAPI dans les différentes intercommunalités du bassin. La fréquence des réunions des agents en lien avec la

gestion des cours d'eau organisées par l'EPTB était d'ailleurs celle-ci avant la crise COVID, mais ces événements n'ont pu reprendre le rythme habituel que depuis 2022. Ainsi, la demande de cet agent devrait rapidement pouvoir être satisfaite. L'idée d'une rencontre organisée pendant deux jours est pertinente puisque cela permettrait de présenter plus de témoignages, de retours d'expérience et même de visites sur le terrain et favoriserait les échanges informels entre agents de collectivités distinctes. En effet, ce paramètre est aussi à prendre en compte, car ces échanges informels sont tout aussi importants pour créer du lien entre les territoires que les échanges formels. Réunir les agents pendant 2 jours présenterait donc l'avantage de disposer de plus de temps pour ces échanges informels et cette proposition pourrait être étudiée par l'EPTB. Elle suppose cependant un coût supérieur du fait, pour certains agents, de la nécessité d'une nuitée sur place.

Par logique d'articulation, les arguments 2 et 4 ont été traités ensemble puisqu'ils sont étroitement liés mais il convient maintenant de s'attarder sur le troisième argument le plus évoqué par les représentants des intercommunalités et des syndicats mixtes du bassin qui porte sur la volonté d'un développement de nouvelles missions pour l'Institution Adour.

7.3.3 - Des attentes liées au développement de nouvelles missions par l'EPTB

Parmi les attentes formulées par les enquêtés, deux missions précises, fortement liées avec le rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin ont été évoquées. La première concerne la mise en place d'un réseau « PAPI ». L'Institution Adour, étant la première dans le bassin de l'Adour à s'être engagée dans une démarche de programme d'actions de prévention des inondations pour l'agglomération dacquoise et portant aujourd'hui l'animation de ce premier PAPI ainsi que l'élaboration de 2 autres PAPI, dispose de compétences et d'une certaine expérience en la matière. D'autres PAPI sont actuellement en cours d'élaboration ou de mise en œuvre dans le bassin de l'Adour, mais sont portés par des entités gemapiennes différentes. Dans un entretien, un élu de syndicat de rivières a donc fait part de son souhait de mise en relation des porteurs de PAPI afin de pouvoir partager les difficultés rencontrées par chacun, de proposer des solutions communes et duplicables sur les territoires, mais aussi dans l'objectif de pouvoir mettre en place une stratégie de prévention des inondations commune à l'échelle du bassin de l'Adour. Cette mission de communication et d'information sur les PAPI avait déjà fait l'objet d'une première tentative de mise en œuvre par l'EPTB en 2016, mais un syndicat de rivières, porteur d'un PAPI dans son territoire, s'était vivement opposé à un pilotage de cette mission par l'Institution Adour. L'agence de l'eau n'ayant pas soutenu la démarche de l'EPTB à ce moment-là, n'a pas favorisé la formalisation de ce réseau technique autour de l'outil « PAPI ». Ce réseau n'est pas aujourd'hui totalement inexistant puisqu'il existe une certaine communication entre les structures porteuses de PAPI mais cette communication n'est pas formalisée, elle s'autoanime et s'autoalimente.

La seconde attente, liée elle aussi au rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin-versant, concerne les inventaires de zones humides. Un agent d'EPCI-FP, dont les volontés politiques s'orientent vers la réalisation d'un inventaire des zones humides, confie qu'il trouverait plus cohérent que toutes les intercommunalités intéressées par ces inventaires se rapprochent de l'Institution Adour afin que cette mission puisse être menée par cette dernière. Selon lui, cela permettrait d'uniformiser les méthodes d'identification des zones humides et favoriserait la mise en œuvre d'une stratégie commune pour la gestion de ces zones à l'échelle du bassin de l'Adour. Ce besoin ayant été rapporté à l'EPTB par différentes

intercommunalités et également relayé par l'agence de l'eau Adour-Garonne, l'Institution Adour est actuellement en train de développer cette nouvelle mission.

En outre, si la compétence GEMAPI a été officiellement introduite dans les textes de loi c'est, en partie, pour répondre aux objectifs des directives européennes et notamment de la directive cadre sur l'eau de 2000, concernant principalement les missions de gestion des milieux aquatiques. Ces objectifs consistent à atteindre le bon état écologique et chimique des masses d'eau et cette responsabilité pèse partiellement sur les entités gemapiennes. Or, si certaines d'entre elles sont conscientes de ces responsabilités, un agent d'EPCI-FP revendique l'incapacité d'actions de sa structure dans certains domaines et affirme que le développement de nouvelles missions à l'échelle de l'EPTB pourrait être un levier intéressant pour encourager les différents acteurs en lien avec les cours d'eau et notamment les usagers à adopter des pratiques en faveur du bon état des masses d'eau.

« **[Agent]** : [...] on a beau avoir la compétence GEMAPI, on ne gère pas... On n'est pas responsable de l'étiage ni d'actions climatiques, si on doit aller sur ce registre, où on n'est pas responsables de la façon dont les communes gèrent leurs ouvrages, ou les entreprises, etc. Et peut-être aussi de la façon dont c'est contrôlé par les services de l'État. Il y a encore la norme ERU, eaux résiduaires urbaines, tout le monde ne la respecte pas aujourd'hui. Donc voilà, le mauvais état des eaux, il faut regarder pourquoi il y a mauvais état des eaux ? Sur quelle catégorie d'impact on est ? Enfin voilà, qu'est ce qui compromet le bon état ? Est-ce que c'est l'écologie ? Est-ce que c'est la chimie ? Est-ce que c'est... Il faudra qu'on se pose ces questions, aujourd'hui, on ne se les pose pas pour être honnête. Enfin, on est attentifs, [...] mais ce n'est pas l'entrée qu'on prend. On a adhéré à des syndicats de rivières pour gérer ces questions-là, donc les syndicats de rivières font ce qu'ils peuvent sur ce plan-là, ils ont des PPGCE, des plans pluriannuels de gestion des cours d'eau qui intègrent cette dimension. Mais là, c'est pareil, les syndicats n'ont pas la main sur... C'est la conjonction des actions qui fera qu'on atteindra... Et donc, c'est peut-être à un autre échelon que se joue... Que doit se regarder ces... Peut-être que l'Institution, là, aurait sa place pour aller coordonner des choses et regarder ce qu'il se passe. Je ne sais pas, je dis ça, je ne dis rien. On pourrait avoir notre place dans le dispositif, mais c'est vrai que là pour le coup ça supposerait de dédier du temps. Des moyens supplémentaires ou pas ? [...] Parce que c'est très spécifique, enfin, travailler sur ces questions-là et encore une fois, on n'a pas la main, ça veut dire qu'on ne peut faire que de l'animation. » (Entretien EPCI-FP – ThG662)

Dans cet extrait, l'agent explique que son intercommunalité n'a pas la possibilité d'intervenir sur la gestion de l'étiage ou sur la façon dont les communes et les entreprises gèrent leurs ouvrages, le tout pouvant pourtant avoir un impact sur le bon état des masses d'eau. Il évoque également le rôle de contrôle des services de l'État qui, selon lui, semble incomplet puisque certaines normes ne sont pas toujours respectées. À travers ces exemples, il souhaite montrer que les entités gemapiennes n'ont pas toujours la main sur ce qui se passe dans leur territoire et qu'il est ainsi difficile pour elles de tendre réellement vers le bon état des masses d'eau. De plus, bien qu'il existe une cartographie de l'état des masses d'eau réalisée par les agences de l'eau à l'échelle de leur grand bassin respectif, l'agent souligne que les causes d'un éventuel mauvais état ne sont pas identifiées. Cela impliquerait de consacrer du temps pour identifier les causes de ce mauvais état afin de pouvoir ensuite développer un plan d'actions. Or, d'après lui, même s'il trouve ce sujet important, ce ne sont, pour le moment, pas les orientations choisies. Il estime qu'à travers les actions menées par les syndicats auxquels son EPCI-FP adhère, les intercommunalités font ce qu'elles peuvent pour rester attentives à l'état des masses d'eau bien qu'elles n'aient pas réellement de pouvoir quant à l'atteinte des objectifs DCE. Il finit ensuite par suggérer qu'une mission d'animation territoriale réalisée auprès de tous les acteurs de l'eau par l'EPTB pourrait être un levier intéressant pour tendre vers l'atteinte du bon état des masses d'eau. Il perçoit cette mission comme un travail collaboratif puisqu'il

précise que les intercommunalités pourraient avoir leur place dans le dispositif, mais il se rend bien compte de l'ampleur du travail que cela nécessiterait et doute que les territoires souhaitent s'engager dans cette démarche. En effet, cette mission d'animation territoriale que l'agent évoque nous fait penser aux démarches de SAGE engagées sur certaines zones du bassin dont le succès de ce type de démarche est fortement dépendant des volontés et de l'implication locales (Allain, 2001 ; Richard et Rieu, 2009 ; Ghiotti, 2010). Ainsi, cette idée est très intéressante, mais il faudrait qu'elle le soit pour l'ensemble des intercommunalités du bassin de l'Adour et que celles-ci soient toutes d'accord pour travailler ensemble et avec l'EPTB, ce qui paraît, à ce stade, utopique au vu de tous les arguments déjà abordés.

Enfin, sans entrer dans le détail de la même manière que cela a été fait pour les 4 arguments les plus cités, il paraissait important de présenter rapidement les autres attentes évoquées par les représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivières envers l'EPTB. Le besoin d'un accompagnement des syndicats mixtes sur le volet réglementaire a été exprimé 5 fois dans 2 entretiens distincts. Nous avons délibérément fait le choix de ne pas associer ce souhait au développement de nouvelles missions puisque cet accompagnement des collectivités sur les aspects réglementaires existe déjà et fait effectivement partie des missions de l'Institution Adour. Une partie du temps de travail des agents de cette dernière est consacrée à déchiffrer la réglementation afin de pouvoir la présenter via des notes techniques aux intercommunalités qui en ont manifesté le besoin, mais aussi via des présentations orales adaptées aux problématiques d'une collectivité en particulier ou plus officielles et générales comme lors des journées d'informations organisées par l'EPTB et l'agence de l'eau. Par exemple, lors de la dernière journée adressée aux techniciens de rivières et agents en lien avec la gestion des cours d'eau (16 novembre 2023, à Nogaro), les représentants des services de l'État étaient présents pour répondre aux questions relatives à la réglementation. Ces mêmes représentants étaient aussi présents lors de la journée adressée aux élus du bassin de l'Adour (28 avril 2023, à Pau) et un avocat spécialisé en droit des collectivités était également invité. Une intervention de ce juriste était prévue afin qu'il puisse réaliser un rappel de la réglementation en vigueur et éclaircir certaines zones d'ombre qui pouvaient poser problème aux intercommunalités. Le problème identifié par les acteurs interrogés semble plutôt provenir de l'imprécision du cadre réglementaire, sujet à interprétation en fonction des services déconcentrés de l'État. Si dans leurs entretiens respectifs, deux acteurs pensent que l'harmonisation des règles pourrait être impulsée par l'Institution Adour dans l'objectif d'avoir une vision homogène à l'échelle du bassin de l'Adour, nous pensons que cette mission incombe plutôt à l'État afin d'avoir une réelle homogénéité à l'échelle nationale.

7.3.4 – La nécessité d'engager plus de dialogue entre les entités gemapiennes du bassin et l'EPTB

Un élu et son agent, représentant un syndicat de rivières, exprime leur besoin de soutien de la part de l'EPTB pour porter la voix des territoires dans l'incapacité de répondre à la réglementation sur les ouvrages hydrauliques. Cette attente est évoquée 5 fois dans leur entretien, témoignant ainsi de l'importance du problème dans leur territoire. Ces deux acteurs pensent que les arguments qu'ils avancent depuis plusieurs années pour démontrer que certains aspects de la réglementation relative aux ouvrages de protection contre les inondations sont inapplicables pour de nombreux territoires ruraux auront plus de poids s'ils sont relayés par l'EPTB. Ils ne semblent néanmoins pas mesurer que l'Institution Adour a déjà engagé plusieurs démarches dans ce sens, notamment en écrivant un courrier directement adressé aux représentants de l'État dès 2016 en réaction au décret digues de 2015 (figure 111).

Figure 115. Extrait de la lettre de l'Institution Adour adressée à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Ségolène Royal, en date du 11 octobre 2016

Cependant, je me permets d'attirer votre attention par la présente, sur une difficulté rencontrée dans le montage et la réalisation de certaines de nos opérations du fait de ces récentes modifications.

En effet, comme vous le savez, de la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles est issu le décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques. Ce décret révisé les modalités instaurées par le décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement.

Ces modifications ont malheureusement pour conséquence de créer un vide juridique rendant dès lors impossible la délivrance d'autorisations au titre de la nomenclature sur l'eau pour des projets d'intérêt général tels que les reculs d'ouvrages existants de protection contre les inondations, visant la restauration de champ d'expansion de crues.

En effet, le décret « digues » du 12 mai 2015 modifie le système de classement des ouvrages et la nomenclature « loi sur l'eau » en remplaçant les rubriques :

- 3. 2. 5. 0. « Barrage de retenue et digues de canaux » par « Barrage de retenue et ouvrages assimilés relevant des critères de classement prévus par l'article R. 214-112 »,
- 3. 2. 6. 0. « Digues à l'exception de celles visées à la rubrique 3. 2. 5. 0 » par « Barrage de retenue et ouvrages assimilés relevant des critères de classement prévus par l'article R. 214-112 »

Ces modifications ont pour incidence que les digues de protection contre les inondations destinées à protéger moins de 30 personnes ainsi que des biens ne peuvent plus avoir d'existence légale. De ce fait, aucune autorisation ne peut être délivrée qu'il s'agisse de les régulariser ou qu'il s'agisse de réaliser des travaux les concernant.

Source : Institution Adour, 2016

Cette lettre avait pour objectif d'alerter l'État sur les difficultés que certaines entités gemapiennes allaient rencontrer au sujet de cette réglementation, le prévenant même que certains territoires allaient être dans l'incapacité d'y répondre. Ce courrier ayant fait l'objet d'une réponse sans propositions de solutions, les difficultés des entités gemapiennes n'ont pas été résolues, y compris après la publication de deux nouveaux décrets digues en 2019. Postérieurement à la parution de ces nouveaux décret, l'EPTB a fait le choix de réitérer la procédure en renvoyant d'autres lettres aux ministres de la transition écologique et solidaire (François de Rugy, le 15 juillet 2019 et Emmanuelle Borne, le 30 août 2019) et ces derniers sont, pour l'instant, restés lettre morte. L'EPTB s'est parallèlement engagé dès 2019 dans un projet de recherche afin de disposer d'une analyse scientifique sur le sujet. Si l'objectif principal de ce dernier était d'analyser les effets territoriaux de la compétence GEMAPI, l'Institution Adour souhaitait également vérifier la validité de son pressentiment au sujet des difficultés que certains territoires pourraient rencontrer en matière de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Dans l'hypothèse que ce travail de recherche aboutisse à la conclusion que plusieurs territoires se trouvent bel et bien dans l'incapacité d'appliquer le cadre réglementaire, l'EPTB bénéficierait d'un écrit scientifique lui permettant d'appuyer son argumentaire. Les représentants de ce syndicat de rivières ne sont donc pas seuls dans ce combat, l'EPTB a déjà engagé plusieurs démarches pour abonder dans leur sens et il est regrettable que des relations parfois conflictuelles entre les acteurs de ces deux structures aient pu les éloigner au point de ne pas faire front ensemble sur ce sujet, dès le départ.

Dans un autre entretien, un agent d'EPCI-FP explique que, selon lui, la stratégie politique de l'Institution Adour devrait être plus claire et lisible pour l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau ce qui lui conférerait plus de légitimité sur le territoire. Bien que les propos des représentants de l'agence de l'eau

ne figurent pas dans le graphique (figure 110), il nous paraît important de préciser que cette attente a aussi été évoquée par les acteurs de l'agence de l'eau Adour-Garonne interrogés. Ces derniers pensent que si l'offre de services de l'Institution Adour était plus claire et explicite, les acteurs des intercommunalités percevraient mieux l'intérêt de l'EPTB et ce que celui-ci peut apporter à leur territoire, les encourageant ainsi à adhérer à l'EPTB et lui conférant plus de légitimité. Toutefois, pour avoir réalisé ce travail de recherche aux côtés de l'Institution Adour, nous pensons que la stratégie politique et l'offre de services sont suffisamment claires, en revanche elles ne sont pas toujours bien relayées auprès de toutes les intercommunalités du bassin de l'Adour. Si les efforts de communication ont été faits de manière plutôt homogène dans l'ensemble du bassin au moment de la structuration de la compétence GEMAPI, ceux-ci se sont aujourd'hui recentrés sur les intercommunalités adhérentes, avec lesquelles le contact est certainement plus facile. Comme l'explique l'élu représentant l'Institution Adour dans son entretien, l'EPTB reste un outil mis à disposition des territoires qui en manifestent le besoin, mais la stratégie politique retenue ne consiste pas à chercher à convaincre les acteurs d'intercommunalités qui sont réticents à la présence de l'EPTB, de l'utilité de l'établissement. Par ailleurs, malgré les efforts de communication que l'Institution Adour a pu faire, nous pensons que certaines tensions entre personnes ont pu nuire à ces tentatives de communication, voire peut-être que certains acteurs ont déformé les intentions politiques de l'EPTB afin de convaincre les intercommunalités de leur secteur de ne pas adhérer à la structure. Les propos recueillis lors des entretiens comparant l'Institution Adour au « *grand méchant qui veut manger tout le monde* » illustrent d'ailleurs à la perfection une déformation de la stratégie politique portée par l'EPTB qui s'est toujours voulue accompagnante plus qu'omnipotente.

Cependant, au regard de cette situation de confusion en lien avec les intentions politiques de l'EPTB, mais aussi au vu des difficultés rencontrées par les différentes intercommunalités du bassin et leurs groupements après quelques années de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, il pourrait être opportun pour l'Institution Adour ainsi que pour l'ensemble des intercommunalités comprises dans son périmètre de réfléchir aujourd'hui à la mise en place d'une véritable stratégie de communication homogène. À propos de communication, un agent de syndicat de rivières propose également que l'EPTB développe même une mise en relation de territoires à l'échelle nationale grâce au réseau des EPTB de France dont il fait partie. Selon lui, les problèmes rencontrés dans son territoire peuvent avoir des similitudes avec ceux présents sur d'autres territoires à l'échelle nationale et il pourrait être intéressant de pouvoir échanger sur ces aspects au-delà du bassin de l'Adour grâce au réseau de l'Institution Adour. Il semblerait donc que plusieurs intercommunalités et syndicats mixtes du bassin attendent plus de communication et de diffusion des informations de la part de l'EPTB. Les représentants de ce dernier paraissent en être conscients puisqu'ils confient que certains acteurs leur ont déjà reproché d'être de moins en moins présents auprès de leurs territoires.

« [Élu] : Et nous, on a trouvé une forme de légitimité quand même pour la majorité des syndicats qui ont adhéré avec nous, pour ceux qui sont venus avec nous, bon c'est parti !

[Agent] : Alors c'est parti, oui ou non parce que finalement tu vois qu'ils attendent plus, ils ne savent pas te dire quoi, mais ils attendent plus. Moi j'ai des retours là où "Ouais mais on ne vous voit plus" mais "on vous voit plus"... Enfin, il y a un moment où... [...] "Ils travaillent avec les EPCI !" Sur les thématiques PI, principalement avec les EPCI, mais bon... Le problème c'est que c'est les mêmes élus en plus qui sont aux mêmes EPCI, mais, donc, tu vois c'est...

[Élu] : Ouais mais ils ont été habitués... On les a très mal habitués, c'est ce que [l'agent] te disait, on y a été.

[Agent] : On y a été beaucoup, vraiment beaucoup.

[Élu] : *Les mecs, ils avaient besoin, on allait voir.*

[Agent] : *Ouais et c'est encore le cas. Surtout... Enfin, on est très attentifs aux ruraux.* » (Entretien EPTB)

Dans cet extrait, alors que l'élu représentant l'Institution Adour explique que l'EPTB a gagné une forme de légitimité grâce à l'adhésion de certains syndicats de rivières, son agent l'informe que malgré tout, les acteurs des syndicats membres attendent aujourd'hui plus de la part de l'EPTB. Il ne sait néanmoins pas vraiment quelles sont leurs attentes précises, mais comprend, avec les propos qui lui ont été rapportés que certains syndicats de rivières se plaignent d'un manque de présence de l'Institution Adour. D'après lui, certains reprocheraient à l'établissement de travailler plus avec les EPCI-FP qu'avec les syndicats de rivières, ce qu'il confirme dans la mesure où certains syndicats n'exercent pas la prévention des inondations, les EPCI-FP ont besoin d'un soutien sur cette thématique et se sont alors tournés vers l'EPTB. L'agent justifie également ce reproche par le fait que bien souvent les élus des syndicats de rivières sont aussi élus dans leurs EPCI-FP respectifs, sous-entendu les encourageant à faire des comparaisons qui ne sont pas forcément pertinentes. L'élu pense également que ces reproches sont liés au fait que les syndicats adhérents ont été mal habitués puisque l'EPTB a été très présent pour les accompagner au départ dans la mise en œuvre de la compétence GEMAPI. Selon lui, il est normal qu'au fur et à mesure des années d'expérience d'exercice de la compétence GEMAPI, l'Institution Adour leur laisse prendre plus d'autonomie même si cela semble mal interprété de leur part. Pour finir, l'agent conclut en affirmant que l'EPTB accompagne encore beaucoup ces structures membres en étant particulièrement attentifs aux territoires ruraux.

Effectivement, les territoires ruraux étant les plus démunis face à la mise en œuvre de cette compétence, il était primordial de leur venir en aide en priorité, notamment dans un contexte de recul de l'État territorial, marqué, entre autres, par la fin de l'ingénierie publique d'État et par un affaiblissement des Départements, menacés de disparition lors des dernières réformes territoriales. Toutefois après avoir constaté que les attentes envers l'EPTB provenaient plutôt de territoires urbains ou de syndicats de rivières qui se considèrent pourtant plus indépendants et peuvent parfois se montrer réticents vis-à-vis de l'EPTB, il pourrait être intéressant que l'Institution Adour rééquilibre et adapte sa stratégie de communication auprès de ces territoires. L'approche de ces territoires peut s'avérer plus complexe dans la mesure où, la plupart du temps, ceux-ci disposent déjà d'équipes techniques avec leurs propres expériences et celles-ci ne sont pas toujours prêtes à accueillir l'aide de l'EPTB. Alors que, dans les territoires ruraux, l'aide de l'Institution Adour est toujours la bienvenue et ces derniers sont souvent dépendants du soutien de l'EPTB, dans les territoires plus urbains ou du moins plus indépendants en termes de compétences techniques, l'accompagnement de l'EPTB est plus délicat puisque ce dernier doit trouver l'équilibre parfait entre assistance et distance. En effet, un accompagnement trop important pourrait contrarier les équipes techniques qui se sentiraient diminuées tandis qu'une trop forte distance pourrait laisser penser aux acteurs de ces territoires que l'EPTB les abandonne.

Cependant, le plus complexe pour l'EPTB reste d'exercer son rôle de coordinateur à l'échelle du bassin sans agacer les acteurs des territoires les plus indépendants. Lors des entretiens, un élu de syndicat de rivières explique d'ailleurs que, selon lui, l'EPTB ne doit pas apporter plus de contraintes que les bureaux d'études et les services de l'État. Ainsi, pour lui, le syndicat de rivières est compétent sur son périmètre et l'EPTB ne devrait pas pouvoir contester les actions menées par l'entité gemapienne compétente. Les bureaux d'études et les services de l'État imposent déjà suffisamment de contraintes selon lui. Ce discours peut néanmoins aller à l'encontre du rôle de coordinateur à l'échelle du bassin de l'EPTB. En effet, si ce dernier est garant de la coordination des actions à l'échelle du bassin, mais qu'il ne peut rien signaler

lorsqu'il trouve une situation incohérente avec le reste des actions menées à l'échelle de son périmètre d'intervention ou pire, qu'une action peut avoir des répercussions négatives sur d'autres zones du bassin, il perd une grande partie de son utilité. Il paraît alors essentiel que le rôle de l'EPTB soit clarifié auprès de certains acteurs, en expliquant que ce dernier n'est pas là pour compliquer la tâche des territoires, mais bien pour les rassembler autour d'un intérêt commun : une gestion cohérente de l'eau à l'échelle de l'ensemble du bassin de l'Adour. Cette crainte de voir leur indépendance remise en question par l'intervention de l'EPTB constitue, d'après nous, une des principales raisons de la non-adhésion de certains syndicats mixtes à l'Institution Adour.

D'ailleurs, plus loin dans ce même entretien, l'agent de ce syndicat de rivières explique que l'adhésion à l'EPTB n'est pas obligatoire, mais qu'il existe des systèmes de convention, plus souples, qui permettent aux entités gemapiennes de bénéficier de certains services rendus par l'Institution Adour sans forcément adhérer à la structure. Il poursuit en affirmant que cette logique est celle qui a été adoptée par le syndicat qu'il représente. Il est tout de même important de préciser que cette façon de procéder n'est ni avantageuse pour l'EPTB, ni avantageuse pour les structures qui adhèrent à ce dernier et va totalement à l'encontre de la mise en œuvre d'une solidarité territoriale autour de la compétence GEMAPI, voire même du grand cycle de l'eau. Effectivement, le fait de ne pas adhérer à l'EPTB influe sur sa capacité à agir de manière homogène sur l'ensemble du bassin-versant et bénéficier des services proposés par l'Institution Adour par le biais de conventions sans adhérer à la structure peut avoir une incidence financière pour les membres de l'EPTB. Il est souvent difficile d'estimer avec exactitude le temps de travail des agents de l'EPTB sur la mission confiée par convention et le temps passé réellement s'avère parfois bien supérieur au temps indiqué dans les conventions. Dans ce cas de figure, les postes des agents étant en grande partie financés par les collectivités membres après déduction des diverses aides financières sur les postes (ex : subventions de l'agence de l'eau), cela peut faire peser des dépenses supplémentaires sur les membres. Cela place donc l'EPTB dans une situation plutôt inconfortable vis-à-vis de ses membres qui pourraient, à juste titre, revendiquer le fait de ne plus vouloir que l'Institution Adour intervienne dans les territoires qui ne contribuent pas au fonctionnement général de la structure.

En conclusion de ce chapitre, alors que la définition de la solidarité territoriale constituait déjà une étape difficile pour la majorité des personnes interrogées, la détermination de l'échelle territoriale qui leur semblerait la plus pertinente pour mettre en œuvre une solidarité territoriale en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations s'avère encore plus complexe. Certains situent cette échelle au niveau des EPCI-FP, d'autres au niveau des syndicats de rivières, ou des sous-bassins-versants (pouvant rassembler plusieurs syndicats de rivières), ou encore à une échelle administrative comme celle du département ou de la région ou encore à l'échelle du bassin de l'Adour et même certains à l'échelle nationale ! Les avis divergent et les acteurs en lien avec la compétence GEMAPI peinent à appréhender la notion de solidarité territoriale. Si, au regard des chapitres précédents, les personnes interrogées soulignent le désengagement de l'État et revendiquent leur solitude face à l'exercice des missions gemapiennes, ils semblent avoir du mal à percevoir les possibilités de rassemblement des territoires locaux en vue de mettre en place des mécanismes de solidarité territoriale horizontale, qui pourraient pourtant leur être bénéfiques. Ces résultats viennent ainsi valider la troisième hypothèse de recherche qui supposait que les acteurs en charge de la compétence GEMAPI auraient plus de mal à définir des mécanismes de solidarité horizontale qu'à percevoir le désengagement de l'État qui aurait dû laisser place à une solidarité verticale. Cette hypothèse présupposait même que la solidarité horizontale pourrait être mal perçue par les

représentants des entités gemapiennes en raison de leur réticence à participer au financement d'actions menées sur des territoires extérieurs aux leurs. Bien que cette partie de l'hypothèse ait déjà été validée précédemment, un nouvel argument expliquant leur réticence vient s'ajouter à travers ce chapitre.

En effet, si les avis des acteurs interrogés à propos des échelles de solidarité pertinentes pour l'exercice de la compétence GEMAPI restent souvent focalisés sur leurs échelles intercommunales plutôt que d'imaginer une solidarité horizontale entre différentes intercommunalités, cela s'explique également par un besoin de proximité fortement exprimé au cours des enquêtes de terrain. Les acteurs interrogés associent fréquemment la solidarité territoriale à une échelle plus large comme une source de réduction des pouvoirs locaux. Cela est principalement lié au fait qu'ils semblent confondre échelle de gestion de la compétence et échelle de solidarité territoriale en matière de GEMAPI. Or, nous pensons que les échelles de gestion de la compétence GEMAPI doivent rester à l'échelle des sous-bassins-versants afin de conserver cette notion de proximité avec les territoires administratifs qui est indispensable pour la réactivité de l'action publique locale et qui est aussi garante du respect des particularités territoriales. En revanche, afin que la compétence GEMAPI puisse être exercée par l'ensemble de ces entités gemapiennes sans que des inégalités territoriales viennent interférer dans les stratégies politiques des territoires en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, pouvant, dans les cas les plus extrêmes, être source d'incapacité d'actions, il est désormais nécessaire de réfléchir à des mécanismes de solidarité territoriale ainsi qu'à une échelle territoriale capable de faire émerger cette solidarité.

Par sa mission de coordinateur à l'échelle d'un bassin-versant, l'EPTB est souvent apparu aux yeux de certaines instances nationales comme une échelle de solidarité intéressante. Toutefois, malgré les documents et rapports rédigés par ces instances, tentant de mettre en valeur le rôle des EPTB ainsi que ces atouts en termes de solidarité territoriale, les acteurs en lien avec la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour ne sont pas tous de cet avis. D'ailleurs, la perception de l'Institution Adour par les représentants des entités gemapiennes n'est pas toujours positive. Certains perçoivent tout à fait l'intérêt que peut représenter l'EPTB, non seulement dans le cadre de la compétence GEMAPI, mais aussi pour la cohérence de l'ensemble des actions liées au grand cycle de l'eau et militent pour que l'intégralité des entités gemapiennes du bassin adhèrent à la structure. D'autres, en revanche, se montrent particulièrement réticents à une adhésion de leur territoire à l'Institution Adour. Les raisons peuvent être très variables et il peut s'agir d'explications d'ordre financier, politique, technique voire même relationnel.

Malheureusement, sans l'adhésion de l'ensemble des intercommunalités du bassin, l'EPTB se trouve limité dans son rôle de coordinateur à l'échelle du bassin de l'Adour et la mise en œuvre d'une solidarité territoriale en matière de GEMAPI, voire de gestion du grand cycle de l'eau à cette échelle est fortement compromise. Pourtant, même les acteurs des territoires les plus indépendants concernant l'exercice de la compétence GEMAPI qui se sont souvent montrés réticents à adhérer à l'EPTB, parviennent à formuler des perspectives d'avenir pour ce dernier voire à confier leurs attentes envers la structure. Parallèlement, plusieurs acteurs ont souligné la nécessité d'une échelle de solidarité suffisamment large pour que la mutualisation des moyens territoriaux puisse réellement être efficace et permette de réduire les inégalités territoriales relatives à l'exercice de la compétence GEMAPI. Ainsi, bien que la mise en œuvre d'une solidarité territoriale gemapienne apparaisse pour l'instant dans l'impasse, les esprits ne semblent pas tous hermétiques à cette idée. Ce constat nous amène donc à réfléchir aux perspectives d'avenir de la compétence GEMAPI de manière générale mais aussi aux perspectives d'avenir de cette dernière dans le bassin de l'Adour en particulier. Ces perspectives d'avenir feront l'objet du prochain chapitre.

Chapitre 8 : Quel bilan, quelles perspectives vis-à-vis de l'exercice gemapien ?

Après avoir détaillé les points essentiels relevés par les acteurs interrogés au sujet de l'exercice de la compétence GEMAPI, il convient dans ce dernier chapitre, d'offrir une vision plus générale de la compétence de la part des enquêtés et de présenter le bilan ainsi que les perspectives d'avenir qu'ils imaginent pour l'exercice gemapien au sein de leur structure, voire pour le bassin de l'Adour. Ensuite, sur la base de notre analyse de ces derniers résultats, nous formulerons plusieurs recommandations pour tenter d'améliorer la mise en œuvre de la compétence GEMAPI à l'échelle régionale et peut-être nationale. Il s'agira essentiellement de proposer des solutions à certains problèmes rencontrés sur le terrain, plus précisément en suggérant quelques évolutions réglementaires mais aussi en émettant plusieurs idées susceptibles de faire émerger une véritable solidarité territoriale capable de réduire les inégalités territoriales entre les entités gemapiennes, en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

Dans le cadre du bilan de l'exercice gemapien après 6 ans de mise en œuvre de la compétence, une analyse croisée des codes, créés sous MAXQDA à partir des discours recueillis grâce aux enquêtes de terrain, et des caractéristiques des répondants ou des structures sera proposée afin de disposer d'une vue d'ensemble. La première sous-partie présentera également la couverture des codes en fonction de différentes caractéristiques comme le type de structure, l'importance plus ou moins forte des risques d'inondation sur le territoire, ou encore le caractère plutôt rural ou urbain des intercommunalités rencontrées. Cette analyse permettra de mettre en lumière les liens qui peuvent exister entre les sujets abordés durant les entretiens et les caractéristiques du territoire ou de la structure représentée.

La deuxième sous-partie évoquera les perspectives d'amélioration liées à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI dans les territoires locaux à partir des discours des personnes interrogées. Cela sera l'occasion de revenir sur le travail de focus group réalisé auprès des services de l'État, et plus particulièrement, sur la question de l'organisation territoriale de la compétence GEMAPI. À partir des réponses apportées par les agents des services de l'État ainsi que de leur discours, nous présenterons leur perception de l'organisation territoriale gemapienne actuelle et les évolutions possibles qu'ils envisagent. Afin de poursuivre l'analyse des échelles supra, nous aborderons ensuite la vision des représentants de l'agence de l'eau Adour-Garonne ainsi que celle de l'Institution Adour. Nous terminerons alors sur les perspectives d'amélioration interne au bassin de l'Adour évoquées par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI, à savoir les représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivières.

Dans une dernière sous-partie, nous tenterons de formuler diverses propositions, qui selon nous, pourraient permettre d'améliorer l'exercice de la compétence GEMAPI ainsi que la solidarité territoriale autour de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Nous apporterons finalement quelques recommandations en lien avec la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, avec la taxe GEMAPI ou encore avec la coordination des échelles de gestion de la compétence en vue d'améliorer la solidarité et de réduire les inégalités territoriales.

8.1 – Une perception de la compétence GEMAPI mitigée

Cette sous-partie s'attellera à décrire la perception de la compétence GEMAPI en fonction des différents types d'acteurs interrogés, notamment selon leur structure de rattachement ou les caractéristiques de leur territoire (plus ou moins rural/urbain ou exposé ou non au risque d'inondation, etc.). Mais pour ce faire, une description de la méthodologie employée dans le cadre de cette analyse s'impose afin de bien appréhender les résultats obtenus.

8.1.1 – Comment appréhender la diversité des perceptions des acteurs interrogés concernant la compétence GEMAPI ?

À partir de la grille d'entretien mais aussi en fonction de l'ensemble des sujets abordés par les acteurs interrogés durant les enquêtes de terrain, nous avons établi une typologie reprenant les grands thèmes de la grille d'entretien et les thèmes identifiés post entretiens. L'analyse porte donc sur 8 thèmes principaux : l'exercice de la compétence GEMAPI, les relations entre acteurs, la structuration de la compétence, les enjeux gemapiens présents dans les territoires, le financement de celle-ci, la solidarité territoriale, les perspectives d'avenir des territoires et de la compétence et enfin un thème intitulé « autres » qui rassemble des sujets intéressants évoqués par les acteurs mais ne faisant pas nécessairement partie des questions de la grille d'entretien au départ (tableau 24).

Ces thèmes principaux regroupent tous plusieurs types de réponse et donc différents codages qui ont été déterminés au fur et à mesure de la phase de codage des retranscriptions. Les entretiens considérés comme les plus riches en termes de thématiques abordées ont été analysés en premier afin de servir de base pour la définition des codes. Pour les premiers entretiens codés, des relectures ont été effectuées afin d'intégrer si nécessaire de nouveaux codes créés à l'issue de l'analyse des entretiens suivants. Les codes finalement retenus ont été fixés à partir du quatrième entretien analysé, assurant ainsi l'uniformité de la méthode de codage suivie. Le thème principal relatif à l'exercice de la compétence GEMAPI comprend donc 4 types d'éléments codés : le ressenti général des acteurs interrogés quant à l'exercice des missions gemapiennes, l'appréciation de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, les difficultés et éléments facilitateurs constatés dans le cadre de l'exercice de la compétence et les responsabilités liées à cette dernière. Ce thème regroupe donc essentiellement le point de vue des personnes interrogées sur tout ce qui concerne la mise en œuvre concrète de la compétence GEMAPI.

Si les relations entre acteurs et entre structures faisaient l'objet de quelques questions issues de la grille d'entretien, cette thématique a été particulièrement développée par les enquêtés, c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de créer un code spécifique pour évoquer ce sujet. Ce code principal rassemble ainsi l'ensemble des segments de discours portant sur les relations entre structures gemapiennes mais aussi avec des structures partenaires n'exerçant pas la compétence GEMAPI (telles des missions des associations de pêche, de l'agence de l'eau, etc.). Il comprend également les relations entre structures aboutissant à la mise en œuvre d'actions concertées mais aussi les relations internes à la structure, qu'il s'agisse des liens entre élus et agents ou des liens avec la population locale. Enfin, ce code comprend aussi la relation des acteurs à l'EPTB. Au regard de l'importance des liens entre acteurs et entre territoires pour expliquer l'organisation territoriale gemapienne actuelle, il est rapidement apparu qu'un code associé aux relations de toutes formes devait être intégré à l'analyse.

Le thème relatif à la structuration de la compétence GEMAPI contient tous les codes traitant des évolutions territoriales liées à l'affectation de cette compétence aux territoires locaux. Il rassemble les descriptions de l'ancienne organisation territoriale en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ainsi que les descriptions liées à la nouvelle organisation puis, présente les avantages et inconvénients liés à cette nouvelle organisation selon les acteurs interrogés. Ces avantages et inconvénients portent principalement sur l'évolution des périmètres des structures mais aussi sur les évolutions internes aux entités gemapiennes, telles que la gouvernance, le personnel, ou encore la structuration des services de la collectivité. Enfin, il réunit l'intégralité des arguments permettant d'expliquer les choix de gestion et la structuration actuelle des entités en charge de la compétence.

Les enjeux gemapiens font aussi l'objet d'un thème principal qui rassemble la totalité des discours décrivant d'une part les enjeux de gestion des milieux aquatiques, et d'autre part ceux de prévention des inondations présents sur les territoires des intercommunalités du bassin de l'Adour. Un code dédié au financement a aussi été rajouté dans l'analyse finale des entretiens. En effet, tout comme les relations entre acteurs, plusieurs questions liées au financement de la compétence GEMAPI faisaient partie de la grille d'entretien mais ne constituaient pas un grand thème de celle-ci. Or, au regard de l'importance de ce sujet dans les entretiens semi-directifs, nous avons fait le choix d'intégrer ce point aux codes principaux. Celui-ci regroupe les leviers et les verrous financiers évoqués par les enquêtés ainsi que leur avis sur la taxe GEMAPI.

La solidarité territoriale, notion centrale du travail de recherche qui constituait le dernier grand thème abordé dans la grille d'entretien a, de manière évidente, servi de code principal dans le cadre de l'analyse des transcriptions d'entretiens. Les segments rattachés à ce code sont ceux qui offrent des éléments de définition de la notion selon les acteurs interrogés, ceux qui font référence à des réflexions quant aux échelles de solidarité constatées ou idéales, ceux qui traitent de l'évolution de la solidarité territoriale avec l'arrivée officielle de la compétence GEMAPI et enfin ceux qui permettent de présenter les freins à la mise en œuvre d'une véritable solidarité territoriale.

Pour conclure les entretiens, nous demandions toujours aux personnes enquêtées de préciser si le bilan de la compétence GEMAPI après 4 années de mise en œuvre de celle-ci (au moment des entretiens) était plutôt positif ou négatif et pourquoi, tout en demandant éventuellement des perspectives d'amélioration de la compétence. Cette dernière question a également donné naissance à un nouveau code principal intitulé « perspectives d'avenir ». Ce dernier permet ainsi d'évoquer les perspectives d'amélioration propres au territoire de chaque acteur à travers leur stratégie interne de gestion de la compétence mais aussi les perspectives d'amélioration de la compétence d'un point de vue légal ou réglementaire à l'échelle nationale. Compte tenu de notre terrain d'étude et de l'implication de l'Institution Adour dans le cadre du projet de recherche, nous avons également fait le choix d'intégrer un sous-code relatif aux perspectives d'avenir propres à l'EPTB, bien que celles-ci n'aient pas été abordées dans tous les entretiens réalisés.

Concernant les inégalités territoriales, cette notion a été traitée de manière transversale dans l'ensemble des thèmes présentés, ces derniers générant tous des discours sur les inégalités. L'idée était d'aborder différents sujets pouvant conduire spontanément les acteurs à évoquer ou non des problèmes d'inégalités territoriales. Cette notion, omniprésente tout au long des entretiens, mais ne faisant l'objet d'un thème particulier, a été intégrée au code « autres » au même titre que les discours liés à la perception

des cours d'eau par les enquêtés et les citations importantes que nous considérons utiles dans le cadre de la rédaction de l'écrit final.

8.1.1 – Des perceptions influencées par les échelles de compétence des structures

Le tableau 24 illustre la couverture des thèmes abordés dans les entretiens (intitulés codes dans le tableau) en fonction du type de structure représenté par le répondant. Cette couverture est établie à partir du rapport entre le nombre total de caractère codés pour un sous-code et le nombre total de caractères codés dans l'ensemble des entretiens représentant un type de structure (figure 112). Par exemple, l'entretien avec le parlementaire contient un total de 84 490 caractères dont 60 914 ont été codés. Sur ces 60 914 caractères codés, 3 700 appartiennent à des segments reliés au sous-code « inégalités territoriales ». Afin d'évaluer la couverture de ce sous-code dans l'entretien avec le parlementaire, nous avons effectué le calcul suivant : $3\,700 / 60\,914 \approx 0,0607$. Il ne restait plus qu'à multiplier par 100 pour obtenir le pourcentage de couverture, soit environ 6,1 %. La méthodologie a ensuite été appliquée à l'identique pour chaque type de structure. Si le nombre de caractères total codé est bien supérieur pour les syndicats de rivières et les EPCI-FP en comparaison aux autres types de structures c'est parce que ce nombre englobe la totalité des caractères codés pour l'ensemble des entretiens réalisés auprès des syndicats de rivières (11 interrogés) et des EPCI-FP (17 interrogés).

Figure 116. Exemple de calcul pour la couverture des codes

| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | J | K |
|----|---------------------------|---------------|---|---------|----------------------------------|---------|----------------------------------|-----------|--------------------------------|-----------|-------------------------------------|
| 1 | Liste des sous-codes | Parlementaire | Pourcentage de couverture (parlementaire) | EPTB | Pourcentage de couverture (EPTB) | AEAG | Pourcentage de couverture (AEAG) | SR | Pourcentage de couverture (SR) | EPCI-FP | Pourcentage de couverture (EPCI-FP) |
| 48 | Inégalités territoriales | 3 700 | $=B48/B52$ | 2 443 | 3% | 1 118 | 1% | 26 810 | 3% | 28 544 | 2% |
| 49 | Perception du cours d'eau | - | 0% | - | 0% | 89 | 0% | 9 328 | 1% | 50 544 | 4% |
| 50 | Citations importantes | 1 938 | 3% | 3 404 | 4% | 741 | 1% | 14 906 | 2% | 15 994 | 1% |
| 51 | Nb caractères non codés | 23 576 | | 31 768 | | 32 849 | | 546 004 | | 606 611 | |
| 52 | Nb caractère codés | 60 914 | | 75 656 | | 81 836 | | 914 546 | | 1 234 404 | |
| 53 | Nb total de caractère | 84 490 | | 107 424 | | 114 685 | | 1 460 550 | | 1 841 015 | |

Dans la mesure où certains segments ont parfois été associés à plusieurs codes différents, le total des pourcentages rattachés à chaque type de structure ne peut être égal à 100. Pour chacun, les codes les plus représentés dans les entretiens ont été mis en évidence par des nuances de gris, du gris foncé pour les plus évoqués au plus clair pour les moins évoqués. Cela permet donc de voir sur quels sujets les différentes structures se sont le plus attardées.

Tableau 24. Couverture des codes en fonction du type de structure représenté par les acteurs interrogés

| Code principal | Sous-codes | Parlementaire | EPTB | AEAG | SR | EPCI-FP |
|-----------------|---|---------------|-------|-------|-------|---------|
| Exercice GEMAPI | Ressenti général sur la compétence GEMAPI négatif | 6,1% | 6,3% | 7,5% | 5,7% | 6,5% |
| | Ressenti général sur la compétence GEMAPI positif | 8,3% | 4,1% | 10,0% | 1,9% | 2,8% |
| | Ressenti général sur la compétence GEMAPI neutre | 0,0% | 0,0% | 0,3% | 0,2% | 0,3% |
| | Appréciation négative de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations | 5,4% | 1,1% | 0,4% | 2,4% | 2,5% |
| | Appréciation positive de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations | 0,0% | 0,3% | 0,0% | 0,1% | 0,1% |
| | Appréciation neutre de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,1% |
| | Difficultés de mise en œuvre de la compétence | 36,4% | 58,2% | 48,8% | 33,0% | 42,5% |

La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

| Code principal | Sous-codes | Parlementaire | EPTB | AEAG | SR | EPCI-FP |
|--------------------------------|---|---------------|-------|-------|------|---------|
| | Eléments facilitateurs dans la mise en œuvre de la compétence | 10,5% | 5,7% | 6,0% | 5,3% | 5,8% |
| | Responsabilités | 0,7% | 2,5% | 0,8% | 1,8% | 1,7% |
| Relations entre acteurs | Relations inter structures gemapiennes | 6,1% | 39,0% | 9,3% | 9,2% | 9,9% |
| | Relations inter structures hors GEMAPI | 4,4% | 13,4% | 1,2% | 6,2% | 6,9% |
| | Concertation | 0,0% | 0,6% | 0,2% | 1,2% | 1,5% |
| | Relations à la population | 4,1% | 7,3% | 2,9% | 7,1% | 6,9% |
| | Relations élus/agents | 12,8% | 22,8% | 2,4% | 8,8% | 6,7% |
| | Perception positive de l'EPTB | 0,0% | 1,1% | 1,6% | 1,1% | 0,6% |
| | Perception négative de l'EPTB | 2,5% | 1,7% | 0,0% | 3,0% | 1,2% |
| | Perception neutre de l'EPTB | 0,0% | 1,6% | 0,2% | 0,7% | 0,4% |
| Structuration de la compétence | Ancienne organisation territoriale | 14,3% | 8,4% | 3,2% | 9,0% | 5,1% |
| | Organisation territoriale actuelle | 2,4% | 0,1% | 1,9% | 1,9% | 1,0% |
| | Aspects négatifs de l'évolution des périmètres de gestion | 0,0% | 0,2% | 5,8% | 0,6% | 2,0% |
| | Aspects positifs de l'évolution des périmètres de gestion | 3,4% | 0,1% | 1,4% | 0,7% | 1,3% |
| | Avis neutre sur l'évolution des périmètres de gestion | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,8% | 1,0% |
| | Facteurs de décision expliquant l'évolution des périmètres de gestion | 9,6% | 0,0% | 0,8% | 4,3% | 3,1% |
| | Aspects négatifs de l'évolution de l'organisation interne | 0,8% | 2,0% | 11,3% | 1,0% | 3,1% |
| | Aspects positifs de l'évolution de l'organisation interne | 0,4% | 4,7% | 3,9% | 2,6% | 2,6% |
| | Avis neutre sur l'évolution de l'organisation interne | 1,4% | 0,0% | 3,3% | 4,4% | 2,6% |
| | Facteurs de décision expliquant l'évolution de l'organisation interne | 12,3% | 14,4% | 2,4% | 5,7% | 3,8% |
| | Inconvénients liés à l'interconnexion d'échelles | 0,9% | 1,2% | 10,7% | 2,6% | 3,6% |
| | Avantages liés à l'interconnexion d'échelles | 1,5% | 0,9% | 3,2% | 1,5% | 2,7% |
| Enjeux gemapiens | Enjeux de GEMA | 0,0% | 1,0% | 0,7% | 5,5% | 6,5% |
| | Enjeux de PI | 7,4% | 3,3% | 1,3% | 8,1% | 12,0% |
| | Références d'événements (inondations) | 1,1% | 0,0% | 0,0% | 1,2% | 0,4% |
| | Références de lieux | 0,3% | 0,1% | 0,0% | 0,5% | 0,2% |
| Financement | Verrous liés aux financements | 1,8% | 3,7% | 2,4% | 3,7% | 3,0% |
| | Leviers liés aux financements | 2,7% | 1,4% | 2,5% | 1,9% | 1,6% |
| | Avis sur la taxe GEMAPI | 4,0% | 3,3% | 6,8% | 2,1% | 2,2% |
| Solidarité territoriale | Eléments de définition de la solidarité territoriale | 0,0% | 1,2% | 4,6% | 0,9% | 0,8% |
| | Echelle de solidarité territoriale constatée ou idéale | 1,0% | 2,0% | 3,5% | 1,9% | 1,4% |
| | Solidarité territoriale inchangée avec l'arrivée officielle de la GEMAPI | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 0,4% |
| | Amélioration de la solidarité territoriale avec l'arrivée officielle de la GEMAPI | 4,3% | 0,5% | 0,3% | 2,8% | 2,4% |

| Code principal | Sous-codes | Parlementaire | EPTB | AEAG | SR | EPCI-FP |
|-----------------------|---|---------------|------|-------|------|---------|
| | Perte de solidarité territoriale avec l'arrivée officielle de la GEMAPI | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,4% | 0,3% |
| | Solidarité face aux événements | 0,4% | 0,4% | 0,0% | 0,5% | 0,2% |
| | Freins à l'exercice de la solidarité territoriale | 2,4% | 3,5% | 12,5% | 4,8% | 4,3% |
| Perspectives d'avenir | Perspectives d'amélioration de la compétence | 7,2% | 0,0% | 3,7% | 1,3% | 1,9% |
| | Perspectives d'amélioration de la stratégie interne à la structure | 1,4% | 5,8% | 7,4% | 3,9% | 3,7% |
| | Perspectives d'avenir et attentes envers l'EPTB | 0,3% | 1,5% | 4,6% | 0,8% | 0,6% |
| Autres | Inégalités territoriales | 6,1% | 3,2% | 1,4% | 2,9% | 2,3% |
| | Perception du cours d'eau | 0,0% | 0,0% | 0,1% | 1,0% | 4,1% |
| | Citations importantes | 3,2% | 4,5% | 0,9% | 1,6% | 1,3% |

Source : enquêtes de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Ainsi, pour les 5 types de structures rencontrées, le thème détenant le plus d'importance sur l'intégralité des entretiens est celui relatif aux difficultés de mise en œuvre de la compétence. Il est largement prédominant dans l'entretien réalisé auprès de l'EPTB puisque 58,2 % de l'entretien porte sur ce sujet contre 48,8 % pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, 42,5 % pour les EPCI-FP, 36,4 % dans l'entretien avec le parlementaire et 33 % pour les syndicats de rivières. Si ces difficultés sont fortement mises en avant dans l'entretien réalisé auprès des représentants de l'Institution Adour, c'est aussi parce que le rôle de coordinateur de l'EPTB leur offre tout de même une certaine visibilité sur les divers problèmes que peuvent rencontrer les territoires locaux en matière de GEMAPI. Par ailleurs, lorsque les territoires locaux se tournent vers l'EPTB, c'est généralement pour évoquer des sujets qui leur posent problème ou pour lui confier des missions qu'ils ne peuvent réaliser eux-mêmes. Cela permet donc d'expliquer que l'EPTB dispose d'une vue d'ensemble sur le panel des difficultés rencontrées par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI et permet aussi de comprendre pourquoi le thème associé aux difficultés de mise en œuvre de la compétence occupe tant de place dans cet entretien. Il en va de même pour l'agence de l'eau Adour-Garonne, qui elle aussi, dispose d'une vue d'ensemble liée à son périmètre de compétence.

Le pourcentage de couverture du code relatif aux difficultés est également important pour les EPCI-FP qui restent liés à l'exercice gemapien, peu importe les modalités de gestion de la compétence qu'ils ont choisies puisque ce sont eux qui financent majoritairement les missions liées à cette dernière. Pour les syndicats de rivières, bien que le code associé aux difficultés détienne le pourcentage de couverture le plus important, il reste moins important que pour les autres types de structures rencontrés. Pourtant, ce sont souvent les syndicats qui exercent réellement la compétence GEMAPI. Cela peut justement s'expliquer par le fait que l'exercice des missions gemapiennes constitue généralement leur principale préoccupation. En d'autres termes, alors que pour les EPCI-FP cette compétence est venue s'ajouter à tout un lot d'autres compétences, pouvant parfois compliquer sa mise en œuvre, pour les syndicats de rivières, les actions relevant de la GEMAPI représentaient déjà plus ou moins leur cœur de métier. De plus, tous les syndicats de rivières du bassin de l'Adour n'exercent pas les missions de prévention des inondations relatives à la compétence GEMAPI, qui nous l'avons vu, sont celles qui posent le plus de problèmes aux entités gemapiennes. Les discours des acteurs qui représentent des syndicats de rivières sur ce sujet sont donc plus dilués. Néanmoins, un tiers des caractères codés dans les entretiens des syndicats de rivières traite des difficultés de mise en œuvre de la compétence, ce qui reste un taux de couverture important et nous permet d'affirmer que si la compétence GEMAPI a pu avoir des effets positifs sur les territoires, elle est

aussi à l'origine de nombreuses difficultés de mise en œuvre pour les entités qui en ont la charge. D'ailleurs, l'élu national interrogé dans le cadre des enquêtes de terrain semble également en être conscient puisque 36,4 % de son entretien porte sur ces difficultés.

Mais avant de détailler le contenu de ce code relatif aux difficultés qui détient tant d'importance dans les entretiens semi-directifs menés, il convient de s'attarder un peu plus sur les autres codes présentant de l'importance pour les représentants de chaque type de structure rencontrés. Dans l'entretien réalisé auprès du parlementaire ainsi qu'auprès du personnel de l'agence de l'eau Adour-Garonne, nous constatons que le ressenti général positif autour de la compétence GEMAPI présente plus d'importance que le ressenti général négatif. En effet, ces acteurs, par leur rôle et leur fonction, ont une vision plus éloignée du terrain et perçoivent mieux les effets positifs de la compétence à une échelle plus globale. Ils mettent en avant le fait que l'organisation territoriale actuelle autour de la GEMAPI est plus complète dans la mesure où l'intégralité du territoire national dispose désormais d'une entité territoriale clairement identifiée pour la mise en œuvre des missions gemapiennes, assurant ainsi un exercice de ces missions plus uniforme en termes de couverture. Selon eux, cette affectation de compétence a également permis de responsabiliser les élus locaux sur des thématiques plus environnementales et de prévention des risques d'inondation. Elle a aussi permis de créer de nouveaux liens territoriaux entre certaines structures en charge de la compétence mais aussi une meilleure prise en compte de la GEMAPI dans les discussions liées à l'aménagement du territoire, bien que certains représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivières confient que ce lien est encore trop timide. Les acteurs en charge de la compétence GEMAPI reconnaissent, pour certains, ces effets positifs mais ont, de manière générale, plus de difficultés à exprimer un ressenti positif vis-à-vis de la mise en œuvre de cette compétence. Pour les structures qui exercent directement au moins partiellement les missions gemapiennes (EPTB, EPCI-FP et syndicats de rivières), le ressenti général négatif par rapport à la compétence GEMAPI l'emporte sur le ressenti positif. S'ils arrivent à percevoir certains aspects positifs, ils ne cessent de mettre en avant le désengagement de l'État sur la thématique de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et leur sentiment d'abandon face à de lourdes responsabilités.

Hormis les difficultés de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, les discours qui sont les plus représentés dans l'entretien mené auprès de l'élu national sont ceux relatifs à l'ancienne organisation territoriale autour des missions de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations (14,3 %), ceux associés aux relations entre agents et élus (12,8 %), ou encore ceux liés aux facteurs de décision expliquant l'évolution de l'organisation interne (12,3 %). Avant d'être élu national, la personne interrogée était élue d'un territoire local du bassin de l'Adour et a donc participé grandement à la structuration de la compétence GEMAPI sur son territoire, d'où la prédominance de ces types de discours. Par ailleurs, ses origines montagnardes se ressentent également à travers la répartition des segments codés dans son entretien selon les thématiques. En effet, les enjeux PI représentent 7,4 % de tous les segments codés de l'entretien de l'élu, faisant référence à des problèmes de crues torrentielles sur son territoire d'origine. Au regard des caractéristiques montagnardes de son territoire de rattachement et de l'importance des enjeux PI sur celui-ci, il ne paraît donc pas surprenant que l'appréciation de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations par cet élu soit négative (peu adaptée aux territoires de faible densité de population, qui plus est, soumis à des inondations torrentielles). Cette appréciation négative représente 5,4 % des caractères codés dans cet entretien contre aucun caractère attribué à une appréciation positive ou neutre. De la même manière, les éléments de

discours relatifs aux inégalités territoriales (essentiellement concernant le calcul de la taxe GEMAPI fondé sur le nombre d'habitants de l'EPCI-FP) représentent 6,1 % de l'ensemble des caractères codés. Cela montre que même à l'échelle nationale, certains élus sont conscients des verrous qui peuvent exister dans le cadre de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI et c'est un point essentiel pour pouvoir envisager des perspectives d'amélioration de la compétence. Cet élu national affirme d'ailleurs vouloir faire évoluer le cadre légal concernant la compétence GEMAPI, plus précisément au sujet du calcul de la taxe GEMAPI qu'il trouve fondamentalement inégalitaire mais pour lequel il n'a pas encore trouvé d'alternative convenable. Les perspectives d'amélioration de la compétence représentent ainsi 7,2 % des caractères codés de cet entretien.

Pour l'EPTB, les segments codés associés aux relations entre acteurs occupent une place prépondérante avec 39 % des segments codés qui font référence aux relations entre les différentes structures gemapiennes, la plupart du temps entre l'EPTB et les intercommunalités ou groupements d'intercommunalités du bassin de l'Adour : 22,8 % des éléments sont attribués au code « relations élus / agents » et 13,4 % d'entre eux font référence aux relations avec des structures n'exerçant pas la compétence GEMAPI mais ayant des missions s'y rapportant. Pour les représentants de l'Institution Adour, ces diverses relations avec et entre les acteurs des territoires permettent d'expliquer grandement la structuration actuelle de la compétence mais aussi la place plus ou moins importante de l'EPTB dans les différents territoires des intercommunalités du bassin.

Pour les représentants de l'agence de l'eau Adour-Garonne, après les difficultés de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, ce sont les discours associés aux freins à l'exercice de la solidarité territoriale qui occupent le plus de place dans l'entretien (12,5 % des caractères codés). Les agents interrogés perçoivent tout à fait l'intérêt d'une solidarité territoriale autour de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, sûrement grâce à leur fonctionnement de travail qui intègre la notion de solidarité amont – aval à l'échelle d'un bassin hydrographique. Néanmoins, les agents restent dubitatifs quant à la capacité des acteurs locaux à mettre en œuvre une véritable solidarité territoriale en matière de GEMAPI et identifient plusieurs freins possibles tels que la réticence des élus locaux à participer au financement d'actions menées sur d'autres territoires ou encore la volonté de faire passer son territoire avant les autres, se traduisant souvent par une approche clientéliste de la part des EPCI-FP au sein de leur(s) syndicat(s) de rivières.

Cet entretien met également en lumière plusieurs aspects négatifs de l'évolution de l'organisation interne des structures gemapiennes puisque 11,3 % des caractères codés font référence à ce point. Cela concerne principalement l'hétérogénéité des modes de gestion de la compétence choisis. Pour les représentants de l'agence de l'eau, le fait que certains EPCI-FP aient gardé l'item 5 (relatif à la défense contre les inondations et contre la mer) de la compétence GEMAPI, par choix ou par dépit, ne facilite pas la gestion de la compétence à une échelle hydrographique cohérente et nuit à la lisibilité de l'action publique locale. Parallèlement, ils soulignent que si certains syndicats de rivières ont fortement modifié leur organisation interne pour accueillir la compétence GEMAPI, notamment en recrutant du personnel compétent, d'autres syndicats n'ont que très peu évolué sur cet aspect, ce qui semble, selon eux, limiter l'ambition des actions menées par ces syndicats. Enfin, les discours liés aux inconvénients de l'interconnexion entre l'échelle administrative que représente l'EPCIFP et l'échelle hydrographique représentée par les syndicats de rivières concernent 10,7 % des caractères codés. Pour les représentants de l'agence de l'eau, le lien entre ces deux échelles est trop faible pour mettre en place une gestion

efficace de la compétence GEMAPI à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin. Selon eux, l'échelle administrative finit souvent par l'emporter sur l'échelle hydrographique dans la mesure où les EPCI-FP considèrent que leur participation financière leur accorde pouvoir de décision, notamment concernant les actions menées par leurs syndicats de rivières. De ce fait, la cohérence des actions à l'échelle d'un bassin ou sous-bassin ne semble pas toujours être la priorité.

Pour les syndicats de rivières et les EPCI-FP, la couverture des codes est plus similaire. Après les difficultés liées à la mise en œuvre de la compétence, les codes les plus fortement représentés sont ceux traitant des relations entre acteurs de manière générale et ceux faisant référence aux enjeux de prévention des inondations présents dans leur territoire. L'importance de ces codes n'est pas surprenante dans la mesure où les EPCI-FP et les syndicats de rivières sont les entités territoriales les plus proches de l'action publique locale et ont donc tendance à évoquer des éléments plus opérationnels tels que les facteurs relationnels dans le cadre de la réalisation de certaines actions ou les problèmes liés à la prévention des inondations sur leur territoire.

La couverture des codes en fonction du type de structure rencontrée permet ainsi de voir les différences et les similitudes des sujets abordés durant les entretiens d'un type de structure à un autre. Cela nous permet ainsi d'affirmer que si les sujets occupant la deuxième ou la troisième place dans les discours peuvent être différents d'une entité à une autre, le sujet des difficultés liées à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI occupe toujours la première place quel que soit le type de structure rencontrée. Il paraît alors nécessaire de s'attarder sur un contenu plus détaillé de ce code.

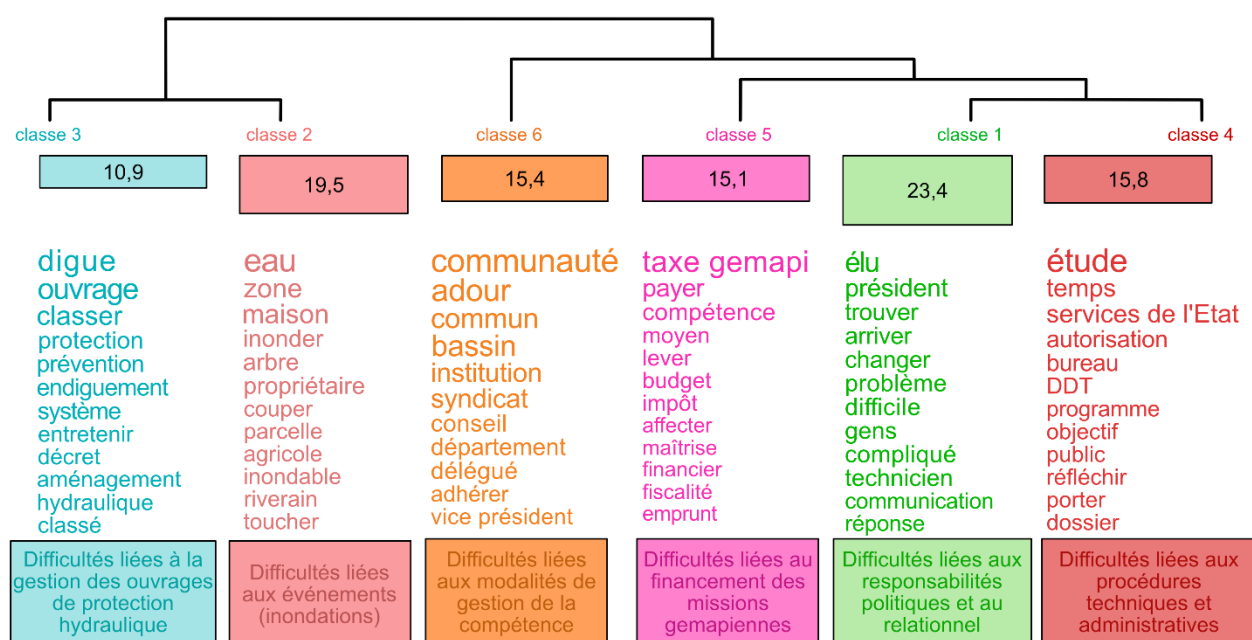
8.1.2 – L'exercice de la compétence GEMAPI par les acteurs interrogés, à l'origine de nombreuses difficultés

Les difficultés de mise en œuvre de la compétence portent en réalité sur plusieurs thèmes distincts, dont les segments codés peuvent, par ailleurs, se retrouver dans d'autres codes (par exemple les codes relatifs à l'appréciation de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques, ou au financement de la compétence ou encore aux relations entre structures gemapiennes, etc.). Toutefois, il nous paraissait intéressant d'analyser l'ensemble des segments contenus dans le code « difficultés » afin d'analyser en même temps l'intégralité des problèmes rencontrés par les acteurs en lien avec la compétence GEMAPI. Le code « difficultés » compte ainsi 2 351 segments sur les 11 605 codés.

Afin de repérer de manière plus automatisée les mots les plus souvent évoqués dans les segments relatifs aux difficultés rencontrées, nous avons procédé à une analyse des segments sur le logiciel IRaMuTeQ. Pour cela, nous avons extrait l'ensemble des segments associés aux difficultés et nous l'avons importé dans le logiciel IRaMuTeQ sous forme de corpus de texte. Différents paramétrages ont permis d'extraire de l'analyse les mots considérés comme inutiles tels que les articles, les pronoms, les adverbes, etc. Nous pouvons alors proposer une analyse quantitative des mots les plus souvent cités en les regroupant dans des classes thématiques. Nous avons réalisé plusieurs simulations avec des nombres de classes différentes afin d'obtenir l'association de mots la plus cohérente possible. L'analyse en 6 classes s'est avérée la plus pertinente et le graphique suivant montre le résultat obtenu (figure 113). Le logiciel IRaMuTeQ, qui classe les segments du corpus en fonction de la récurrence de mots co-occurents et de la distribution du vocabulaire, a permis d'obtenir un dendrogramme, issu d'une classification hiérarchique ascendante. Cette classification comme son nom l'indique doit commencer par une lecture « par le haut ». Cela permet de définir ce que Reinert appelle des « *mondes lexicaux* » ayant des thématiques propres

(2007, p. 191). Ici, la classification donne deux mondes lexicaux, ensuite structurés par des classes qui sont des éléments de langage structurant l'argumentaire du monde lexical mais qui pèsent différemment. Le monde 1, qui semble faire référence aux difficultés rencontrées en matière de prévention des inondations, est structuré par la classe 2 (illustrant les difficultés liées aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations) puis la classe 3 (illustrant les difficultés associées à la survenue d'inondations). Le monde 2, correspondant plutôt aux difficultés liées à la gestion effective de la compétence GEMAPI est structuré par la classe 6 d'un côté (difficultés concernant les modalités de gestion de la compétence) et la classe 5 d'un autre côté (difficultés relatives au financement de la compétence), déclinée ensuite par les classes 1 (responsabilités) et 4 (procédures techniques et administratives).

Figure 117. Types de difficultés de mise en œuvre de la compétence rencontrés par les entités gemapiennes



Source : enquêtes en ligne, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Seule la classe 4 se réfère à un thème qui n'était pas déjà présent dans la liste des codes complète, les autres classes sont toutes liées à des thèmes faisant déjà l'objet de codes à part entière et nous avons d'ailleurs repris les couleurs des codes existants pour une meilleure compréhension. Grâce à ce graphique, nous constatons que les difficultés liées à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI les plus évoquées semblent correspondre aux lourdes responsabilités qui pèsent sur les acteurs en charge de cette compétence mais aussi aux relations entre acteurs et territoires (23,4 %). En seconde position, se trouve l'ensemble des difficultés associées aux événements et plus précisément aux inondations (19,5 %). Nous retrouvons presque à égalité les difficultés liées aux procédures techniques et administratives (15,8 %), celles correspondant aux modalités de gestion de la compétence (15,4 %) et celles associées au financement des missions gemapiennes (15,1 %). Les difficultés rencontrées par les acteurs en charge de la compétence peuvent donc être très diverses mais sont à la fois extrêmement liées. Elles sont nombreuses et montrent que si la compétence GEMAPI a eu des effets positifs sur l'organisation des territoires en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, entre autres en assurant une

couverture totale de ces missions à travers l'affectation de la compétence aux EPCI-FP, elle est aussi source de nombreuses difficultés pour les entités gemapiennes.

Après avoir analysé la couverture des codes en fonction des types de structures rencontrées mais aussi après avoir développé le contenu du code relatif aux difficultés, soit celui qui rassemble le plus de segments, il convient désormais de focaliser l'analyse sur les codes qui présentent le plus de différences de répartition des caractères en fonction des variables étudiées (exercice PI, présence de digues sur le territoire, ou encore le caractère rural ou urbain du territoire).

8.1.3 – Des sujets plus abordés par certains acteurs en fonction de leur structure de rattachement

Plutôt que d'analyser la couverture des codes pour chaque variable, nous nous sommes concentrée sur la répartition des caractères associés à chaque code en fonction des variables ajoutées dans MAXQDA, apportant des informations complémentaires sur la structure rencontrée ou sur les personnes interrogées, par exemple⁸¹. Cette étape nous a permis de recenser plusieurs codes pour lesquels le nombre de caractères attribués présentait d'importantes différences en fonction de certaines variables. Ainsi, pour plusieurs codes, la proportion des caractères associés est plus grande pour les entités gemapiennes exerçant au moins une partie de l'item 5 de la compétence GEMAPI et inversement ou pour celles disposant de digues sur leur territoire par exemple.

Figure 118. Différences importantes dans le discours des acteurs selon qu'ils exercent ou non la gestion de PI

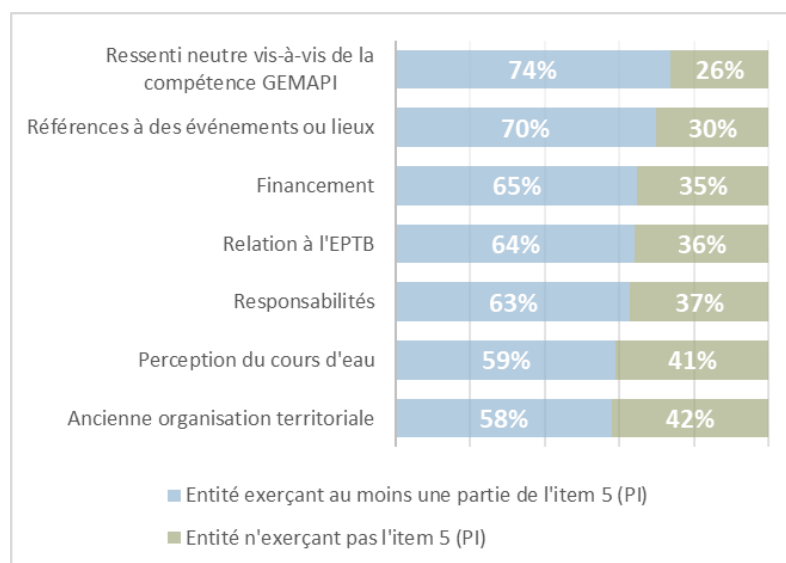
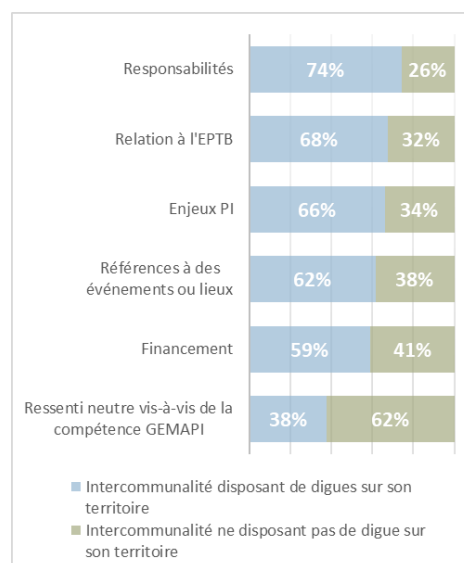


Figure 119. Différences importantes dans le discours des acteurs selon qu'ils disposent de digues ou non sur leur territoire



Source : enquête de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Le graphique de la figure 114 montre que la répartition des discours varie fortement selon que l'acteur interrogé représente une entité territoriale exerçant au moins une partie de l'item 5 de la compétence GEMAPI ou non. Par exemple, parmi tous les discours montrant un « ressenti neutre vis-à-vis de la compétence GEMAPI », 74 % sont issus d'entretiens réalisés auprès d'acteurs représentant des entités qui exercent au moins une partie de l'item 5 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement. Ces entités

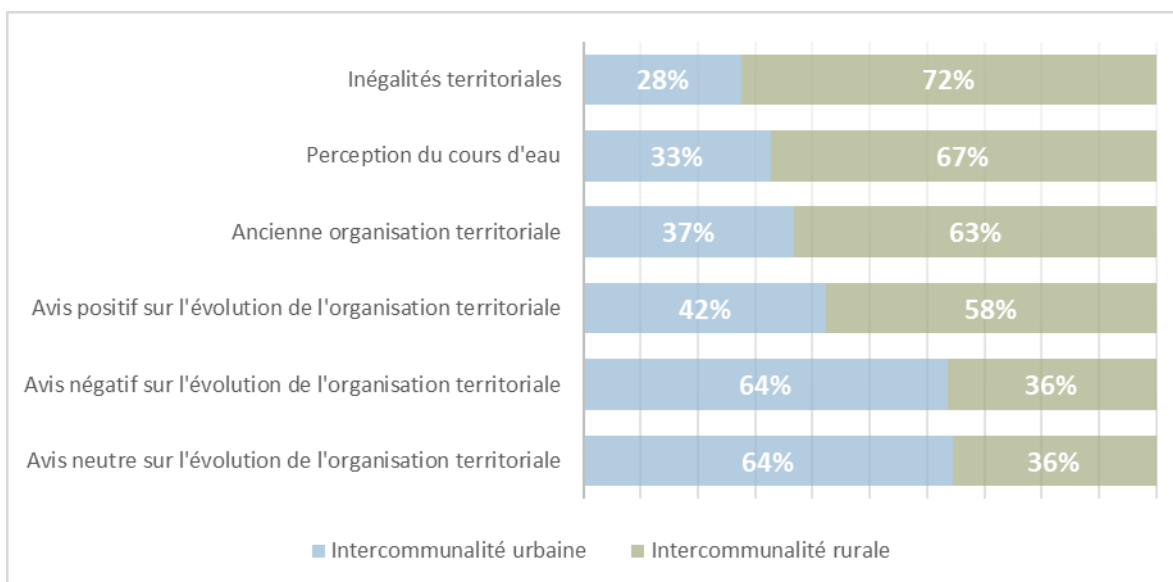
⁸¹ La totalité des croisements entre codes et variables ne seront pas présentés puisque la répartition des caractères pour certaines variables est plus ou moins identique.

peuvent être soit des syndicats de rivières qui exercent en réalité l'intégralité de la compétence GEMAPI, soit des EPCI-FP qui, la plupart du temps, n'exercent que l'item 5 ou du moins une partie dans leur territoire. Si le ressenti neutre en lien avec la compétence est plus important pour ces structures, cela peut s'expliquer par le fait que les acteurs en charge de l'item 5 de la compétence ont une vision plus partagée de la GEMAPI que les acteurs exerçant uniquement les items 1, 2 et 8 de la compétence par exemple. En effet, pour ceux qui exercent l'intégralité de la compétence, il est parfois plus évident d'avoir une vue d'ensemble et donc une analyse plus complète des leviers et verrous liés à la mise en œuvre de la GEMAPI, matérialisée par une perception plus neutre de celle-ci. Lorsqu'il s'agit d'EPCI-FP n'exerçant que l'item 5, cette neutralité peut aussi s'expliquer soit par une faiblesse des enjeux en lien avec les risques d'inondation, soit, paradoxalement, par la présence d'enjeux importants en matière de prévention des inondations. Pour les EPCI-FP qui n'ont que peu d'enjeux relatifs à la prévention des inondations sur leur territoire, il est effectivement très rare que le ressenti vis-à-vis de la compétence GEMAPI soit tranché puisqu'ils ne se sentent pas toujours concernés. De fait, cela se confirme à travers le graphique de la figure 115 qui montre que les ressentis neutres en lien avec la compétence sont plus fortement représentés par les acteurs appartenant à des intercommunalités qui ne disposent pas de digues dans leur territoire (62 % des caractères codés), soit des territoires avec des enjeux de prévention des inondations plus limités. A *contrario*, il existe des EPCI-FP dont les enjeux en lien avec la prévention des inondations sont importants et dont les acteurs exposent un ressenti neutre vis-à-vis de la compétence : leur vision peut s'expliquer par le fait qu'ils rencontrent d'un côté des difficultés à appliquer le cadre réglementaire, et de l'autre qu'ils perçoivent pourtant bien l'intérêt de garder la maîtrise des actions de prévention des inondations menées dans leur territoire.

Les références liées à des événements ou des lieux, généralement d'inondation, font partie des discours qui présentent également une forte différence en fonction des structures rencontrées. Les acteurs en charge de l'item 5 de la compétence pour le compte de leur intercommunalité ainsi que ceux représentant des territoires sur lesquels il existe des digues sont ceux qui ont le plus évoqué ce type de références (respectivement 70 % et 62 %). Enfin, 65 % des discours sur le « financement » correspondent aux discours des acteurs représentant des entités en charge de l'item 5 de la compétence. Cela ne semble pas surprenant dans la mesure où les besoins financiers pour exercer l'item 5 de la GEMAPI sont généralement bien plus importants que ceux nécessaires pour financer des actions de gestion des milieux aquatiques. Enfin, l'exercice de l'item 5 ainsi que la présence d'enjeux liés aux risques d'inondation ont également une influence sur les discours révélant les relations avec l'EPTB, ou encore avec la question des responsabilités. Concernant les relations à l'EPTB, deux arguments principaux co-existent pour expliquer que celles-ci ont été plus abordées par les personnes représentant des intercommunalités exerçant la PI ou disposant de digues. Il peut s'agir d'acteurs qui entretiennent des liens étroits avec l'EPTB parce qu'ils considèrent l'établissement comme plus expérimenté dans la gestion des risques fluviaux et comme un acteur capable de représenter un soutien pour leur territoire ou à l'inverse, de personnes qui perçoivent plutôt l'EPTB comme un éventuel rival sur la thématique de la prévention des inondations. Pour les discours sur les responsabilités, il semble aussi logique que la plus grande partie des enquêtés s'y référant représentent des intercommunalités exerçant l'item 5 ou disposant de digues, dans la mesure où les responsabilités en matière de prévention des inondations sont bien plus lourdes, en rapport avec les éventuelles vies humaines qui peuvent être affectées.

En analysant la répartition des discours en fonction de toutes les variables ajoutées dans le logiciel MAXQDA, d'autres différences importantes ont été relevées en lien avec le caractère plutôt rural ou urbain des intercommunalités rencontrées. Le graphique de la figure 116 regroupe les discours présentant le plus de différences entre acteurs relevant de territoires ruraux ou urbains.

Figure 120. Différences de discours en fonction du caractère rural ou urbain de l'intercommunalité



Source : enquête de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

Tout d'abord, nous constatons que sur l'ensemble des discours associés aux inégalités territoriales (figure 116), 72 % sont issus de discours d'acteurs représentant des intercommunalités rurales. Après avoir démontré que les territoires ruraux semblent être les plus démunis face aux attentes nationales en matière de gestion de milieux aquatiques et de prévention des inondations et sont parfois même dans l'incapacité d'assumer l'exercice de certaines missions confiées par le législateur, il ne paraît pas surprenant que ce soit les acteurs de ces mêmes territoires qui ressentent le plus les inégalités territoriales et en parlent majoritairement. La perception des cours d'eau développée dans les discours, qui peut faire référence à l'attachement ou à l'attention que l'on porte à ces derniers ou bien encore à l'utilité que l'on leur attribue, semble également plus représentée dans les discours des personnes issues des territoires ruraux. Les acteurs de ces territoires dans lesquels l'activité agricole occupe généralement une place prépondérante ont effectivement plus évoqué leur perception du cours d'eau puisque celui-ci est à la fois d'une importance capitale pour l'alimentation en eau des cultures et présente également un risque non négligeable pour celles-ci en cas d'inondation. Dans ces territoires, le cours d'eau est donc tantôt perçu comme un allié, tantôt comme un ennemi. Dans les territoires plus urbanisés, les acteurs interrogés abordent moins leur perception du cours d'eau, sûrement parce que l'utilisation de celui-ci n'est pas la même mais aussi parce que les territoires urbains sont souvent mieux protégés contre les crues en comparaison aux territoires ruraux.

Enfin, le dernier sujet où l'on observe de fortes différences dans les discours des enquêtés en fonction de l'appartenance au monde rural ou urbain des intercommunalités concerne l'organisation territoriale de la compétence. Les discours à propos de l'ancienne organisation territoriale sont plus nombreux pour les représentants des intercommunalités rurales (63 %) que pour ceux des

intercommunalités urbaines (37 %). En effet, les acteurs des entités rurales ont souvent passé plus de temps à décrire l'ancienne organisation territoriale de leur intercommunalité afin de mettre en évidence les importantes évolutions qui ont eu lieu avec l'affectation de la compétence GEMAPI à l'échelon intercommunal. Ces évolutions en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations semblent perçues plus positivement par les acteurs représentant des intercommunalités rurales que par ceux représentant des territoires urbains au vu de leur « avis positif sur l'évolution de l'organisation territoriale ». 58 % des discours développant un avis positif sur ces évolutions font partie des discours d'acteurs des territoires ruraux. Leurs arguments concernent essentiellement la mise en place des syndicats de rivière portant de réelles actions de GEMAPI pour le compte de divers territoires administratifs, en remplacement de syndicats intercommunaux qui faisaient souvent uniquement office de boîte aux lettres pour leurs communes membres, qui étaient en réalité considérés comme des « *coquilles vides* ». Ils évoquent aussi le confort de disposer de syndicats de rivière qui s'adaptent aux capacités financières de leurs membres. Les personnes interrogées au sein de territoires ruraux affichent également leur importante reconnaissance envers l'EPTB ou les syndicats de rivières qui exercent les missions gemapiennes à leur place, car elles confient que, sans ces structures, leur intercommunalité n'aurait certainement pas eu les moyens de développer ces missions en interne.

En revanche, les avis négatifs et neutres en lien avec l'évolution de l'organisation territoriale en termes de GEMAPI présentent une proportion importante des représentants d'intercommunalités urbaines (64 %). La neutralité des discours fait dans ce cas référence à une exposition de simples faits sans positionnement des enquêtés sur la pertinence ou non de cette organisation territoriale. Ils décrivent, par exemple, le nombre de délégués autorisés à participer aux instances de décision des syndicats, ou encore le fonctionnement des comités territoriaux lorsqu'ils existent, *etc.* Les arguments qui présentent un avis négatif sur l'organisation territoriale gemapienne de la part des acteurs issus d'intercommunalités urbaines correspondent, entre autres, aux problèmes de quorum qui existent dans certains syndicats de rivière, mais aussi à l'augmentation des contributions versées aux syndicats ou encore à l'éloignement des structures par rapport aux problèmes locaux. Ainsi, si ces aspects négatifs semblent plutôt liés à l'organisation territoriale de manière générale, ceux relevés par les représentants des territoires ruraux paraissent plus profonds et plus complexes à corriger en ce sens qu'ils relatent des problèmes d'inégalités territoriales. Les principales différences constatées dans les discours portent donc sur les variables géographiques, entre territoires ruraux et urbains, sur les variables d'exercice des missions gemapiennes, entre les entités territoriales exerçant ou pas une partie de l'item 5, et enfin la variable sur la présence de digues ou non dans les territoires. Les facilités et les éléments bloquants ne sont donc pas toujours identiques selon les spécificités des territoires. Mais globalement, les discours des acteurs en lien avec l'exercice de la compétence GEMAPI sont plutôt homogènes. Toutefois, les questions posées tout au long des entretiens permettaient aux personnes interrogées de s'exprimer sur les aspects positifs et négatifs liés à la territorialisation de la compétence GEMAPI. Ce procédé avait pour objectif de conduire les enquêtés à dresser un bilan de la compétence GEMAPI plus de 4 ans après la prise de compétence obligatoire. Grâce à ce bilan, ils étaient ensuite amenés à réfléchir aux perspectives d'avenir de la compétence, à la fois concernant la stratégie interne de leur structure en matière de GEMAPI mais aussi sur les éventuelles évolutions légales et réglementaires nécessaires en vue d'améliorer l'exercice global de cette compétence. La sous-partie suivante présentera donc les pistes d'amélioration évoquées par les acteurs.

8.2 – Les pistes d'amélioration intra et inter structures

Les pistes d'amélioration intra et inter structures gemapiennes ont non seulement été abordées par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour mais aussi par les représentants de structures en lien avec les missions gemapiennes, telles que l'agence de l'eau Adour-Garonne ou l'Institution Adour. Cette sous-partie aura donc pour objectif de présenter les perspectives d'avenir de la compétence dans le bassin de l'Adour selon les différentes structures rencontrées. S'ajoutera aussi le point de vue des agents des services de l'État (4 agents représentant chacun un département du bassin de l'Adour) qui, par le biais du focus group, ont aussi évoqué l'organisation territoriale gemapienne qui constituait la première et la deuxième partie du focus group. Afin de mieux comprendre les résultats obtenus à travers le focus group, nous reviendrons d'abord sur la méthodologie appliquée sur ces deux premières parties du focus group. La première partie portait sur l'organisation territoriale gemapienne et plus précisément sur les périmètres de gestion idéaux, tandis que la deuxième partie interrogeait les formes de solidarité existantes ou non en lien avec l'organisation territoriale de la compétence et les modalités de gestion choisies.

Dans l'optique de collecter les avis les plus objectifs possibles mais aussi de ne pas mettre les agents de l'État en porte-à-faux, nous avons choisi de les faire s'exprimer sur des périmètres de gestion de la compétence GEMAPI extérieurs à leurs périmètres administratifs respectifs. Pour cela, nous avons récupéré les couches cartographiques du découpage gemapien datant de 2019 sur le périmètre de la délégation territoriale Maine-Loire-Océan de l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Cette échelle territoriale est donc plus ou moins similaire à celle de la délégation « Adour et côtiers basques » de l'agence de l'eau Adour-Garonne. L'idée était de présenter plusieurs cartes représentant des découpages territoriaux gemapiens différents sur le périmètre de la délégation Maine-Loire-Océan et de demander aux agents des services de l'État d'attribuer une note à chacune de ces cartes. Les notes allaient de 1 à 10, 10 étant, aux yeux des agents, le découpage idéal pour un exercice efficient de la compétence GEMAPI. Parmi les différentes cartes présentées, la première correspondait au véritable découpage territorial de la compétence GEMAPI dans le territoire de la délégation Maine-Loire-Océan en 2019 (figure 117), tandis que les autres avaient été inventés de toutes pièces à partir de diverses caractéristiques territoriales. En partant du principe que l'échelle territoriale idéale pour un exercice efficient de la compétence GEMAPI est celle du bassin-versant, nous avons intégré sur chaque carte les couches présentant les secteurs et sous-secteurs hydrographiques établis par l'agence de l'eau Loire-Bretagne pour donner une idée aux agents des services de l'État des découpages hydrographiques sur ce périmètre. Parallèlement, nous avons également laissé les limites administratives des EPCI-FP afin que les agents puissent se rendre compte des regroupements d'intercommunalités au sein de syndicats par exemple. Ensuite, en suivant l'exemple du véritable découpage, nous avons attribué une couleur à chaque entité gemapienne dès lors qu'il s'agissait d'un syndicat de rivière, d'un EPAGE ou d'un EPTB et nous avons laissé un fond blanc dès lors que la compétence était exercée par un EPCI-FP.

Pour le premier découpage inventé, correspondant à la carte 2 (figure 118), nous avons réalisé un découpage fictif des périmètres des syndicats de rivières, EPAGE et EPTB à partir de regroupements de sous-secteurs hydrographiques afin de respecter une certaine cohérence hydrographique. Puis, nous avons exclu de ces périmètres gemapiens certains EPCI-FP contenant des métropoles ou des villes importantes telles que Nantes, Le Mans, Angers, La-Roche-sur-Yon, etc. Cette démarche pouvait ainsi refléter la volonté

des territoires urbains, plus indépendants, d'exercer directement la compétence GEMAPI sur leur territoire et d'avoir la maîtrise des actions menées sur cette thématique. Par souci de ne pas trop s'éloigner du découpage réel, nous avons, dans un premier temps, conservé un découpage pour l'ensemble des missions relatives à la GEMA puis un second découpage pour celles associées à la PI. Pour le découpage de la compétence en lien avec le volet de prévention des inondations, nous avons dupliqué les entités territoriales créées pour la carte relative au volet GEMA de la compétence et nous avons supprimé l'ensemble des entités non hachurées, autrement dit, celles n'exerçant qu'une partie de la compétence GEMAPI, sous-entendu les missions de gestion des milieux aquatiques. Nous avons ainsi conservé uniquement les entités hachurées ainsi que les EPTB en partant du principe que ceux-ci peuvent exercer seulement une partie de la prévention des inondations par délégation d'actions ciblées.

Figure 121. Carte 1 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne

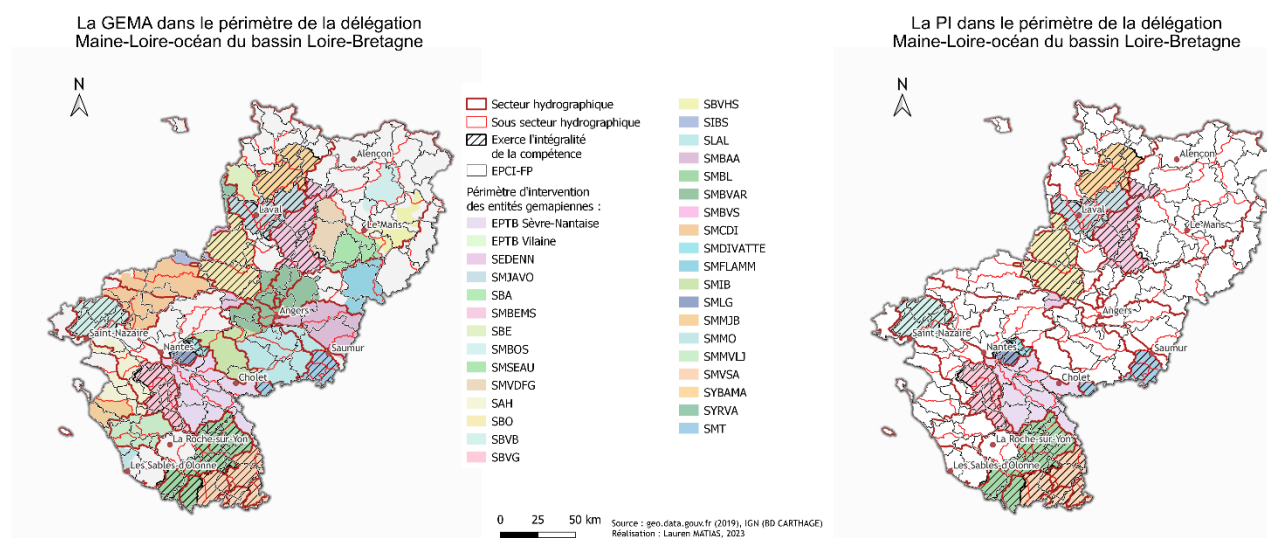
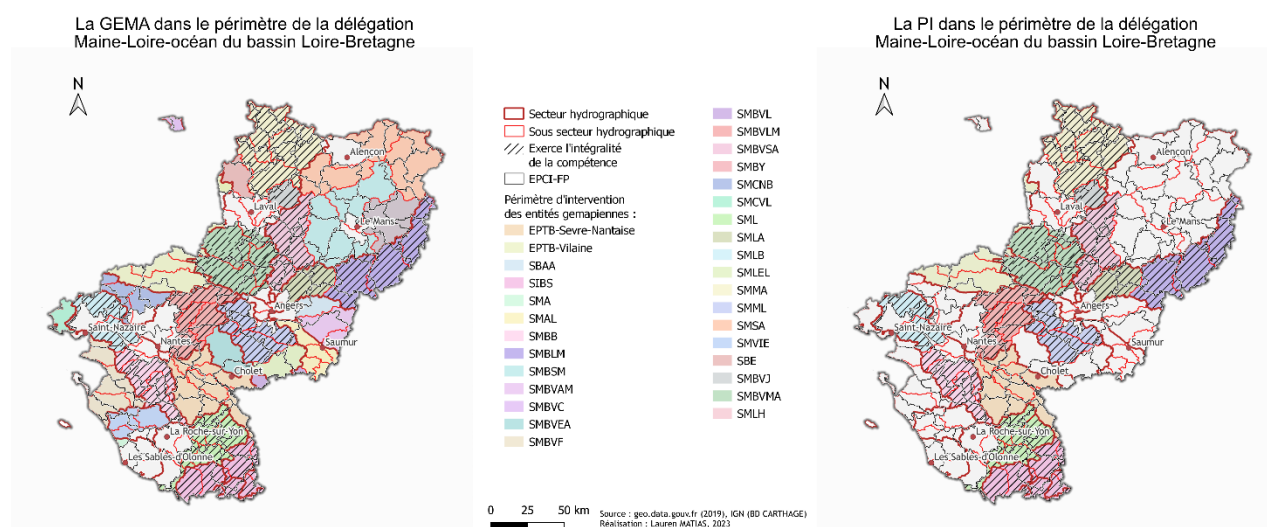


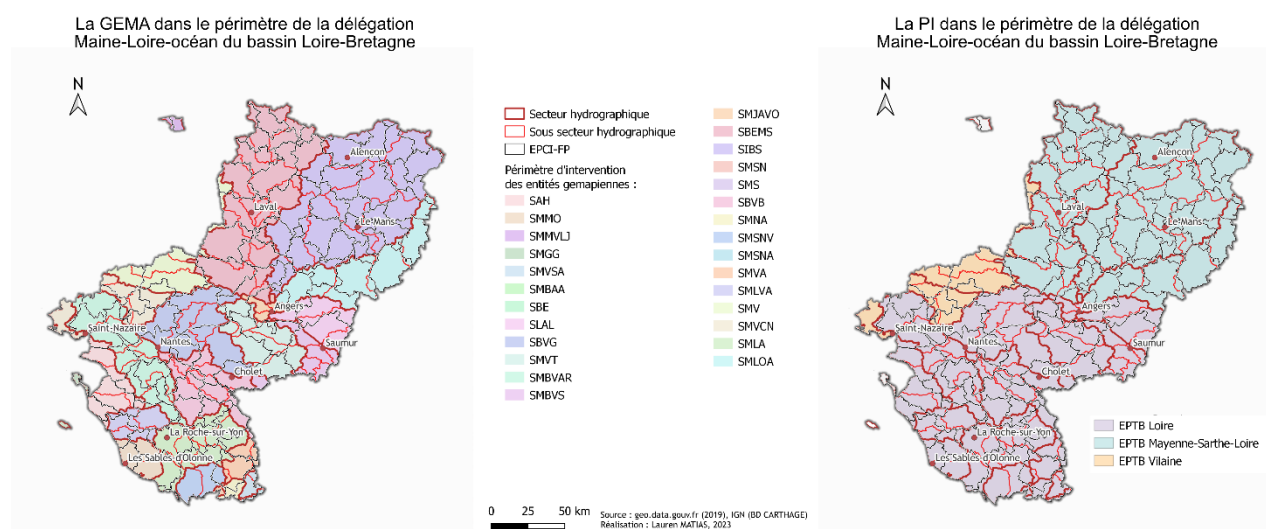
Figure 122. Carte 2 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne



Pour le deuxième découpage inventé, à savoir la carte 3 (figure 119), nous avons également conservé un découpage pour le volet GEMA de la compétence et un autre pour le volet PI. Concernant la

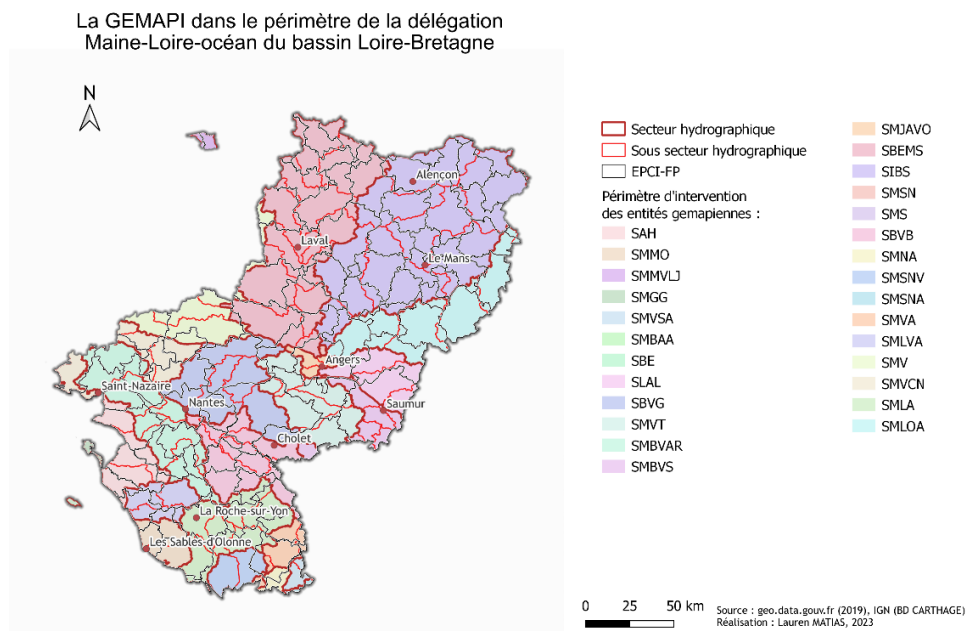
gestion des milieux aquatiques, nous avons tenté de réaliser un découpage avec des périmètres d'entités gemapiennes strictement hydrographiques combinant les échelles des secteurs ou des sous-secteurs hydrographiques définis par l'agence de l'eau Loire-Bretagne. Dans cette organisation territoriale, aucun EPCI-FP n'exerce la compétence et seuls des syndicats de rivières s'occupent de la gestion des milieux aquatiques. Pour le volet de prévention des inondations, nous avons fait le choix de découper le périmètre de la délégation Maine-Loire-Océan en 3 grands ensembles hydrographiques, chacun d'entre eux associé au périmètre d'un EPTB. Ce découpage permettait de prendre en compte la possibilité de mise en place de la taxe GEMAPI par un EPTB et particulièrement sur les problèmes de gestion des risques d'inondation qui nécessitent généralement plus de capacités financières que les actions de gestion des milieux aquatiques.

Figure 123. Carte 3 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne



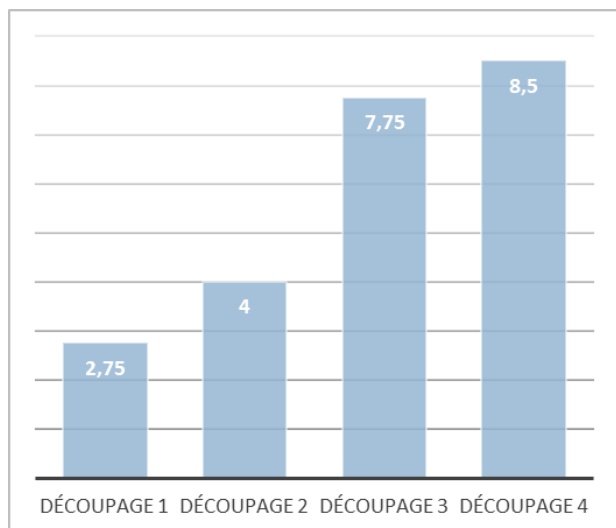
Enfin, pour l'élaboration de la dernière carte (figure 120), nous avons décidé de proposer un seul et même découpage pour l'exercice de la compétence GEMAPI dans son intégralité et nous avons conservé le découpage associé aux missions de gestion des milieux aquatiques de la carte 3. De cette façon, la compétence GEMAPI était gérée entièrement à l'échelle de périmètres hydrographiques combinant les secteurs et sous-secteurs hydrographiques établis par l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Figure 124. Carte 4 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne



8.2.1 – La discrétion des représentants des services de l'État au sujet des perspectives d'amélioration internes aux entités gemapienne

Figure 125. Moyenne des notes obtenues pour chaque découpage territorial gemapien dans la délégation Maine-Loire-Océan



La moyenne des notes obtenues pour chacun de ces découpages (figure 121) est justifiée par les points forts et les points faibles détaillés dans le tableau 25. Sans savoir encore que le découpage 1 correspondait à la véritable organisation territoriale gemapienne, les agents des services départementaux de l'État ont considéré que celui-ci était le plus mauvais pour un exercice efficace de la compétence GEMAPI. Les notes allant de 1 à 5, la moyenne attribuée à cette première carte s'élève à peine à 2,75 sur 10. Seul un agent est parvenu à identifier un point fort à ce découpage, formulé comme une hypothèse. Il suppose que l'avantage de celui-ci peut éventuellement être la proximité avec le terrain mais ne semble pas vraiment être totalement convaincu par cet argument. Le point faible principalement évoqué concerne le manque de cohérence

hydrographique du découpage, suivi de près par le morcellement des structures, qui, selon les agents, nuit à la lisibilité des missions de chacun et à l'approche par bassin-versant.

Le découpage 2 obtient une note moyenne de 4 sur 10, avec des notes allant de 3 à 7. Les agents considèrent que le territoire est mieux couvert par des structures dimensionnées à des échelles hydrographiques plus cohérentes mais trouvent toujours le découpage trop morcelé et la répartition des compétences de chaque entité pas assez lisible.

Le découpage 3, proposant une couverture totale du territoire par des structures dimensionnées à des échelles hydrographiques (combinant les secteurs et les sous-secteurs hydrographiques établis par l'agence de l'eau Loire-Bretagne), plus fines pour la GEMA et plus larges pour la PI avec une gestion par des EPTB, rencontre quant à lui un plus fort succès avec une note moyenne de 7,75 sur 10. Les notes s'étendent de 7 à 9 et la tendance s'inverse entre les points forts et les points faibles. Les agents ont cette fois plus de mal à identifier des points faibles que des points forts. En effet, le seul point faible mis en avant concerne la dissociation du volet GEMA et PI de la compétence, exercés par des structures différentes. Néanmoins, un des agents ne trouve aucun point faible à ce découpage et inscrit même la logique d'un exercice de la GEMA par petits bassins-versants et d'un exercice de la PI à l'échelle de bassins plus importants dans les points forts du découpage. Un autre agent souligne également que l'exercice de la PI à cette échelle permet d'assurer la solidarité et la cohérence hydrographique, plus particulièrement pour les actions d'envergure telles que celles liées aux digues, aux barrages ou encore à la restauration de zones d'expansion de crues. Enfin, tous évoquent parmi les points forts une couverture totale du territoire selon une approche par bassin-versant.

Pour terminer, le découpage 4 apparaît aux yeux de l'ensemble des participants au focus group comme l'organisation territoriale la plus pertinente pour un exercice efficient de la compétence GEMAPI avec une note moyenne de 8,5 sur 10 et des notes allant de 7 à 10. L'idée d'un exercice total de la compétence GEMAPI par structure à des échelles hydrographiques cohérentes séduit particulièrement et seul le découpage plus morcelé de la compétence dans la partie sud du territoire interpelle les agents qui placent cette remarque comme point faible principal du découpage.

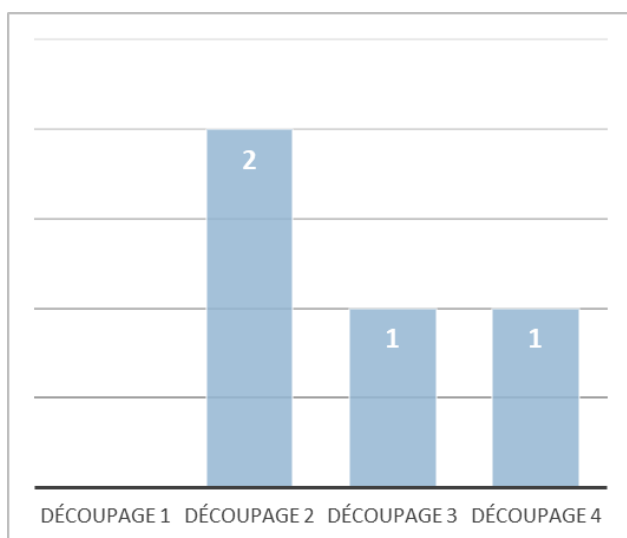
Tableau 25. Arguments justifiant les notes attribuées aux différents découpages gemapiens du territoire de la délégation Maine-Loire-Océan

| Agent | Découpage 1 | | Découpage 2 | | Découpage 3 | | Découpage 4 | |
|-------|--|--|--|--|---|--|---|---|
| | Points forts | Points faibles | Points forts | Points faibles | Points forts | Points faibles | Points forts | Points faibles |
| 1 | Rien à signaler | Structuration incomplète, compétences réparties entre plusieurs EPCI | Rien à signaler | Manque de lisibilité sur la répartition des compétences entre compétence et entre EPCI | Approche BV, Compétences gérées par syndicats | Découpage différent entre GEMA et PI | Approche par BV, compétences gérées par des syndicats, PI et GEMA intégrée | Rien à signaler |
| 2 | Peut-être la proximité avec le terrain ? | Territoire disloqué : impossible d'avoir une approche de bassin cohérente | Toujours des dents creuses mais une amélioration sur la GEMA | A un découpage un peu plus proche des enjeux de bassin que le précédent | Une bonne couverture des compétences pour une approche de bassins | Couverture différente de la GEMA et de la PI | Une couverture intégrée GEMA et PI avec une approche par bassin | Peut-être une disparité des situations au sein d'un même syndicat - une proximité avec le terrain qui peut pêcher en fonction des capacités du syndicat |
| 3 | Aucun | Pas de cohérence hydrographique, des territoires non couverts et un découpage très morcelé | Territoire couvert presque intégralement | Trop morcelé, pas de cohérence hydrographique | Compétence GEMAPI exercée sur l'ensemble du territoire ; compétence PI, plus technique nécessitant des budgets plus importants mutualisés au niveau des EPTB, solidarité et cohérence hydrographique assurée pour les actions d'envergure (digue, barrage, restauration de zones d'expansion de crue) | GEMA et PI exercées par 2 structures différentes alors que la GEMA intervient dans la PI | Découpage exhaustif, cohérence hydrographique, intérêt de gérer GEMA et PI ensemble | Structures qui restent de petite taille sur l'aval, territoire qui paraît juste pour les opérations d'envergure |
| 4 | Rien à signaler | Bcp d'entités, bcp d'acteurs → difficulté à établir une cohérence ; pas de logique hydrographique. | Rien à signaler | Bcp d'entités, bcp d'acteurs → difficulté à établir une cohérence | Gestion PI avec une approche amont / aval, grande structure pour gérer le PI, logique petit BV pour la GEMA | Rien à signaler | Totalité de la mission GEMAPI à chaque entité + logique BV | Financement par plusieurs EPCI (Clé de répartition ?) ; trop découpé à l'aval / gestion de l'inondation ; |

Source : focus group, 2024
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

À la fin de ce premier exercice, nous expliquions aux agents que, parmi les différentes cartes présentées, une d'entre elles représentait la véritable organisation territoriale gemapienne du territoire de la délégation Maine-Loire-Océan en 2019. Toujours via un formulaire réalisé sur Google Forms, nous demandions aux participants de voter pour la carte qui, selon eux, correspondait au véritable découpage territorial de la compétence GEMAPI dans le territoire étudié. Les réponses apportées par les acteurs interrogés apparaissent dans la figure 122.

Figure 126. Véritable découpage territorial de la compétence GEMAPI dans le territoire de la délégation Maine-Loire-Océan selon les agents des services de l'État (en nombre de voix)



Le découpage 1 qui représente pourtant la véritable organisation territoriale gemapienne dans le territoire en question n'a été choisi par aucun des agents des services de l'État. En conclusion de cette question, nous finissons par leur révéler la carte correspondant au véritable découpage gemapien et par leur demander, toujours via Google Forms, quels étaient les facteurs qui, selon eux, pouvaient expliquer un tel découpage.

Les facteurs évoqués ont été divers mais se rapprochent fortement des facteurs explicatifs du découpage gemapien dans le bassin de l'Adour que nous avons recensés. Les agents des services départementaux de l'État imaginent que cette organisation territoriale peut être liée aux jeux d'acteurs politiques, à des pressions locales, au poids d'une organisation historique, à un manque

de dynamisme d'ensemble pour inciter à une structuration plus efficace ou encore à une répartition hétérogène des enjeux associés à la prévention des inondations. Selon eux, la présence de forts enjeux liés aux risques d'inondation dans un territoire peut, positivement, encourager les territoires concernés par ce même risque à se rassembler pour garder une certaine maîtrise des enjeux présents dans leur périmètre, et à l'inverse, susciter une réticence à se regrouper au sein d'un syndicat de la part de territoires peu affectés par ce risque, par peur des coûts importants associés à la prévention des inondations. Cela peut ainsi conduire à une gestion morcelée de la compétence GEMAPI. D'ailleurs, les agents pensent que si autant d'EPCI-FP exercent la compétence GEMAPI en direct dans le territoire de la délégation Maine-Loire-Océan, c'est probablement pour garder une certaine maîtrise de leurs enjeux relatifs à la prévention des inondations et plus précisément concernant leurs systèmes d'endiguement.

À l'issue de ces réponses, nous demandions aux agents si parmi les facteurs permettant d'expliquer le découpage gemapien de ce territoire, certains de ces facteurs pouvaient aussi permettre d'expliquer l'organisation territoriale gemapienne du bassin de l'Adour et la réponse était affirmative à l'unanimité. Cette question permettait ainsi d'amorcer le débat sur les pistes d'amélioration de l'organisation gemapienne interne au bassin de l'Adour. De manière globale, les participants ont affirmé être plutôt satisfaits du découpage actuel, mais les agents ont tous abordé au moins une piste d'amélioration sur leur périmètre d'intervention respectif. Alors que l'agent représentant la DDTM 40 proposait une évolution du découpage des EPCI-FP qui leur permettrait de disposer de moyens financiers raisonnables, les agents de la DDT 32 et 65 présentaient le cas de la communauté de communes du Pays de Trie et du Magnoac

(CCPTM) qui est dans le sous-bassins versants de l'Adour amont, lequel est à cheval sur les départements du Gers et des Hautes-Pyrénées et qui est le seul EPCI-FP n'ayant pas adopté une logique hydrographique pour l'exercice de la compétence GEMAPI. D'après eux, la cohérence hydrographique serait optimisée si cet EPCI-FP adhérait aux deux syndicats constitués à l'échelle de ces sous-bassins. Pour l'agent de la DDTM 64, les progressions concerneraient plutôt la cohérence hydrographique globale comprenant une cohérence des actions entre les différents sous-bassins ou la taille des syndicats qui pourrait être plus importante pour certains, ou encore un exercice conjoint de la GEMA et de la PI sur l'ensemble du territoire. Toutefois, les agents des services de l'État paraissent confiants sur les perspectives d'avenir des territoires et pensent que la structuration de la compétence GEMAPI peut encore être amenée à évoluer.

La deuxième partie du focus group avait pour objectif d'analyser de plus près l'organisation interne de certaines structures gemapiennes, notamment en matière de modalités de gestion à travers la représentativité des membres au sein de syndicats de rivière ou encore à travers les clés de répartition des charges établies pour la mutualisation des dépenses gemapiennes entre membres d'un même syndicat. Pour cela, nous avons sélectionné différents extraits de statuts de syndicats de rivières situés en dehors du bassin-versant de l'Adour et en dehors des périmètres d'intervention de chaque département. Trois extraits portaient sur les critères de représentativité des membres au sein de syndicats tandis que trois autres portaient sur les critères de répartition des charges financières entre les membres d'un même syndicat. Après lecture de ces fragments de statuts, un nouveau formulaire élaboré via Google Forms permettait aux participants d'énumérer les points forts et les points faibles associés à chaque extrait, comme pour les découpages territoriaux de la première partie du focus group. Ces modalités de gestion étant souvent révélatrices des formes de solidarité existantes ou non, nous souhaitons recueillir les avis des agents des services de l'État sur ces sujets. De plus, nous jugeons cette organisation interne comme capitale pour une meilleure compréhension des enjeux relatifs à l'exercice de la compétence GEMAPI, en particulier pour appréhender les leviers et les verrous liés à la mise en œuvre de celle-ci mais aussi comme un point essentiel pour un exercice gemapien efficient. Néanmoins, si les agents des services de l'État se sont investis dans cet exercice, ils ont reconnu ne pas être habitués à lire des statuts de syndicats de rivière, d'une part parce qu'ils considèrent que cela relève de la libre administration des collectivités et d'autre part parce qu'ils estiment que cela ne fait pas partie de leurs missions.

Effectivement, le contrôle des statuts des intercommunalités relève du rôle de contrôle de légalité attribué aux préfets de chaque département. Ce dernier s'assure que les actes des collectivités sont conformes à la loi avant de les valider ou non mais ne porte en aucun cas un regard sur les modalités de gestion proposées par le niveau local. Si les agents des DDT/M ont pu être consultés pour avis sur les périmètres d'intervention des entités gemapiennes, cela n'est pas le cas pour les statuts des syndicats de rivière. Or, nous considérons que les modalités de gestion et de gouvernance internes aux entités gemapiennes sont tout aussi importantes que la définition des périmètres d'intervention. Les cartes peuvent en effet présenter des couvertures complètes d'exercice de la compétence GEMAPI à des échelles hydrographiques cohérentes sans pour autant mettre en œuvre une véritable solidarité territoriale à l'intérieur de ces périmètres, comme nous l'avons vu à travers les statuts des syndicats de rivière du bassin de l'Adour. Bien que nous ne remettions pas en cause la libre administration des collectivités, cette dernière n'est malheureusement pas toujours en faveur de la solidarité territoriale, qui est, à notre sens, primordiale pour un exercice efficient de la compétence GEMAPI et il n'existe, à l'heure actuelle, aucun garde-fou pour garantir la mise en œuvre d'une solidarité territoriale dans la pratique de cette compétence.

La partie 2 du focus group sur l'analyse des extraits des statuts est celle qui a duré le plus longtemps à l'écrit car elle nécessitait une certaine concentration pour lire et analyser l'ensemble des extraits puis pour rédiger les réponses. En revanche, cette partie a suscité le moins de débat à l'oral puisque les agents ont confié ne pas vraiment se sentir concernés par cette partie. De ce fait, aucune suggestion n'a pu être faite concernant les pistes d'amélioration de l'organisation interne des entités gemapiennes. Cette partie du focus group nous aura ainsi permis de comprendre que le rôle et les missions attribués aux différentes structures en lien avec la compétence GEMAPI reste très cloisonné et qu'il est difficile pour ces structures d'avoir une vue d'ensemble des enjeux relatifs à l'exercice de cette compétence, ce qui ne simplifie pas toujours la communication entre les acteurs de ces structures.

En termes de stratégie gemapienne, les acteurs représentant l'agence de l'eau Adour-Garonne ou encore l'EPTB, semblant plus proches des entités gemapiennes et travaillant sur des missions plus similaires ou en lien direct avec celles menées par les intercommunalités, ont eu plus de facilité à évoquer des pistes d'amélioration propres à l'exercice de la compétence dans le bassin de l'Adour.

8.2.2 – Révision des ambitions des plans pluriannuels de gestion et mutualisation de moyens : les perspectives proposées par les représentants des échelles hydrographiques

En effet, bien que les représentants de l'agence de l'eau Adour-Garonne arrivent à projeter certaines modifications de périmètre pour quelques syndicats gemapiens, ils évoquent plutôt des pistes d'amélioration concernant l'ambition des actions gemapiennes, plus particulièrement à travers la mise en œuvre des plans pluriannuels de gestion (PPG). Ils estiment, dans un premier temps que les PPG doivent être pensés à une échelle plus large, pouvant aller au-delà du périmètre d'un seul syndicat afin d'avoir une véritable logique d'actions par sous-bassin-versant.

« **[Agent 2]** : Donc moi, je pourrais dire sur le bassin-versant de la Midouze, étant donné qu'il y a 3 structures, si demain on réfléchit à une échelle beaucoup plus large techniquement, c'est-à-dire dans l'élaboration du plan pluriannuel de gestion, en fait, on va voir apparaître... Enfin, il faut espérer, voir apparaître des actions, peut-être un peu plus prioritaires et qui auront un intérêt un peu plus... Enfin, qui vont correspondre un peu plus à l'intérêt général à l'échelle du bassin-versant, alors que voilà, si on a des PPG qui restent assez petits, mis en œuvre même par une seule structure, en fait, il n'y a pas cette vision d'ensemble. » (Entretien AEAG)

Ici, l'agent prend l'exemple du bassin-versant de la Midouze sur lequel un PPG commun entre trois syndicats de rivières gemapiens différents est actuellement en cours de réflexion. Selon lui, cette façon de procéder devrait permettre d'avoir des actions plus cohérentes à l'échelle d'un bassin-versant en définissant des actions réellement prioritaires à partir de cette vue d'ensemble. Il considère que dans les cas de PPG n'intégrant que des morceaux de bassin-versant, cette vision d'ensemble n'existe pas et la cohérence des actions à une échelle hydrographique n'est donc pas garantie, ou du moins, présente une efficacité restreinte en termes d'intérêt général. À partir de cette idée, son collègue a rebondi sur l'intérêt de faire évoluer la démarche des PPG et explique qu'il pourrait être pertinent d'intégrer la population civile dans l'élaboration de ces plans pluriannuels de gestion. Néanmoins, pour ce dernier, cela va au-delà des stratégies locales développées par les entités gemapiennes et il précise que l'agence de l'eau a également son rôle à jouer dans la définition des attentes autour d'un PPG et dans la présentation de l'outil aux entités gemapiennes :

« **[Agent 1]** : Peut-être que c'est à nous de nous questionner aussi... Peut-être qu'il faut qu'on questionne aussi la façon de rédiger nos PPG, tu vois ? Parce qu'un projet de territoire, enfin, quand je

vois toute l'animation qui est faite... Puis..., pour le diagnostic, où tu intègres beaucoup de gens dans le diagnostic... Alors, on le fait dans le PPG mais on met surtout des élus. Et peut-être qu'il faudrait sortir de ces élus pour aller... Si on veut vraiment que le territoire s'approprie ce bassin-versant et la qualité de ce bassin-versant, il faut peut-être que dans ces PPG, on sorte que des élus qui vont financer ou qui vont prendre des décisions et qu'on ait la société civile.

[Agent 2] : *Ouais, c'est pour mieux..., peut-être..., définir le projet commun.*

[Agent 1] : *Et ça permettrait de définir un projet commun et du coup, en intégrant à la fois des sensibilités professionnelles, écologiques et puis la géographie aussi. Tu vois, tu finirais par avoir... Tu finirais par avoir un projet qui serait porté par l'intégralité du territoire. Et ça, on ne l'a pas et aujourd'hui, on manque peut-être bien d'ambition par rapport à ça. Parce qu'on n'a pas, nous, dans nos objectifs de réviser notre PPG dans ce sens-là.*

[Agent 2] : *Ouais c'est vrai que la concertation aujourd'hui, on l'a fait beaucoup avec des EPCI. Bon, si, il y a des activités quand même majeures qui sont représentées, parfois, les forestiers, l'agriculture, des choses comme ça, mais il n'y a pas les citoyens, la population civile. » (Entretien AEAG)*

Dans cet extrait, les deux agents de l'agence de l'eau Adour-Garonne semblent d'accord sur l'idée que l'Agence devrait peut-être être plus ambitieuse sur la construction d'un projet commun à travers les PPG. L'un d'eux utilise l'exemple des projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE) pour montrer qu'il est possible de construire des projets communs en intégrant l'ensemble de la société civile. Selon lui, cette stratégie pourrait aussi être appliquée dans le cadre des plans pluriannuels de gestion afin que ceux-ci soient réellement portés par l'intégralité du territoire. Plus loin dans l'entretien, cet agent explique aussi que cette démarche serait un bon moyen pour encourager les habitants à identifier leur appartenance à un bassin-versant et non seulement à une commune ou un EPCI-FP. Cela amènerait à consacrer beaucoup de temps aux missions d'animation territoriale mais pourrait aussi être bénéfique pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par la Directive cadre sur l'eau de 2000 dans la mesure où les entités gemapiennes, sans participation active de leur population, sont pour l'instant très limitées en termes de leviers d'actions. Enfin, parmi les pistes d'amélioration évoquées par les représentants de l'agence de l'eau, un des deux agents interrogés pense aussi qu'il est nécessaire de maintenir et même d'améliorer la mise en réseau des structures gemapiennes du bassin en organisant, *a minima*, une réunion par an avec les acteurs en charge de la compétence GEMAPI. D'après lui, ces réunions sont importantes pour présenter les actions menées sur différents territoires et partager des retours d'expérience, ce qui a souvent pour effet de stimuler l'ensemble des acteurs et de les encourager à mettre en œuvre des actions innovantes dans leur territoire.

Concernant l'EPTB, les représentants souhaiteraient pouvoir améliorer la coordination à l'échelle du bassin de l'Adour mais ils sont conscients que les volontés politiques locales ou les historiques de territoire ne vont pas toujours dans le sens d'une gestion commune. Toutefois, ils ne perdent pas espoir sur les possibilités d'une stratégie gemapienne, voire d'une stratégie grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin de l'Adour. L'élu représentant l'Institution Adour dans l'entretien réalisé confie même que certains changements risquent de s'opérer lorsqu'une nouvelle génération d'élus prendra le relais sur les responsabilités gemapiennes.

« [Élu] : C'est la prochaine génération d'élus, je pense, qui va venir parce qu'ils auront tellement de choses à faire et que c'est tellement technique qu'ils lâcheront ce que les anciens, qui étaient des petits duchés en matière de leurs syndicats de rivière, c'est eux qui géraient ci, qui géraient ça et qui avaient une forme de pouvoir territorialement. Je pense que ça va moins intéresser les nouveaux élus, donc on va se retrouver en cascade avec des choses, ou qui vont s'agrèger, des syndicats qui vont se rapprocher, [...] et après on va avoir des nouveaux interlocuteurs plus disposés à échanger, je pense encore. » (Entretien EPTB)

D'après cet élu de l'EPTB, la nouvelle génération d'élus sera peut-être moins intéressée par la thématique de la GEMAPI ou aura peut-être plus envie de se délester de certaines responsabilités, les encourageant ainsi à se regrouper et à travailler ensemble à l'échelle du bassin de l'Adour. Après avoir évoqué cet argument, il explique que la structuration n'est pas encore terminée et que la solidarité territoriale peut encore être améliorée, ce qui passe, selon lui « *par le fait d'avoir un modèle qui est plus équilibré territorialement et avoir moins d'interlocuteurs.* » (Entretien EPTB). L'agent de l'Institution Adour qui a aussi participé à l'entretien semi-directif rebondit en expliquant que l'amélioration de la solidarité territoriale passe aussi par une mutualisation des moyens mais pas uniquement des moyens financiers :

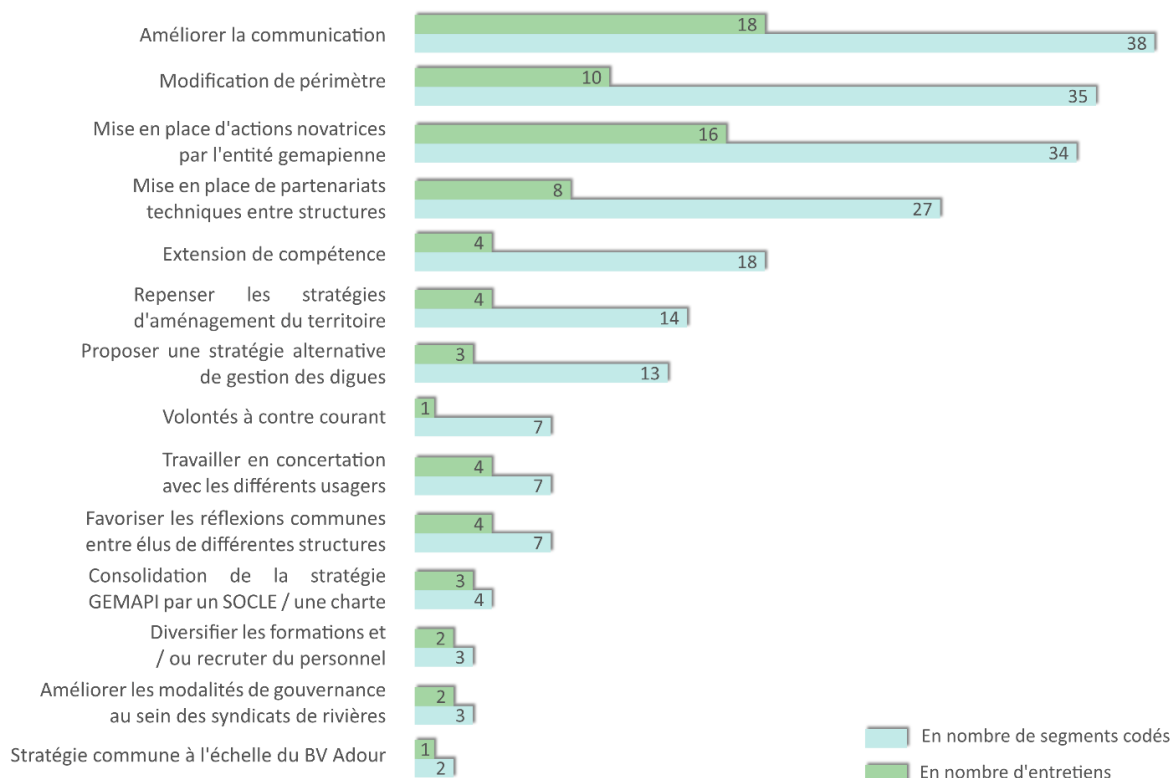
« **[Agent]** : *Je pense qu'on pourrait améliorer encore la solidarité, au-delà même du financier, s'il y avait vraiment une mutualisation de moyens, c'est-à-dire qu'au lieu d'avoir son petit pré carré, parce qu'il y a quand même ces querelles de clocher encore... [...] Mais si on arrivait à vraiment structurer, mutualiser de l'ingénierie, VRAIMENT. [...] Mais si on avait, tu vois, une vraie capacité à modéliser hydrauliquement, en interne, à l'Institution Adour, à faire de la cartographie en interne à l'Institution Adour, plutôt que chacun développe ses petits trucs... Enfin, capitaliser vraiment du savoir-faire et de la technicité là-dessus. Mais on va à l'inverse de ce que la plupart veulent faire.* » (Entretien EPTB)

Ici, l'agent explique que la mutualisation des moyens non seulement financiers mais aussi techniques permettrait de mettre en place une forme de solidarité territoriale et pense que c'est vers ce modèle qu'il faut tendre. Néanmoins, l'individualisme actuel ne permet, pour le moment, pas de faire vivre cette stratégie. L'agent évoque même des pistes concrètes d'amélioration de la technicité à l'échelle du bassin de l'Adour qui pourraient prendre forme à travers la mutualisation de moyens par le biais de l'EPTB telles que la capacité à réaliser des modèles hydrauliques pour l'ensemble des entités gemapiennes du bassin ou encore un développement des compétences cartographiques mises à disposition des entités intéressées. Malheureusement, il conclut en indiquant que cette stratégie ne semble pas suivre les volontés des entités gemapiennes du bassin de l'Adour, sous-entendant que certaines préfèrent être indépendantes et réaliser ces missions en interne ou en faisant appel à des prestataires extérieurs. Cet argument nous encourage alors à nous intéresser aux pistes d'amélioration internes au bassin de l'Adour évoquées par les représentants des EPCI-FP et des syndicats de rivières du bassin.

8.2.3 – Un foisonnement d'idées de la part des représentants d'entités gemapiennes en matière d'amélioration de l'exercice de leurs missions

Les pistes d'amélioration internes ou entre structures gemapiennes représentent 187 segments codés pour les EPCI-FP et les syndicats de rivières du bassin parmi les 11 605 segments codés au total. Sur les 28 entretiens correspondant à ce type de structures, tous contiennent des propositions concernant l'avenir des stratégies gemapiennes locales. Nous avons regroupé l'ensemble de ces segments dans 14 arguments distincts (figure 123).

Figure 127. Pistes d'amélioration intra et inter structures gemapiennes selon les propos recueillis auprès des représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivière



Source : enquêtes de terrain, 2022
Réalisation : Lauren MATIAS, 2024

La perspective de progression la plus évoquée concerne l'amélioration de la communication et celle-ci porte sur 3 points. Pour les acteurs interrogés, il s'agit, dans un premier temps, de développer fortement les missions de communication et de sensibilisation auprès du grand public. La gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations sont souvent des thématiques mal connues de la population locale, à part si celle-ci est directement concernée par les risques d'inondation. Or, pour pouvoir réellement agir sur la qualité des milieux aquatiques et atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau fixés par la Directive cadre sur l'eau de 2000, c'est l'ensemble de la population et des usagers d'un bassin-versant qui doivent adopter des pratiques susceptibles de conduire ou de maintenir le bon état des masses d'eau (par exemple, éviter de réaliser des coupes rases de ripisylve, privilégier les techniques de génie végétal à celles de génie civil pour consolider les berges et limiter les impacts hydromorphologiques sur les cours d'eau, etc.). Les acteurs en charge de la GEMAPI estiment que cela passe par un renforcement de la communication et de la sensibilisation auprès du grand public et souhaite, à l'avenir, s'engager davantage dans les actions de communication.

Dans un deuxième temps, les représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivière envisagent de développer également la communication entre les entités gemapiennes afin que les retours d'expérience des uns et des autres puissent être bénéfiques pour l'ensemble des structures du bassin de l'Adour, voire au-delà.

« [Agent 2] : Donc voilà et c'est peut-être des choses qui ressortent, enfin, ça c'est de la curiosité... Tu nous diras peut-être au fur et à mesure de tes entretiens avec les autres syndicats, mais j'ai l'impression

que ces missions-là, les autres syndicats commencent à s'y intéresser parce qu'on a de plus en plus de demandes de retour d'expérience des autres syndicats sur comment se lancer dans l'animation, sur la communication. Donc, c'est certainement des sujets d'avenir. (Entretien syndicat de rivières - ThG867)

Dans cet extrait, l'agent de ce syndicat de rivières, qui a très tôt entrepris des actions d'animation et de sensibilisation auprès du grand public, explique qu'il sent que certains autres syndicats du bassin de l'Adour et même hors bassin de l'Adour commencent à s'intéresser à ce type de missions. Ayant déjà été sollicités sur ce sujet, les représentants de ce syndicat pensent que ce genre de retour d'expérience pourrait, par exemple, être bénéfique à beaucoup d'acteurs gemapiens.

Enfin, dans un dernier temps, certains acteurs abordent aussi la nécessité d'une communication plus importante entre les entités gemapiennes et les éventuelles structures partenaires telles que les Départements, l'agence de l'eau ou encore les DDT/M. Cette amélioration générale des dispositifs de communication a été mise en avant dans deux tiers des entretiens réalisés auprès des EPCI-FP et des syndicats de rivières et a été évoquée 38 fois au total. Les stratégies de communication apparaissent alors comme une priorité dans les perspectives d'amélioration de l'exercice de la compétence à l'échelle du bassin de l'Adour. N'apparaissant pas parmi les pistes d'amélioration les plus abordées mais étant très liées à la volonté d'améliorer la communication, le travail en concertation avec les différents usagers a été évoqué à travers 7 segments dans 4 entretiens différents. Ce travail de concertation, considéré comme un souhait allant au-delà de la simple communication ou sensibilisation, nous avons fait le choix de distinguer ces éléments de discours dans deux arguments différents (figure 123). De la même manière, la volonté de prendre des mesures pour favoriser des réflexions communes entre élus d'entités gemapiennes distinctes fait aussi l'objet d'un argument à part entière. Bien que ce dernier soit étroitement lié aux volontés d'améliorer la communication entre structures gemapiennes, celui-ci émet l'idée d'une réflexion commune entre des élus d'entités gemapiennes différentes allant vers une meilleure cohérence des actions. Un élu de syndicat de rivière pense même qu'une des pistes d'amélioration serait de déployer une stratégie d'exercice de la compétence GEMAPI commune à l'échelle du bassin-versant de l'Adour.

Une seconde piste d'amélioration est émise par un peu plus d'un tiers des entités gemapiennes avec l'idée de modifier les périmètres dans l'avenir. Si pour certains acteurs ces modifications de périmètres reflètent une volonté déjà existante, pour d'autres, elles finiront par être imposées par le législateur afin de se rapprocher le plus possible des limites hydrographiques des bassins ou sous-bassins-versants. Toujours est-il que ces acteurs pensent que la structuration de la compétence GEMAPI n'est pas encore arrivée à sa forme finale.

Plusieurs enquêtés (représentant 16 entités gemapiennes distinctes) confient avoir la volonté de développer des actions plus ambitieuses et novatrices par rapport à celles qu'ils mènent actuellement. Cette idée est évoquée à travers 34 segments et se place ainsi en troisième position des pistes d'amélioration internes les plus abordées. Par exemple, certains d'entre eux souhaiteraient mieux prendre en compte les problèmes de ruissellement à l'avenir en instaurant des partenariats avec les agriculteurs consistant à planter des haies sur plusieurs parcelles (généralement situées dans des zones de pente). D'autres confient qu'ils n'ont pour l'instant pas beaucoup travaillé sur la thématique des zones humides mais que c'est un sujet sur lequel ils souhaiteraient travailler à l'avenir. Concernant les perspectives d'amélioration des actions gemapiennes, les acteurs arrivent donc facilement à se projeter dans l'avenir sur les missions qu'ils souhaiteraient développer.

Certains acteurs représentant des syndicats de rivière n'exerçant, pour le moment, que les actions relevant de la gestion des milieux aquatiques n'excluent pas la possibilité d'intégrer également la prévention des inondations dans l'avenir. D'autres, en lien avec le développement des actions de communication, expriment l'éventualité de se saisir aussi de l'item 12 de l'article L.211-7 du Code de l'environnement relatif à « *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* » (art. L.211-7 du Code de l'environnement). Les segments illustrant ces idées ont quant à eux été intégrés à l'argument « extension de compétence » qui apparaît à 18 reprises dans 4 entretiens distincts (figure 123).

Tout comme l'agent de l'EPTB abordait la possibilité de mutualiser des moyens techniques à l'échelle de bassin de l'Adour, plusieurs acteurs représentant des EPCI-FP ou des syndicats de rivière ont aussi mis en avant leur volonté de mettre en place des partenariats techniques entre structures gemapiennes. Si rares sont ceux qui envisagent cette mutualisation de moyens techniques à l'échelle du bassin de l'Adour, plusieurs perçoivent néanmoins l'intérêt de créer ces partenariats avec des structures voisines (évoqué 27 fois dans 8 entretiens différents). En suivant cette logique de partenariat, 4 enquêtés suggèrent un autre type de partenariat associant les entités gemapiennes et les acteurs de l'aménagement du territoire afin de repenser les stratégies d'aménagement qui peuvent nuire au bon état des milieux aquatiques ou à accentuer les risques d'inondation. La compétence GEMAPI qui avait, entre autres, vocation à interconnecter la thématique d'aménagement du territoire avec celle de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, présente, pour l'instant, aux yeux de certains acteurs, un lien toujours insuffisant qu'il est nécessaire de développer. Cette piste d'amélioration apparaît dans 14 segments sur 187.

La thématique de l'amélioration de la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations est également abordée : 3 acteurs pensent que les solutions alternatives doivent émaner des territoires locaux et expliquent que la stratégie consiste à essayer de développer des alternatives de gestion de ces ouvrages en local afin d'encourager progressivement les acteurs en charge des réglementations nationales à adapter le cadre réglementaire. D'autres présentent, en revanche, des idées qui semblent, pour le moment, à contre-courant des politiques environnementales. Dans un même entretien, deux élus d'un EPCI-FP ont évoqué leur volonté de créer de nouvelles retenues à double vocation. Selon eux, ces retenues pourraient permettre de jouer un rôle d'écrêtement de crues mais pourraient aussi servir à la gestion d'étiage. Si ces deux élus ont abordé ce sujet parmi les pistes d'amélioration souhaitées, d'autres élus en ont également parlé à d'autres moments dans les entretiens mais n'ont pas osé intégrer cette idée dans les pistes d'amélioration, conscients que ce souhait semble utopique au regard des orientations de la politique nationale et des perceptions sociales actuelles. En effet, les politiques nationales se veulent désormais moins interventionnistes, aménagistes et plus soucieuses de l'équilibre environnement. La société civile est également de plus en plus opposée aux projets susceptibles d'affecter leur environnement quotidien et la formation de groupes sociaux en défaveur des ouvrages de type « retenue » ou « réservoir » est plus courante et plus médiatisée, notamment depuis l'affaire Sivens⁸² (Souchay et Laimé, 2015, p. 3).

⁸² Le barrage de Sivens est un projet abandonné de barrage sur le cours du Tescou, un affluent du Tarn dans le bassin de la Garonne. Il était question d'aménager un réservoir d'une capacité de stockage d'1,5 millions de mètres

Enfin, les dernières pistes d'amélioration abordées concernent plutôt l'amélioration de l'organisation et de la technicité internes aux entités gemapiennes. Trois acteurs ont formulé le souhait de consolider leur stratégie en matière de GEMAPI via l'élaboration d'un SOCLE (schéma d'organisation des compétences locales de l'eau) ou d'une charte, tandis que d'autres souhaitent renforcer la technicité au sein de leur équipe en recrutant de nouveaux personnels ou en diversifiant les formations de leurs agents. D'autres encore souhaiteraient améliorer leurs modalités de gouvernance, notamment en intégrant dans les statuts des syndicats de rivière l'obligation que le comité syndical soit composé d'élus communautaires dans l'espoir d'améliorer la communication entre syndicats de rivières et EPCI-FP, comme évoqué dans un précédent chapitre.

En résumé, l'exercice de la compétence GEMAPI n'est encore qu'à son commencement, les territoires ont, pour la plupart, mis du temps à se structurer pour accueillir la compétence et pour porter les études nécessaires. Beaucoup d'actions restent encore à mettre en œuvre et les stratégies sont toujours à développer. L'aspect positif lorsque nous abordons les perspectives d'avenir de l'exercice gemapien avec les enquêtés, c'est qu'aucun d'entre eux n'est à court d'idée. Cet investissement montre que les acteurs locaux se sentent directement concernés par la compétence et sont toujours prêts à agir pour leur territoire. En revanche, leurs pouvoirs en lien avec le cadre légal et réglementaire en matière de GEMAPI sont limités : certains éléments bloquants révélés au cours des entretiens ne pourront pourtant être résolus qu'à partir de modifications du cadre national. La dernière sous-partie de ce chapitre tentera donc de mettre en lumière les modifications du cadre légal et réglementaire national qui seraient nécessaires selon les interviewés pour offrir aux territoires la possibilité d'exercer pleinement la compétence GEMAPI.

8.3 – Les perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI

Outre les pistes d'amélioration internes à chaque structure gemapienne mais aussi entre elles que cela soit en termes d'organisation, de communication ou encore d'actions, les entretiens semi-directifs avait également pour objectif d'identifier des perspectives d'amélioration propres à la compétence GEMAPI, qu'il s'agisse de sa définition ou encore de son cadre légal et réglementaire. Ainsi, après avoir dressé un bilan de l'exercice de la compétence avec les acteurs, il paraissait évident de leur proposer de faire des suggestions d'amélioration de la compétence. Cette sous-partie mêlera donc retours des enquêtés sur les perspectives d'amélioration de la compétence et propositions d'amélioration issues de notre propre analyse.

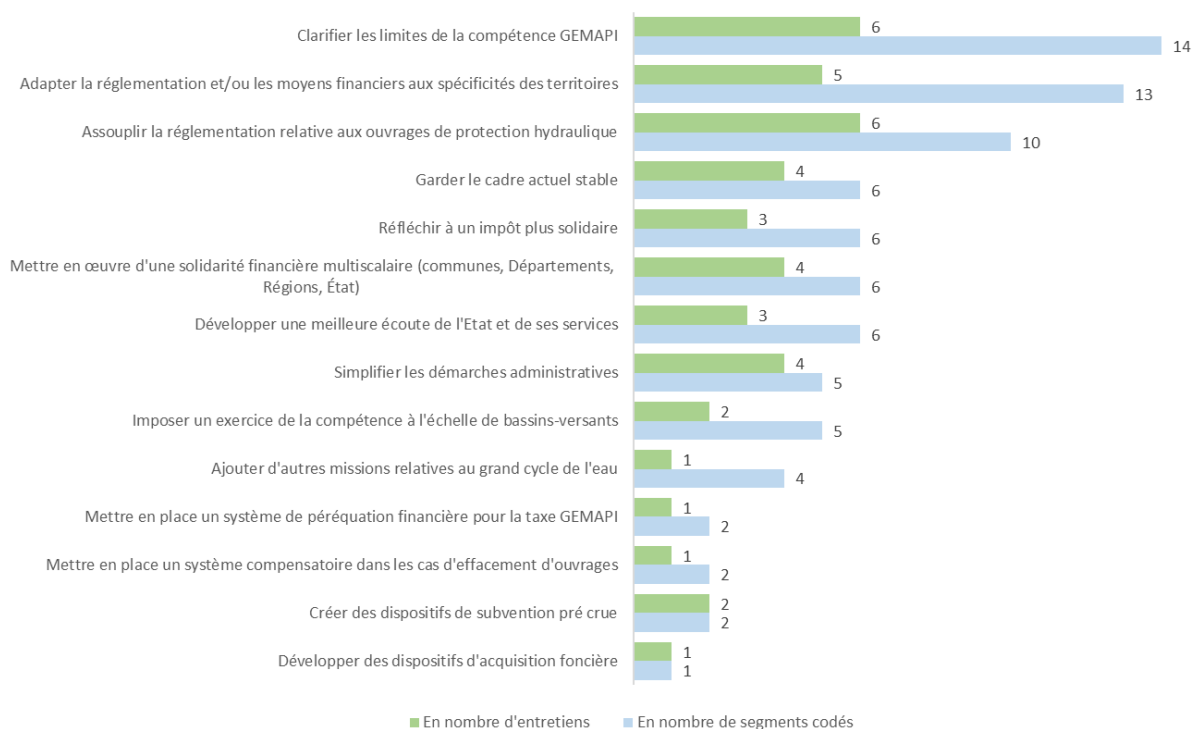
Les acteurs interrogés semblent souvent partagés entre une volonté de clarifier les contours de la compétence GEMAPI et un souhait de conserver le cadre légal et réglementaire actuels, d'abord pour garder une certaine souplesse de l'action publique locale mais aussi pour apporter plus de stabilité aux territoires qui ont subi de nombreux bouleversements liés aux réformes territoriales de ces dernières années. Le graphique de la figure 124 répertorie l'ensemble des discours associé aux perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI évoquées par les représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivière. Le graphique rassemble 73 segments issus de 19 entretiens développant 14 arguments principaux. Si les acteurs représentant les entités gemapiennes sont tous parvenus à formuler des pistes d'amélioration propres à leur territoire, l'exercice n'a pas été aussi facile lorsqu'il s'est agi de proposer des perspectives

cubes d'eau détruisant une zone humide d'environ 13 hectares. Les affrontements entre force de l'ordre et manifestants ont conduit à la mort d'un homme en 2014 et le projet fut annulé en 2015.

d'amélioration pour la compétence GEMAPI de manière générale. Seuls 19 entretiens sur les 28 réalisés auprès des entités gemapiennes du bassin de l'Adour contiennent des idées pour fluidifier l'exercice de la compétence GEMAPI. Le nombre de segments présents est donc deux fois moins important que celui relatif aux pistes d'amélioration au niveau local.

La plupart des arguments traite d'éventuelles évolutions du cadre légal et réglementaire, d'évolutions liées aux modes de financement des missions gemapiennes ou encore, dans une moindre mesure, d'une fixation d'échelle de gestion de la compétence. Ces trois thèmes principaux feront tous l'objet d'une présentation dédiée. L'ensemble des arguments évoquant la fluidité des échanges entre le niveau local et national mais aussi la simplification des démarches administratives sera ensuite traité. Enfin, l'évolution des modes de financement de la compétence exposera les idées suggérées par les personnes interrogées et sera étayée par des propositions complémentaires issues de notre réflexion au regard des résultats de recherche obtenus. Enfin, bien que la fixation d'une échelle de gestion de la compétence ne soit que très peu évoquée, nous considérons que ce sujet doit faire l'objet d'une analyse à part entière dans la mesure où il apparaît comme un élément central dans le cadre d'un exercice efficient et coordonné de la compétence GEMAPI. Cette dernière analyse sera également l'occasion de nuancer le propos en n'évoquant pas seulement une échelle de gestion mais plutôt la mise en cohérence de différentes échelles de gestion.

Figure 128. Perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI selon les représentants des EPCI-FP et des syndicats de rivières du bassin de l'Adour



Les perspectives d'amélioration associées aux clarifications et adaptations légales et réglementaires arrivant en première position des arguments les plus fréquemment évoqués seront ainsi développées à travers une première sous-partie.

8.3.1 – L'amélioration du cadre gemapien : le juste milieu entre clarification, assouplissement et stabilité réglementaire

Pour beaucoup d'acteurs interrogés, les contours imprécis de la compétence GEMAPI peuvent être problématiques dans certaines situations. La nécessité de clarifier les limites de la compétence se retrouve dans 14 des 73 segments codés en lien avec les pistes d'amélioration de la compétence GEMAPI et dans 6 entretiens distincts. En effet, aujourd'hui, quelques actions sont à la croisée de diverses compétences telles que la gestion de l'hydromorphologie du cours d'eau et celle de la gestion de la voirie. Par exemple, dans le cas d'une route implantée à proximité d'un cours d'eau qui serait menacée par une érosion de berge : les travaux peuvent alors être entrepris et financés par l'entité compétente en matière de voirie, mais aussi par la structure en charge de la GEMAPI. Les travaux de réparation peuvent aussi être portés par une seule entité mais financés par le biais d'une clé de répartition des charges entre structures concernées par l'exercice de chacune des compétences précitées. Les décisions relatives à ce type d'actions sont ainsi laissées à l'appréciation des élus locaux qui essaient de choisir ensemble la meilleure option pour le territoire. Néanmoins, ces situations peuvent être source de tensions entre les représentants des structures exerçant ces différentes compétences qui ont souvent tendance à se renvoyer la balle afin de ne pas avoir à intervenir ou pour préserver les moyens financiers de la collectivité. Certains acteurs déplorent ce manque de précision qui ralentit parfois l'action publique locale, voire crée des tensions et souhaiteraient que l'État clarifie les contours des compétences qui leur sont confiées.

Par ailleurs, d'autres s'accommodent volontiers de l'imprécision des contours de compétences pour intervenir sur des sujets qu'ils considèrent comme faisant partie de la compétence GEMAPI alors que ce n'est pas toujours le cas d'un point de vue juridique. L'argument consistant à garder le cadre actuel de la compétence illustre en partie cette idée. Il a été évoqué 6 fois à travers 4 entretiens différents et peut faire allusion à une volonté de conserver un cadre imprécis afin de conférer plus de flexibilité au niveau local ou encore au simple souhait de stabiliser enfin l'organisation territoriale qui a été fortement bousculée durant ces dernières années. Bien que la pratique consistant à s'accommoder de l'imprécision de la définition de la GEMAPI puisse être source d'une réactivité territoriale sans faille elle peut aussi présenter un risque juridique qui ne doit pas être négligé. Si elle permet à certaines entités territoriales de financer des actions par le biais de la taxe GEMAPI, cette dernière reste une taxe affectée et le financement d'actions par celle-ci doit obligatoirement pouvoir être justifié au regard des missions relatives à la compétence. Or, certains syndicats de rivières exerçant également des compétences hors GEMAPI ne dissocient pas au sein de leurs budgets et dans leurs appels à contribution auprès de leurs EPCI-FP membres les dépenses relevant de la compétence GEMAPI et celles associées à des missions hors GEMAPI. Par exemple, un syndicat de rivière du bassin assure l'entretien d'itinéraires à mobilité douce et ne dispose pas de budget annexe ni de contributions spécifiques pour ce faire. Autrement dit, les EPCI-FP membres de ce syndicat qui ont fait le choix d'instaurer la taxe GEMAPI pour honorer leur contribution statutaire au syndicat voient cette taxe affectée utilisée pour le financement d'actions sortant du champ de la GEMAPI.

La structure gemapienne doit donc être en capacité de démontrer que les actions financées par la taxe GEMAPI ont bien pour vocation la gestion des milieux aquatiques et / ou la prévention des inondations. L'imprécision de la définition des contours de la compétence GEMAPI peut donc présenter un risque juridique, en particulier pour les entités gemapiennes qui s'investissent dans des actions en dehors de leur champ de compétence et qui profitent par la même occasion des ressources financières associées à la taxe GEMAPI pour financer ces actions. Alors qu'au regard des données chiffrées recueillies lors de l'enquête en

ligne auprès des EPCI-FP, nous nous questionnions parfois sur le fait que, pour certains, l'utilisation des recettes résultant de la taxe GEMAPI puisse réellement contribuer exclusivement au financement d'actions gemapiennes, il nous a été confirmé par un élu d'une intercommunalité du bassin que ces recettes pouvaient notamment servir au financement d'actions relevant de la compétence de gestion des eaux pluviales par exemple (entretien de bassins de rétention des eaux pluviales).

Cette confiance n'a pas eu lieu durant les enquêtes de terrain mais à la fin d'une réunion au cours de laquelle nous présentions, aux côtés de structures partenaires, le calcul de la taxe GEMAPI ainsi que les chiffres relatifs à la levée de la taxe dans le bassin de l'Adour. À la fin de cette réunion, rassemblant différents élus et agents des intercommunalités du bassin, un élu d'un EPCI-FP a souhaité nous faire part, en privée, de cette information, en considérant que cela pourrait être utile dans le cadre de nos recherches. Cela nous permet alors de confirmer ce que nous avions pressenti au moment de l'analyse des données relatives à la levée de la taxe GEMAPI dans le bassin. Cette pratique ne semble pas vraiment inquiéter certains élus locaux puisqu'il n'existe, pour le moment, pas de contrôle fiscal en lien avec l'application de cette taxe mais nous pensons que cela ne saurait tarder dans les années à venir, d'autant plus si l'on se réfère à la mise en place de mesure de contrôle pour d'autres taxes affectées telles que la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

Mis à part le risque juridique encouru par les entités gemapiennes dans le cas de la mise en œuvre d'actions considérées « hors GEMAPI », l'imprécision des contours de la compétence peut aussi être source d'une interprétation différente des actions relevant ou non de la GEMAPI par les acteurs en charge de celle-ci sur les territoires et conduire à des inégalités territoriales entre population d'entités gemapiennes distinctes. Effectivement, certaines actions pourront être considérées comme relevant de la compétence GEMAPI dans un territoire donné et donc être prises en charge dans ce cadre, tandis que ces mêmes actions pourront être laissées à la charge d'autres opérateurs publics ou privés dans un autre territoire pour lequel les représentants excluent ces actions du cadre gemapien. Par exemple, certains syndicats de rivières prennent à leur charge au titre de la compétence GEMAPI la réalisation d'inventaires de zones humides, ceux-ci pouvant être conduits par des EPCI-FP, des associations ou d'autres structures intéressées au titre de leurs compétences. Certains élus, qui se retrouvent confrontés à devoir prendre des décisions sans être sûrs que cela relève du cadre gemapien, souhaiteraient ainsi obtenir, de la part du législateur, une clarification des limites de la compétence GEMAPI. Un élu de syndicat de rivière suggère même de mettre en place une seule et même compétence intégrant l'ensemble des missions relatives au grand cycle de l'eau afin de garantir la coordination des actions en lien avec cette thématique globale.

Toutefois, nous pensons que le cadre réglementaire est déjà suffisamment complexe à appréhender : une clarification de la compétence ou une extension de celle-ci à tous les domaines du grand cycle de l'eau pourrait, à ce stade, venir perturber une organisation territoriale qui a mis du temps à se construire et qui se stabilise enfin aujourd'hui. Si certaines clarifications peuvent être faites, elles doivent être réalisées avec parcimonie. En revanche, l'amélioration de la communication entre les entités gemapiennes qui a été mise en avant dans les pistes d'amélioration internes au bassin de l'Adour pourrait aussi constituer un levier intéressant pour répondre à ces problèmes d'interprétation de la compétence GEMAPI. Plus les territoires échangent entre eux et plus ils se nourrissent des expériences des uns et des autres, plus l'exercice gemapien gagnera en clarté. En outre, il existe des structures partenaires comme l'Institution Adour, l'ADACL (agence départementale d'aide aux collectivités locales) dans les Landes, l'agence de l'eau, ou encore des partenaires privés tels que des cabinets d'avocats spécialisés dans le droit

des collectivités pour accompagner les élus locaux dans leurs choix politiques. Des outils sont également mis à disposition des territoires pour perfectionner leur stratégie en matière de GEMAPI (études de gouvernance réalisées par un bureau d'études, mise en place d'un schéma d'organisation des compétences locales de l'eau, etc.). Certains territoires ont alors mis en place un règlement d'intervention, d'autres parlent de « charte GEMAPI » et d'autres encore ont mis au point des SOCLE (schémas d'organisation des compétences locales de l'eau). Une précision de la définition des limites gemapiennes aurait pu être pertinente au début de la mise en œuvre de la compétence par les intercommunalités mais pourrait aujourd'hui être plus perturbante que bénéfique dans la mesure où beaucoup de territoires ont à présent défini leur stratégie d'intervention.

Parallèlement, quelques acteurs formulent le souhait que l'État développe des dispositifs permettant d'améliorer la collaboration entre l'État, ses services et les collectivités. Dans 3 entretiens, les représentants des entités gemapiennes ont particulièrement abordé le sentiment de ne jamais être entendus par l'État ou par ses services déconcentrés. Or, selon eux, l'amélioration de l'exercice gemapien passe obligatoirement par une meilleure prise en compte des revendications et des particularités locales dans le cadre national. Toujours au sujet de la fluidité des échanges entre le niveau local et national, la simplification des démarches administratives apparaît dans 4 entretiens comme une perspective d'amélioration nécessaire. Certains agents déplorent même que leurs activités administratives prennent parfois le pas sur leurs activités techniques, qu'ils considèrent pourtant comme le cœur de leur métier. Bien que quelques démarches administratives puissent sûrement être simplifiées, il existe aussi pour beaucoup d'acteurs une aversion pour les tâches administratives et il est parfois difficile de discerner dans leur discours les éléments qui relèvent des inconvénients liés à leur métier ou qui présentent réellement un excès de procédures administratives. Néanmoins, dès lors que ces démarches ralentissent considérablement la réactivité et nuisent à l'efficacité de l'action publique locale, nous considérons qu'il est nécessaire d'agir pour améliorer ces dispositifs. C'est notamment le cas des dossiers pour lesquels les services de l'État sollicitent des modifications avant validation et resollicitent de nouvelles modifications après que l'entité gemapienne ait déjà répondu aux premières. Cet argument a également été relayé par l' élu national interrogé lors des enquêtes de terrain :

« [Élu] : Un dossier loi sur l'eau, vous ne le sortez pas avant 18 mois...

[Q] : C'est la phase d'instruction qui est longue ?

[Élu] : [En tapant les mains à plat sur la table] C'est une catastrophe ! Et puis, elle est longue et elle est contraignante. Et c'est là que moi je me dis quand on a fait un PAPI, que sur le PAPI vous avez un ingénieur qui a bossé pendant 2 ans pour dire "Voilà les objectifs, voilà les enjeux, voilà ce qu'on va faire", que dans le programme de travaux, on a tout cadré, qu'on a une déclaration d'intérêt général pour intervenir et qu'on ne puisse pas à chaque fois avoir une autorisation globale pour ces travaux qui ont déjà été étudiés, qui ont déjà été cadrés et qu'il faille à chaque fois faire une demande d'autorisation travaux par travaux, dossier par dossier où on perd 18 mois à chaque fois... C'est une catastrophe ! Enfin, c'est un vrai handicap ! [...] Et un jour sur un dossier un peu mineur quand même, où il s'agissait de remonter un enrochement sur 1 mètre de haut, enfin... Donc, on a lancé l'instruction loi sur l'eau. Au bout de 2 mois, on trouve quelque chose qui manque pour vous renvoyer 2 mois de plus, au bout de 2 mois de plus on vous dit "Ah mais non en fait, vous avez oublié cette fiche-là", donc ça repart 2 mois de plus... Et c'est où la loi... On a essayé de voter dans la loi le "dites-le nous une fois", je ne sais pas si vous avez entendu parler de ça ?

[Q] : Non.

[Élu] : Alors, en fait c'est... Mais ça ne s'applique pas aux procédures environnementales et c'est dommage. On a essayé mais ça n'a pas marché. Le "dites-le nous une fois", c'est que quand l'administration doit vous répondre, elle ne peut pas vous répondre de façon morcelée et vous demander

systématiquement 3 jours après un papier supplémentaire. Voilà, c'est "dites-le nous une fois" et après on n'y revient pas dessus. Et moi j'ai prôné ce "dites-le nous une fois", parce que la DREAL... Donc vous avez au bout de 2 mois de... Alors, un jour je leur ai dit "Vous devez avoir un logiciel avec une sonnerie qui vous dit : attention, ce dossier, demain il arrive à échéance des 2 mois. Attention à l'accord tacite, il faut trouver quelque chose pour le prolonger de 2 mois". Et en fait, ils trouvent une chose et au bout de 6 mois sur un dossier, la DREAL nous a envoyé une note nous demandant des précisions complémentaires : 14 PAGES ! 14 pages de précisions complémentaires. Mais c'est du délire ! » (Entretien parlementaire)

Dans cet extrait, l'élu national interrogé, conscient des difficultés rencontrées par les acteurs des entités gemapiennes en lien avec les démarches administratives explique avoir essayé de dupliquer le principe « *Dites-le nous une fois* » issu de la loi confiance de 2018 aux procédures environnementales mais sans succès. Ce principe concerne, pour l'instant, uniquement les particuliers et les entreprises. Il est encadré par deux décrets successifs ayant pour objectifs de développer les échanges de données entre administrations et de réduire le nombre d'informations et de pièces justificatives demandées aux usagers. Une réflexion permettant d'alléger les mesures administratives des entités gemapiennes pourrait peut-être être menée, notamment concernant les procédures de DIG (déclaration d'intérêt général). Comme le suggère le parlementaire, dans le cadre de certains projets précis tels que les PAPI où les travaux sont déjà entièrement définis et ont été validés par diverses instances locales, il pourrait être envisagé de ne procéder qu'à une DIG comprenant l'ensemble des travaux plutôt qu'une DIG pour chaque intervention. Si notre travail de recherche ne relève pas du domaine du droit, il est clair que des réflexions dans ce domaine pourraient aussi permettre d'améliorer la fluidité de l'exercice gemapien.

Enfin, en ce qui concerne les pistes d'amélioration réglementaire, dans 5 entretiens, les représentants indiquent la nécessité d'adapter la réglementation aux moyens financiers mais aussi aux spécificités des territoires. Les acteurs font généralement référence à la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Dans 6 entretiens dont les 5 premiers évoqués font partie, certains acteurs parlent même d'un besoin urgent d'assouplissement du cadre réglementaire quant à la gestion de ce type d'ouvrages. En effet, tout au long du travail de recherche nous avons pu constater que la réglementation actuelle au sujet des ouvrages de protection contre les inondations est non seulement source d'une accentuation des inégalités territoriales mais peut aussi paralyser l'action publique dans des territoires pour lesquels les capacités techniques et financières ne permettent pas l'application du cadre réglementaire malgré de fortes volontés publiques et politiques locales en faveur du maintien des ouvrages (chapitre 6 de la thèse). Sur la base des propositions faites par l'EPTB dans son courrier de 2019 à la Ministre de la transition écologique et solidaire en vue de la modification du décret de 2015 (Annexe 12) et des remarques formulées par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI, nous proposons donc de nous focaliser sur deux pistes d'amélioration en lien avec la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. La première consisterait à créer une nouvelle classe dans la définition des systèmes d'endiguement adaptée au cas des digues rurales ou protégeant des enjeux moindres en comparaison à ceux des villes. La seconde proposition viserait à mettre en place des mesures compensatoires dans les cas d'effacement d'ouvrages.

Si le décret de 2019 a ouvert la possibilité aux entités gemapiennes de classer une digue en système d'endiguement même si elle protège moins de 30 habitants, les normes associées à ces ouvrages sont les mêmes que celles des ouvrages qui protègent plus de 30 habitants. Or, cette réglementation apparaît comme démesurée pour des ouvrages ne protégeant que peu de population voire parfois uniquement des

enjeux économiques tels que des parcelles agricoles et plonge certains territoires dans une incapacité d'action. Au moment de l'élaboration du décret de 2019, l'Institution Adour alertait déjà la Ministre de la transition écologique et solidaire sur l'absurdité d'élargir les possibilités de classement aux ouvrages protégeant moins de 30 habitants sans pour autant réviser les normes relatives à ce classement. Dans son courrier, le Président de l'EPTB écrivait « *la proposition consistant à passer le seuil de population de 30 à 0 habitant est localement ressenti comme un véritable traquenard politique dans la mesure où la majorité des EPCI-FP ruraux n'ont déjà pas les moyens financiers de classer des ouvrages protégeant des populations importantes* » (lettre du Président de l'Institution Adour, adressée à la Ministre de la transition écologique et solidaire, 2019). Toutefois, malgré un relai de cet argumentaire par des EPCI-FP, des syndicats de rivières du bassin de l'Adour et même des bureaux d'études, cette remarque ne semble pas avoir été entendue et les territoires ruraux restent dans des situations insolubles. Nous souhaitons alors formuler une piste d'amélioration qui nous paraît envisageable. Une nouvelle classe de système d'endiguement pourrait être créée en lien avec les agents de la DGPR (direction générale de la prévention des risques), qui ont, jusqu'à présent assez peu ouvert la porte aux échanges avec les collectivités sur le sujet. Or, une concertation engagée par le législateur avec les entités locales en charge de la compétence GEMAPI mais aussi avec les bureaux d'études, voire les scientifiques spécialisés dans le domaine de l'hydraulique, permettrait de trouver des normes de sécurité des ouvrages plus adaptées aux enjeux des territoires ruraux.

Comme le suggérait l'Institution Adour en 2019, « *ces mesures ne concerneraient que des ouvrages déjà existants et n'entraîneraient en aucun cas des phénomènes de sur-inondations des secteurs urbanisés* » (courrier adressé à la Ministre de la transition écologique et solidaire, 2019). En d'autres termes, cette classe n'intégrerait pas la création de nouveaux ouvrages mais aurait simplement pour objectif de ne pas laisser les territoires ruraux à l'abandon en matière de protection contre les inondations quant au devenir de leurs ouvrages existants, souvent créés par la puissance publique. Cela permettrait également d'éviter que les acteurs locaux (élus ou association de riverains) prennent des risques insensés pour protéger la population comme cela peut être le cas lorsque certains acteurs prennent l'initiative de reboucher des brèches avec des matériaux peu adaptés ou encore à travers la solution contestable du remblai en lit majeur. En effet, dans plusieurs territoires ruraux, lorsque les ouvrages historiquement et parfois même réglementairement considérés comme des digues ne peuvent être classés en système d'endiguement, les acteurs locaux, souhaitant *a minima* conserver leur protection en l'état, peuvent décider de solliciter l'autorisation administrative de maintien de cet ouvrage au titre d'une autre rubrique de la loi sur l'eau correspondant au remblai en lit majeur. Ce dernier correspond à une levée de terre en bord de cours d'eau et donne une existence réglementaire à l'ouvrage lequel n'est pas censé avoir, dans ce cadre, une vocation de protection contre les inondations⁸³. Lorsqu'il s'agit en réalité de protéger des terres agricoles, cela peut être une solution intéressante et suffisante. Néanmoins, dès lors qu'il s'agit de sauver des vies humaines, cette alternative peut s'avérer dangereuse et totalement contreproductive par rapport aux volontés initiales de la réglementation relative à la protection contre les inondations. Il devient alors urgent d'entamer des réflexions associant les échelles nationale et locale afin de produire une réglementation complète et adaptée aux différents cas de figure territoriaux.

Enfin, si la réglementation relative aux ouvrages de protection contre les inondations apparaît aujourd'hui incomplète, c'est aussi parce qu'elle ne prévoit aucun dispositif d'accompagnement des

⁸³ Cette levée de terre, faisant obstacle à l'écoulement, a généralement vocation à accueillir un aménagement, par exemple une route.

territoires face aux décisions d'effacement d'ouvrages. À ce jour, aucun ouvrage présent dans le bassin de l'Adour n'a été effacé, y compris lorsque l'entité gemapienne a fait le choix de ne pas retenir certains ouvrages en systèmes d'endiguement. Ces ouvrages sont, la plupart du temps, présents dans les territoires depuis de nombreuses années et il est très rare que ceux-ci n'aient aucune utilité aux yeux de la population locale. C'est la raison pour laquelle aucun acteur n'est prêt à procéder à la neutralisation d'ouvrages, qui plus est, s'avère très coûteuse. Ainsi, si l'État souhaite réellement proposer une stratégie de prévention des inondations aboutie, jonglant entre sécurité des ouvrages et restauration de champs d'expansion de crue, il doit impérativement réfléchir à des dispositifs d'accompagnement des territoires dans les procédures d'effacement d'ouvrages et prévoir des compensations associées à ces neutralisations. Un acteur interrogé évoque d'ailleurs cet argument et un autre propose même la création de dispositifs d'acquisition foncière.

Le cadre légal et réglementaire associé à l'exercice de la compétence GEMAPI doit donc globalement rester stable afin de ne pas nuire à l'action publique locale qui est en train de se mettre en place progressivement mais doit en revanche être réadapté de manière urgente sur un sujet précis : la gestion relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. Sans cette modification, la réglementation est actuellement inapplicable pour de nombreux territoires. Toutefois, l'incapacité de certains territoires à mettre en œuvre la réglementation en lien avec la compétence GEMAPI s'explique aussi grandement par des problèmes de financement des missions gemapiennes.

8.3.2 – Vers un financement des missions gemapiennes plus solidaire

Ces problèmes associés au manque de capacités financières ont de nombreuses fois été évoqués au cours des entretiens semi-directifs, encourageant les acteurs interrogés à formuler des pistes d'amélioration de la compétence en lien avec les moyens financiers qui lui sont octroyés. Dans 2 entretiens sur 19, des représentants d'entités gemapiennes confient que les enveloppes financières accordées par l'État ou par les niveaux de collectivités intermédiaires (Région et Département) en cas de dégâts liés aux inondations peuvent être très importantes, mais qu'il n'existe en revanche que très peu d'aides financières pour les actions de prévention ou du moins que les montants de ces aides sont largement insuffisants. Les taux d'aides fixés pourraient dans certains cas être revus à la hausse afin d'inciter les territoires à s'engager dans des actions de prévention des inondations. Ces sommes dépensées en amont permettraient peut-être parfois de limiter les sommes considérables employées pour des opérations de réparation post crue. Bien que le fonds vert européen offre des pistes de prise en charge d'actions de prévention des inondations intéressantes, cette stratégie doit encore faire ces preuves et sera probablement à développer.

Parallèlement, la volonté d'améliorer le financement des missions gemapiennes s'est aussi exprimé dans les enquêtes de terrain menées auprès des EPCI-FP et des syndicats de rivières par la nécessité de mettre en place une solidarité financière multiscalair. Cet argument a été évoqué dans 4 entretiens différents sur 19. Il traduit le souhait d'une participation financière de la part de l'État et des divers niveaux de collectivités (Régions et Départements essentiellement, voire parfois les communes). L'argument porte sur le fait que la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations concerne l'ensemble de ces échelles territoriales. Il pourrait ainsi être logique d'organiser une participation financière de ces différents niveaux de collectivités pour soutenir et être solidaires des entités territoriales compétentes en matière de GEMAPI. Cette solidarité financière des échelles supra repose actuellement uniquement sur le volontariat et cela peut conduire à une accentuation des inégalités territoriales entre entités gemapiennes appartenant à des échelles départementales ou régionales distinctes. Des réflexions au sujet d'un seuil de

participation minimal de ces niveaux de collectivités pourraient être engagées par le législateur et permettraient non seulement de réduire les inégalités territoriales mais aussi d'améliorer la solidarité territoriale.

Concernant plus précisément le dispositif de la taxe GEMAPI, si nous pensions au départ qu'une situation plus juste pouvait passer par une révision des critères de calcul de la taxe, nous préférons finalement la solution d'un système de péréquation financière qui constituait notre deuxième piste de réflexion dont l'idée est également apparue au cours des entretiens. Nous envisagions en effet dans un premier temps de réfléchir à un nouveau calcul de la taxe GEMAPI qui tiendrait compte des capacités fiscales des EPCI-FP mais aussi des enjeux gemapiens présents sur leur territoire. Certains indicateurs existants auraient pu être utilisés dans le cadre de ce calcul comme les indicateurs de richesses évoqués dans notre diagnostic territorial du bassin de l'Adour. Pour les enjeux gemapiens, plusieurs indicateurs auraient également pu être pris en compte tels que le risque de non atteinte des objectifs environnementaux pour les enjeux de gestion des milieux aquatiques mais aussi des indicateurs représentant les enjeux en matière de prévention des inondations parmi le panel d'indicateurs déjà existant (population comprise dans l'enveloppe approchée d'inondation potentielle, atlas des zones inondables, base de données relative au système d'information sur les ouvrages hydrauliques, etc.). L'intégration de ces critères dans le calcul de la taxe GEMAPI aurait permis une meilleure corrélation entre les enjeux gemapiens présents sur les territoires et les moyens consacrés à ceux-ci. Néanmoins, si les enjeux les plus importants se trouvent dans des territoires ruraux faiblement peuplés, cela accentuerait le poids de la taxe pour les contribuables de ces territoires. Dès lors, l'intégration de critères relatifs aux moyens financiers et aux enjeux gemapiens dans le calcul de la taxe pourrait certainement être plus en phase avec les besoins des territoires mais accentuerait les inégalités territoriales entre citoyens d'EPCI-FP distincts. C'est la raison pour laquelle un système de péréquation financière nous paraît plus pertinent, dans la mesure où il permettrait à la fois de prendre en compte les besoins des territoires mais aussi de réduire les inégalités grâce à une meilleure solidarité territoriale. De plus, ces processus de péréquation financière existent déjà dans le domaine des finances publiques locales et pourraient de ce fait être dupliqués, comme le souligne cet élu d'un EPCI-FP du bassin de l'Adour :

« [Élu] : Donc il faudrait un système de péréquation, quelque chose qui prenne en compte le fait qu'il y a une faible densité, le fait qu'il y a de faibles revenus... Alors on sait le faire pour plein de choses et pour des questions qui seraient d'ordre... Enfin, c'est important quand même la protection des populations, mais là, on ne sait pas l'inventer ! Non, mais on le fait pour de la répartition horizontale-là, de financement mais... Voilà, et je trouve ça dommage. » (Entretien EPCI-FP – ThG458)

Dans cet extrait l'élu fait notamment référence au fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) qui « traduit l'effort de solidarité entre les territoires, en redistribuant entre eux une partie de leur richesse fiscale »⁸⁴. C'est une forme de péréquation horizontale à travers laquelle les intercommunalités ou les communes les plus riches reversent une partie de leur richesse à d'autres qui en ont besoin. Il existe aussi des formes de péréquation verticale assurées par les dotations de l'État aux collectivités. Plusieurs options se présentent alors pour mettre en place des processus de péréquation financière en matière de GEMAPI. La première consiste à nationaliser la taxe GEMAPI, autrement dit organiser un prélèvement de l'impôt par l'État afin qu'il puisse lui-même redistribuer les recettes issues de cette taxe, se matérialisant ainsi par des mesures de péréquation verticale. Cependant,

⁸⁴ collectivités-locales.gouv.fr

ce scénario nous semble plutôt à contre-courant des volontés nationales qui s'orientent depuis plusieurs années vers une territorialisation accrue des compétences mais aussi des volontés politiques locales qui consistent à amplifier toujours davantage les pouvoirs des territoires locaux.

La deuxième option se matérialiserait quant à elle par une combinaison des pouvoirs nationaux et locaux. L'idée serait de laisser les élus des EPCI-FP voter le produit de leur taxe GEMAPI, tout en sachant que pour les territoires les plus riches (définis à partir des indicateurs de richesse nationaux), une partie du montant prélevé reviendrait à l'État avant d'être redistribuée aux EPCI-FP dans les situations les plus difficiles (combinant capacités fiscales, densité de population et enjeux gemapiens). Dans les cas où les EPCI-FP feraient le choix de ne pas instaurer la taxe GEMAPI mais feraient également partie des EPCI-FP les plus aisés, une partie de leurs ressources financières pourrait tout de même leur être prélevée par l'État afin d'être reversée aux EPCI-FP dans les situations les plus critiques en termes de GEMAPI. Cette option serait donc une combinaison entre processus de péréquation horizontale et verticale.

Une autre option consisterait à mettre en place un processus de solidarité horizontale à une échelle territoriale plus précise qui pourrait être celle de la région, du département, ou à des échelles hydrographiques telles que celles de l'agence de l'eau ou de l'EPTB, sans impliquer l'échelle nationale. En cohérence avec leur mission de solidarité, les Départements pourraient par exemple être en charge d'instaurer un processus de péréquation horizontale entre les EPCI-FP présents dans leurs territoires. De la même manière que pour l'option précédente, les élus intercommunaux garderaient le pouvoir de voter le produit de la taxe appliqué à leur territoire, s'ils estiment la levée de cet impôt nécessaire. Mais pour les intercommunalités à fiscalité propre les plus aisées, une partie du montant obtenu dans le cas d'une instauration de la taxe ou de leurs ressources financières générales serait récupérée par le Département puis reversée aux EPCI-FP en fonction de plusieurs critères tels que les capacités fiscales, la densité de population et les enjeux gemapiens. Le fait que les élus intercommunaux gardent la main sur le vote du produit de la taxe les responsabilise et les encourage à prendre des décisions réfléchies pour leur territoire en lien avec leurs enjeux et leurs moyens. Parallèlement, la partie récupérée par l'échelle départementale puis redistribuée permettrait de gommer partiellement les inégalités et garantirait une meilleure solidarité territoriale. De plus, les Départements représentent une échelle à laquelle les territoires locaux et leurs habitants s'identifient facilement et cela pourrait favoriser l'acceptation de cette péréquation horizontale, sans compter que cela permettrait aussi d'éviter un sentiment de retour à la centralisation en n'intégrant pas l'échelle nationale dans ce processus.

Toutefois, autre option, il pourrait aussi être judicieux d'organiser cette péréquation horizontale à une échelle hydrographique puisqu'il s'agit de l'échelle privilégiée par le législateur pour la mise en œuvre de la compétence GEMAPI mais également parce que cela encouragerait les acteurs locaux en lien avec la compétence à s'identifier enfin à un territoire hydrographique. Les agences de l'eau, couvrant l'intégralité du territoire national pourraient alors constituer une échelle intéressante pour organiser cette péréquation financière, d'autant plus qu'elles sont déjà particulièrement habituées à gérer différents dispositifs d'aides financières et de subventions. Elles proposent également une échelle suffisamment large pour que les efforts de solidarité ne reposent pas uniquement sur quelques intercommunalités, comme cela pourrait être le cas pour l'échelle départementale qui est bien plus restreinte.

Enfin, dernière option, l'EPTB pourrait aussi former une échelle intéressante pour instaurer un système de péréquation financière, mais pour cela il faudrait que l'intégralité du territoire national soit

couvert par des EPTB, or ce n'est, pour l'instant, pas le cas. Néanmoins, cette échelle territoriale correspond également à une échelle hydrographique et représente une entité plus proche du terrain en comparaison au périmètre de compétence de l'agence de l'eau, ce qui pourrait potentiellement faciliter le sentiment d'appartenance à ce territoire. En outre, les missions de l'EPTB comprenant des actions plus opérationnelles que celles de l'agence de l'eau, pouvant même correspondre parfois à des actions gemapiennes, seraient susceptibles de légitimer la mise en place d'un dispositif de péréquation à cette échelle. Le périmètre de l'EPTB constitue aussi une échelle territoriale suffisamment large pour harmoniser les capacités financières des intercommunalités.

Cependant, nous l'avons vu, certains acteurs locaux ont parfois du mal à se projeter sur des échelles interdépartementales ce qui pourrait aussi nuire à la mise en place d'un tel dispositif. En résumé, aucune échelle territoriale n'est parfaite pour instaurer un système de péréquation financière autour des moyens octroyés pour l'exercice de la compétence GEMAPI et chaque échelle territoriale présente des avantages et des inconvénients. Ces pistes de réflexion sont donc à étudier plus profondément et mériteraient un travail commun à la croisée de diverses disciplines dont, *a minima*, les finances publiques locales, le droit et la géographie. Les problèmes d'inégalités territoriales et d'incapacité d'actions pour certaines intercommunalités en lien avec des moyens financiers insuffisants sont, en attendant, bien réels et les perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI doivent nécessairement permettre de retravailler l'aspect financier associé à cette compétence afin de résoudre ces problèmes. D'après notre analyse, ces derniers pourraient certainement être résolus grâce à une combinaison de plusieurs paramètres. D'abord, il faudrait une adaptation du cadre réglementaire relatif aux ouvrages de protection contre les inondations aux spécificités locales afin de réduire les coûts liés aux actions de prévention des inondations pour les territoires faiblement peuplés, détenant souvent des capacités financières plutôt restreintes. Ensuite, la combinaison passerait par le biais de modifications directement associées aux moyens financiers des territoires telles que la création de nouveaux dispositifs de financement dédiés aux actions de prévention, mais aussi par la mise en place d'une solidarité territoriale multiscalair faisant participer les différents niveaux de collectivités au financement des actions gemapiennes. Enfin, l'instauration d'un système de péréquation financière permettrait de mettre réellement en cohérence les réponses aux problèmes rencontrés.

Ces deux dernières mesures associant différents territoires interrogent en parallèle la coordination des diverses échelles territoriales en matière de GEMAPI. Bien que cette notion de coordination des échelles n'ait pas été abordée de la sorte au moment des discussions concernant les perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI, nous considérons, au regard de nos résultats de recherche que celle-ci est tout aussi importante que les deux pistes d'amélioration déjà présentées au sujet de l'évolution du cadre réglementaire et du volet financier en lien avec l'exercice gemapien.

8.3.3 – Garantir la coordination des échelles d'exercice de la compétence GEMAPI

Si dans deux entretiens sur 19, les acteurs interrogés vont même jusqu'à affirmer que l'exercice de la compétence GEMAPI devrait être mené à l'échelle de bassins-versants tels que celui de l'Adour, nous pensons que la majorité des actions gemapiennes doit être réalisée à l'échelle de sous-bassins-versants que constituent généralement les périmètres des syndicats de rivières afin de garantir la réactivité de l'action publique locale. Ainsi, l'organisation territoriale actuelle de la compétence GEMAPI pourrait encore être améliorée par la fusion ou l'extension de certains syndicats de rivières dans l'objectif de faire correspondre

les périmètres de ces structures aux limites hydrographiques. Cette situation est néanmoins, pour l'instant, très dépendante des relations entre les acteurs locaux et des volontés politiques locales. Sans évolution de ces paramètres ou sans imposition d'une nouvelle contrainte de la part du législateur, cette perspective d'avenir nous paraît difficilement envisageable ou du moins très chronophage dans la mise en place.

Bien que les EPCI-FP aient un rôle à jouer en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et que ceux-ci doivent nécessairement être en lien avec ces thématiques pour pouvoir les intégrer dans leurs stratégies d'aménagement du territoire, nous pensons que les décisions et les actions afférentes à cette compétence doivent impérativement s'opérer à une échelle hydrographique. Les EPCI-FP ne représentent pas une échelle suffisamment importante pour disposer d'une vision d'ensemble à l'échelle d'un bassin-versant ce qui ne leur permet pas d'assurer la cohérence des actions menées sur l'intégralité d'un bassin ou d'un sous-bassin. En revanche, qu'ils puissent participer au financement de ces missions ou encore avoir une petite part de responsabilité dans l'exercice gemapien permet de responsabiliser les acteurs locaux et notamment les élus sur des thématiques plus environnementales tout en leur faisant prendre conscience que les choix qu'ils font concernant l'aménagement de leur territoire peuvent avoir des conséquences dans d'autres domaines. L'incitation à cette prise de conscience par l'affectation obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP, couplée à des phénomènes d'inondation plus importants en termes de fréquence mais aussi d'intensité semblent avoir fait progresser les réflexions locales sur l'importance des thématiques environnementales telles que la GEMAPI. Toutefois, l'égoïsme territorial des représentants d'intercommunalités, et plus particulièrement d'EPCI-FP, apparaît comme un facteur limitant dans la capacité à penser à l'échelle de tout un bassin ou sous-bassin-versant. C'est la raison pour laquelle nous pensons qu'une gestion de la compétence réalisée uniquement à des échelles hydrographiques pourrait être plus pertinente.

Une communication et une sensibilisation plus importantes menées par les syndicats de rivières dimensionnés à des échelles hydrographiques cohérentes devraient ensuite être conduites de façon permanente afin que les élus (qui peuvent potentiellement changer à chaque nouveau mandat) y siégeant s'habituent à prendre des décisions pour l'ensemble du bassin ou sous-bassin et non plus seulement pour les EPCI-FP. Parallèlement à cette étape, une régularisation des situations consistant à rattraper les retards d'actions pour certains territoires ou à clôturer des remboursements d'emprunts pour d'autres pourrait aussi permettre de renégocier les modalités de mutualisation des moyens (techniques et financiers) au sein des syndicats de rivières. Les processus de mutualisation à des échelles hydrographiques sont, pour l'heure, encore trop timides et n'incitent pas à la solidarité territoriale. Cela freine la mise en cohérence des actions à l'échelle de bassins ou sous-bassins-versants malgré un exercice de la compétence parfois assuré par des syndicats de rivières.

Plutôt que de modifier l'affectation de la compétence en l'attribuant à des structures dont les périmètres correspondent à des bassins-versants tels que celui de l'Adour, comme certains acteurs ont pu le proposer dans les entretiens, nous suggérons simplement d'offrir aux EPTB la possibilité d'exercer pleinement leur rôle de coordinateur à l'échelle de bassins-versants. D'après nos conclusions, cela passe par une adhésion obligatoire à l'EPTB (dès lors qu'il existe) de l'ensemble des intercommunalités du bassin, à savoir les EPCI-FP et les syndicats de rivières mais aussi de collectivités supra dont une partie du territoire est intégrée au bassin de l'Adour. Par exemple, la Région Occitanie n'adhère actuellement pas à l'Institution Adour, or l'adhésion de ce type de collectivités pourrait aussi constituer un moyen de mettre en place une forme de solidarité multiscale, évoquée précédemment. L'adhésion, comprenant notamment une

contribution financière, garantirait un seuil de solidarité territoriale minimal et permettrait de laisser moins de place aux différends politiques ou entre personnes, qui nous semblent trop souvent orienter les débats et qui ne vont malheureusement pas toujours dans le sens de l'intérêt général à l'échelle d'un bassin-versant. L'EPTB pourrait être en relation avec l'ensemble de ses membres et ainsi veiller à la cohérence des actions menées sur les différents sous-bassins, ce qui ne peut être fait que partiellement en l'état actuel.

L'établissement représenterait également un outil intéressant pour mutualiser des moyens (techniques et / ou financiers) permettant d'accompagner les territoires sur des besoins précis. Dans l'entretien réalisé auprès de l'EPTB, l'agent évoquait par exemple l'idée de développer des compétences hydrauliques au sein de l'établissement afin de pouvoir apporter une aide technique à leurs intercommunalités membres plutôt que ces dernières soient contraintes de faire appel à des bureaux d'études de manière individuelle. Cela permettrait également d'uniformiser la démarche et les méthodes appliquées dans le cadre de ces études afin d'optimiser la cohérence des analyses et des actions qui en découleraient à l'échelle du bassin de l'Adour. Il ne s'agit là que d'un exemple et l'EPTB pourrait développer bien d'autres compétences techniques sur la base des volontés de ses membres mais pour cela il faudrait qu'ils soient suffisamment nombreux. Il pourrait même être envisagé une mutualisation de matériel à l'échelle de l'EPTB, tel que des drones ou d'autres instruments de vigilance par exemple. Ces démarches permettraient de passer à une vitesse supérieure en termes de solidarité territoriale puisque celle-ci ne se limiterait plus à une simple organisation territoriale à l'échelle de sous-bassins-versants parfois incomplète et dont les mesures de solidarité sont très limitées dans la pratique. En suivant ces propositions, la solidarité territoriale se matérialiserait prioritairement par une solidarité d'actions dans le sens où l'EPTB pourrait réellement jouer son rôle de coordinateur et tenterait de garantir que l'ensemble des actions gemapiennes soient menées dans l'intérêt de tous les territoires du bassin. Ensuite, la solidarité pourrait aussi passer par une mutualisation de moyens humains, techniques, matériels et financiers à travers l'EPTB ce qui permettrait de réduire les coûts et donc les inégalités entre les diverses intercommunalités du bassin de l'Adour.

Enfin, les missions des EPTB, qui correspondent plus ou moins à l'ensemble des missions relatives au grand cycle de l'eau, sont tout à fait complémentaires à celles de la compétence GEMAPI qui s'intègre d'ailleurs parfaitement au grand cycle de l'eau. Si un élu de syndicat de rivières évoquait la possibilité de repenser la compétence GEMAPI en intégrant l'ensemble des missions en lien avec le grand cycle de l'eau afin de disposer d'une approche logique et cohérente sur l'ensemble de ces sujets, nous pensons que cela compliquerait trop la tâche des entités actuellement en charge de la compétence qui ont déjà, parfois, bien du mal à s'emparer de la GEMAPI et à l'exercer pleinement. En revanche, une adhésion de l'intégralité des entités gemapiennes à l'EPTB pourrait aussi donner lieu à une meilleure cohérence et prise en compte de l'ensemble des actions relatives au grand cycle de l'eau.

En résumé, ce chapitre aura permis de prendre un peu plus de hauteur sur la matière collectée durant la phase d'enquête de terrain, notamment en comparant les discours en fonction des types de structures rencontrées mais aussi en étudiant les différences de répartition du poids des discours en fonction des thématiques abordées. Cette analyse montre que les difficultés liées à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI constituent le sujet le plus abordé lors des entretiens. Nous remarquons ensuite que certains sujets tels que le financement de la compétence, les responsabilités face à son exercice, ou encore les inégalités territoriales ont été plutôt abordés par des structures exerçant tout ou partie de l'item 5 de la compétence ou détenant des digues sur leur territoire ou encore par des territoires à caractère rural.

Cela nous aura ainsi permis de dresser un bilan plus général des résultats issus des entretiens semi-directifs avant de développer des perspectives d'avenir internes au bassin de l'Adour mais aussi des pistes d'amélioration de la compétence GEMAPI sur la base des discours des personnes interrogées et de nos réflexions de recherche.

Les perspectives d'amélioration de l'exercice gemapien au sein des entités territoriales en charge de la compétence et entre ces entités n'ont que très peu été abordées par les agents des services départementaux de l'État qui semblent, dans l'ensemble, plutôt satisfaits de l'organisation territoriale actuelle de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour. Pourtant, concernant la pertinence des découpages territoriaux liés à l'exercice gemapien, ces agents ont largement su se positionner sur les organisations territoriales qu'ils considèrent comme plus efficaces que d'autres en justifiant leurs choix. De manière globale, ils prônent un exercice de la compétence GEMAPI dans son intégralité, sans distinction des missions relatives à la gestion des milieux aquatiques de celles relatives à la prévention des inondations, réalisé par des structures dimensionnées à des échelles hydrographiques cohérentes. Si cette théorie ne correspond pas exactement à l'organisation territoriale gemapienne du bassin de l'Adour, les agents n'ont pas vraiment souhaité remettre en question ces découpages. Ils gardent en tête l'organisation territoriale de la période précédente et estiment que le progrès est à ce jour déjà suffisamment important. De plus, ils sont bien conscients que certains facteurs expliquant le découpage actuel (volontés politiques, pressions locales, histoire des territoires, etc.) peuvent parfois freiner la mise en place de l'organisation territoriale qu'ils considèrent comme la plus pertinente. Parallèlement, concernant l'organisation interne des entités gemapiennes et plus particulièrement des syndicats de rivière, les agents sont apparus plutôt mal à l'aise parce qu'ils n'étaient pas habitués à étudier des statuts de syndicats de rivières permettant de déchiffrer « le dessous des cartes ». Ils ont ainsi expliqué ne pas se sentir concernés par cet exercice qui relève pour eux plutôt de choix politiques locaux et de la libre administration des collectivités. À l'inverse des perspectives d'amélioration du découpage territorial gemapien, les suggestions pour améliorer la solidarité territoriale au sein de ces entités ont donc été absentes du focus group.

Les représentants des échelles hydrographiques ont quant à eux présenté dans leurs entretiens des pistes d'amélioration plus axées sur des aspects techniques ou stratégiques concrets. Les agents de l'agence de l'eau Adour-Garonne proposent une évolution des ambitions concernant les plans pluriannuels de gestion (PPG), généralement établis et mis en œuvre par les syndicats de rivières « sous le regard attentif de l'Agence » qui octroie des subventions. Ils souhaiteraient voir prendre forme dans le bassin des PPG inter structures permettant d'avoir une meilleure vision d'ensemble à l'échelle d'un sous-bassin et de hiérarchiser les actions prioritaires en fonction de l'intérêt général à une échelle hydrographique complète. Ils évoquent également la possibilité d'ouvrir l'élaboration et la mise en œuvre des PPG à la société civile, de la même manière que le travail de concertation mené dans le cadre des projets de territoire. Cette façon de procéder permettrait de tendre peut-être plus facilement et plus rapidement vers l'atteinte des objectifs environnementaux fixés par la Directive cadre sur l'eau de 2000, en intégrant et en faisant participer l'ensemble des usagers aux actions menées. Les représentants de l'EPTB abordent eux, plutôt des perspectives d'évolution stratégiques tendant vers une amélioration de la solidarité territoriale comme la mutualisation de moyens (techniques et financiers) à l'échelle du bassin de l'Adour.

Enfin, les acteurs représentant les EPCI-FP et les syndicats de rivière placent en première position une amélioration de la communication sur différents volets. D'abord, ils veulent une amélioration de la communication et de la sensibilisation auprès des riverains afin de mettre en place de réels leviers

favorisant l'atteinte des objectifs de la Directive cadre sur l'eau, ce qui s'inscrit dans la même logique qu'a développé l'agence de l'eau Adour-Garonne. Ensuite, ils proposent une amélioration de la communication entre les structures gemapiennes afin de mener de véritables actions en concertation mais aussi avec des structures potentiellement partenaires telles que les Départements ou l'agence de l'eau. Nous pensons effectivement que la communication est un point essentiel pour progresser dans l'exercice gemapien à l'échelle du bassin de l'Adour et même au-delà. La communication pourrait favoriser les projets communs, uniformiser les missions gemapiennes menées sur l'ensemble du bassin, voire même permettre de faire évoluer l'organisation territoriale et interne des entités gemapiennes et ainsi tendre vers un modèle plus solidaire à une échelle hydrographique entière. La sensibilisation des riverains pourrait s'avérer également très bénéfique pour faciliter l'atteinte des objectifs de la Directive cadre sur l'eau. Les pistes d'amélioration concernant les extensions de compétence, de mission ou même de périmètre ne manquent pas et certains évoquent aussi des évolutions concernant les modalités de gouvernance internes aux entités gemapiennes.

À propos des perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI, les acteurs interrogés durant la phase d'enquête de terrain se sont montrés plus discrets ou moins inspirés et les discours sont environ deux fois moins importants sur ce sujet en comparaison avec ce qui a été développé sur les pistes d'amélioration intra et inter structures gemapiennes. Sur cette base, nous proposons 3 pistes d'amélioration principales. L'une concerne l'intégration d'une nouvelle classe d'ouvrages dans le décret relatif aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations afin de mieux adapter le cadre réglementaire aux particularités locales rurales. Cette nouvelle classe, élaborée en concertation avec les acteurs locaux en charge de la compétence, les services de l'État chargés de la rédaction de la réglementation ainsi que des spécialistes du génie hydraulique permettrait de résoudre une grande partie des inégalités territoriales en matière de prévention des inondations. Les territoires ruraux pourraient enfin être en capacité d'agir et de protéger les enjeux de leur territoire au même titre que les territoires urbains. Toutefois, la mise en œuvre, en parallèle, de dispositifs de compensation en cas d'effacement d'ouvrage pourrait aussi encourager les élus locaux à réfléchir à des stratégies alternatives ne consistant pas toujours à construire ou entretenir des ouvrages existants pour se protéger mais aussi, parfois, à restaurer des champs d'expansion de crue par exemple.

La deuxième piste d'amélioration concerne le financement des missions gemapiennes qui est aujourd'hui un des principaux verrous de l'action gemapienne. Nous proposons un rééquilibrage entre les financements accordés aux collectivités pour la gestion post-crue et ceux accordés pour la gestion pré-crue, mais aussi la mise en place d'une solidarité multiscalaire en imposant une participation minimale de l'État et de l'ensemble des collectivités intermédiaires (Région, Département, commune) qui se justifie amplement sur un sujet tel que celui-ci, directement lié aux vies humaines. Enfin, un système de péréquation financière horizontale permettrait également de réduire les inégalités liées à l'exercice de la GEMAPI entre les territoires et donnerait une véritable place à la solidarité territoriale. Ce système pourrait être géré par différentes échelles territoriales mais les échelles hydrographiques de l'EPTB ou de l'agence de l'eau nous paraissent néanmoins à privilégier dans la mesure où elles favoriseraient l'identification à un bassin-versant, où elles sont à une échelle suffisamment large pour lisser les capacités financières des territoires et directement rattachées à la notion de cohérence hydrographique. L'échelle de l'agence de l'eau nous paraît, pour le moment la plus réaliste puisque ces structures couvrent l'intégralité du territoire national ce qui n'est pas le cas des EPTB.



Pour finir, la dernière piste d'amélioration proposée concerne la coordination des diverses échelles en lien avec l'exercice de la compétence GEMAPI. Si cette dernière passe évidemment par une amélioration de la communication entre les diverses structures comme évoqué précédemment, nous pensons aussi qu'une adhésion obligatoire aux EPTB de l'ensemble des intercommunalités ainsi que les autres collectivités comprises au moins partiellement dans leur périmètre favoriserait la coordination des actions menées à cette échelle hydrographique et encouragerait la solidarité territoriale. Cette mesure présenterait aussi l'avantage de mettre en place une coordination de l'ensemble des actions en lien avec la gestion du grand cycle de l'eau.

CONCLUSION

Ce travail de recherche avait pour objectif principal d'étudier les effets de la territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour. Sur la base des travaux d'Offner (2006, p. 31), nous définissons la territorialisation comme un processus d'augmentation des pouvoirs locaux engagé par une volonté nationale en vue d'améliorer les performances de l'action publique. L'affectation obligatoire de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP à partir du 1^{er} janvier 2018 s'inscrit pleinement dans ce cadre. Le législateur souhaitait non seulement poursuivre les démarches de territorialisation qu'il avait entamées depuis les années 1980, mais aussi clarifier l'action publique en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations et garantir une couverture totale de l'exercice de ces missions sur l'ensemble du territoire national. La nécessité d'améliorer la stratégie de lutte contre les inondations et de gestion des cours d'eau, au sens plus large, s'est révélée urgente au regard du contexte réglementaire européen (Directive cadre sur l'eau de 2000 et inondations de 2007) et de l'événement traumatique que constitua la tempête Xynthia, en 2010. Si l'échelle du bassin-versant constituait l'échelle privilégiée pour la gestion de l'eau depuis la loi sur l'eau de 1964 (Barraqué, 1995), l'État a fait le choix d'affecter la compétence GEMAPI à un échelon politico-administratif, celui de l'EPCI-FP. Cette décision, survenue concomitamment aux réformes territoriales de 2014 et 2015 assurant une couverture totale du territoire national par des EPCI-FP et un renforcement notable de celles-ci, garantissait, en théorie, également une couverture totale des missions gemapiennes à l'échelle du pays. Ces intercommunalités, constituant les entités territoriales chargées de l'aménagement du territoire, voire de l'urbanisme, représentaient aux yeux de l'État, un échelon intéressant pour enfin traiter ensemble aménagement du territoire et prévention des inondations, deux thématiques étroitement liées. De plus, les EPCI-FP étant dotés d'une fiscalité propre, le législateur a jugé cette caractéristique opportune pour financer l'exercice des missions gemapiennes à travers la possibilité de mettre en place un nouvel impôt : la taxe GEMAPI.

Toutefois, il n'était pas question pour l'État de remettre totalement en question l'échelle du bassin-versant comme échelle de gestion des cours d'eau pertinente. Il a ainsi encouragé, à travers les textes de loi introduisant la compétence GEMAPI, les EPCI-FP à transférer ou à déléguer cette dernière à des structures dimensionnées à des échelles hydrographiques cohérentes telles que des syndicats mixtes, des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) et des établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE). Néanmoins, ces modalités de gestion restent dépendantes des volontés politiques des intercommunalités à fiscalité propre et nous ont conduit à nous interroger quant aux bouleversements de l'organisation territoriale relatifs à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, plus particulièrement concernant la place que peut désormais occuper l'échelle du bassin-versant dans la gestion des cours d'eau. Il s'agissait notamment d'analyser l'articulation entre échelle politico-administrative et échelle hydrographique en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations que le législateur souhaitait développer.

Par ailleurs, la gestion de l'eau à l'échelle d'un bassin-versant comprend une forte dimension solidaire, dans la mesure où les actions menées sur l'amont d'un cours d'eau peuvent avoir des incidences sur l'aval de celui-ci et inversement. En matière de gestion des cours d'eau, cette forme de solidarité correspond à la solidarité amont-aval (Bafoil, 2024, p. 2), mais celle-ci nous paraissant trop réductrice dans le cadre de notre recherche, nous avons décidé d'étendre la notion en traitant plutôt de solidarité territoriale. En effet, la notion de solidarité amont-aval semble, avant tout, faire référence à une solidarité technique matérialisée par une attention particulière portée aux actions menées à l'aval ou à l'amont d'un bassin-versant. Or, en matière de GEMAPI, la solidarité territoriale peut revêtir plusieurs formes. Il peut s'agir de solidarité humaine, matérielle, technique, financière, *etc.* De plus, elle ne se limite pas seulement à une solidarité longitudinale, le long d'un cours d'eau, mais intègre, par exemple, une solidarité latérale entre les territoires situés sur les crêtes d'un bassin et ceux situés en fond de vallée. Entendue de la sorte, la solidarité territoriale est largement favorisée par le législateur puisque celui-ci encourage les EPCI-FP à se regrouper au sein de structures territorialement définies par des limites hydrographiques cohérentes, sous-entendant également la mise en place d'un processus de mutualisation entre intercommunalités appartenant à un même bassin ou sous-bassin-versant. La mutualisation de moyens humains, matériels ou financiers entre intercommunalités pour mettre en œuvre la compétence GEMAPI à l'échelle d'un bassin ou d'un sous-bassin-versant apparaît pertinente aux yeux de l'État pour un exercice efficient et solidaire de la compétence GEMAPI. Néanmoins, les modalités de gestion de la compétence reposant sur les décisions des élus locaux, il paraissait intéressant d'établir une comparaison entre les volontés initiales du législateur et les véritables choix d'organisation territoriale de la compétence dans la pratique. L'un des objectifs principaux de la thèse était donc d'analyser les formes de solidarité territoriale existantes ou non en lien avec l'exercice de la compétence GEMAPI à une échelle locale, celle du bassin de l'Adour.

Cette notion de solidarité territoriale est, en effet, importante en matière de GEMAPI dans la mesure où les entités gemapiennes sont inégalement exposées au risque d'inondation et ne disposent pas toutes des mêmes moyens techniques, politiques ou financiers pour exercer la compétence. C'est donc en partant de ces constats que nous nous sommes demandée si la solidarité territoriale que prétendait favoriser la réglementation nationale était réellement prise en compte par les acteurs décisionnels et effective ou s'il pouvait, au contraire, s'observer une accentuation des inégalités territoriales au sein d'un même bassin-versant ? À partir de cette problématique, nous formulons trois hypothèses de recherche qui, après présentation de l'ensemble des résultats sont désormais toutes validées, comme le rappellera cette conclusion.

Un bouleversement de l'organisation territoriale en matière de GEMAPI

Tout d'abord, il s'agissait de dresser un bilan des bouleversements de l'organisation territoriale engendrés par la territorialisation de la compétence GEMAPI. Au regard des résultats issus des enquêtes de terrain, ces divers bouleversements concernent essentiellement des évolutions internes aux structures gemapiennes, des évolutions en termes de gouvernance, de responsabilités, de pratique en matière de GEMAPI ou encore de financements. Concernant les évolutions internes des EPCI-FP, peu d'entre eux ont connu une restructuration de leurs services et des recrutements de personnels avec l'arrivée officielle de la compétence dans la mesure où ils ont, pour la plupart, fait le choix de transférer la compétence à des syndicats de rivières. Ces derniers ont quant à eux souvent renforcé leurs équipes en recrutant du personnel, plus particulièrement lorsque ceux-ci ont fait le choix d'intégrer dans leur statuts l'intégralité de la compétence GEMAPI, comprenant ainsi la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, qui nécessite des compétences supplémentaires par rapport à leurs missions antérieures. L'exercice de la compétence GEMAPI a ainsi, généralement, conduit les structures qui en ont la charge à recruter du personnel afin de développer l'ingénierie territoriale.

Le développement de ces compétences techniques en vue de répondre aux réglementations nationales a engendré une forte augmentation des dépenses en termes de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations pour les territoires les plus exposés au risque d'inondation. Pour les autres, ces dépenses sont restées plutôt stables et cela permet donc de répondre en partie à la problématique de recherche en affirmant que la territorialisation de la compétence GEMAPI accentue les inégalités territoriales entre les entités les plus exposées au risque d'inondation et celles moins exposées. Il s'agit ici d'une inégalité liée aux « *ressources de la nature* » ou plutôt associée à une distribution inégale des handicaps naturels (risque d'inondation) qui peut parfois être cumulée avec une inégalité de « *richesse* » lorsque les territoires les plus exposés sont aussi les plus modestes (Bret, 1996, p.10). Dans ce cas, nous entrons dans la logique de système des inégalités, développée par Alain Bihir et Roland Pfefferkorn, qui précise que les « *inégalités interfèrent entre elles, en se déterminant et même en se générant réciproquement ; qu'elles tendent par conséquent à former un processus cumulatif* » matérialisé par une accumulation de privilèges pour les uns et de handicaps pour les autres (2008, p.29). Dans ces situations, nous assistons à un creusement des inégalités territoriales.

Parallèlement, les résultats d'enquêtes révèlent une évolution de la gouvernance locale engendrée par les réformes territoriales combinées à l'arrivée officielle de la GEMAPI. En effet, depuis que les EPCI-FP détiennent la compétence GEMAPI, ce sont eux qui adhèrent aux syndicats de rivières en lieu et place de leurs communes membres et les périmètres des syndicats mixtes se sont également largement étendus afin d'embrasser au mieux les limites hydrographiques. Face à ces évolutions, les instances de discussions et de décisions associées aux structures gemapiennes et plus exactement les comités syndicaux des syndicats de rivières ont connu quelques changements. Les règles de représentativité ont, la plupart du temps, été revues, passant d'un nombre de représentants par commune à un nombre de représentants par EPCI-FP fluidifiant ainsi les échanges et les prises de décisions. Les élus siégeant au sein de ces comités syndicaux sont donc aujourd'hui généralement des élus communautaires et non municipaux, bien qu'il existe encore quelques exceptions. Cette évolution de la gouvernance locale présente, aux yeux de certains acteurs interrogés durant les enquêtes de terrain, plusieurs inconvénients, dont la perte de proximité avec le terrain ou encore les problèmes de quorum du fait d'une sur-sollicitation des élus communautaires. De plus, la

gouvernance de l'eau combine plusieurs échelles territoriales et plusieurs acteurs et il est parfois difficile pour les entités gemapiennes de répondre à toutes les attentes. Dans le cas des syndicats de rivières, plusieurs agents confient être régulièrement confrontés à des attentes différentes, voire opposées de la part d'instances supra telles que l'agence de l'eau (veillant à l'atteinte des objectifs de la Directive cadre sur l'eau) et de la part des élus locaux. Enfin, qu'il s'agisse des EPCI-FP ou des syndicats de rivières, les représentants de ces entités déplorent tous un manque de communication entre ces deux types de structures, montrant que l'articulation entre échelle politico-administrative et échelle hydrographique n'est pas simple à mettre en place.

Par ailleurs, les acteurs interrogés ont évoqué dans 26 entretiens sur 31 réalisés, une évolution à la hausse des responsabilités en matière de GEMAPI. S'il pouvait être difficile de définir des responsables en cas de défaut d'entretien des cours d'eau ou d'ouvrages avant la territorialisation de la compétence GEMAPI, avec l'affectation obligatoire de celle-ci aux EPCI-FP, les responsabilités de chacun sont désormais clairement identifiées. Les propriétaires riverains conservent leurs responsabilités en matière d'entretien des cours d'eau, mais les entités gemapiennes sont tenues d'intervenir en cas d'urgence, de carence d'entretien ou d'intérêt général. En outre, les entités gemapiennes sont chargées de définir leur stratégie concernant la gestion de leurs ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations et sont ensuite responsables de l'entretien et de la sécurité des ouvrages qu'elles ont choisi de régulariser. Les responsabilités qui pèsent aujourd'hui sur les élus locaux ne sont donc pas anodines, mais présentent néanmoins l'avantage d'avoir engendré une certaine prise de conscience pour ces derniers quant à la nécessité d'élaborer une stratégie de prévention des inondations. Grâce à cette prise de conscience, qui a également été fortement encouragée par le travail de sensibilisation des agents des entités gemapiennes et suscitée par divers phénomènes d'inondations, les acteurs enquêtés soulignent aussi une évolution des pratiques de gestion des cours d'eau, qui leur paraissent aujourd'hui plus respectueuses de l'environnement. Ces pratiques de gestion ne font pourtant pas toujours l'unanimité, notamment auprès de certains élus ou de la population locale qui regrettent parfois les mesures d'entretien des cours d'eau « historiques » telles que les coupes rases de végétation ou encore le curage des lits des cours d'eau. Toutefois, dans la majorité des cas, la réglementation nationale interdit désormais ce type de pratiques et plusieurs acteurs interrogés pensent que l'interdiction de certaines anciennes pratiques remplacées par des mesures visant à laisser plus de liberté à la nature est à l'origine d'une tendance au retrait des riverains dans leur devoir d'entretien des cours d'eau. L'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP est également source de confusion pour les riverains qui s'imaginent que ces missions d'entretien sont aujourd'hui uniquement dévolues aux entités gemapiennes, d'autant plus lorsqu'ils paient la taxe GEMAPI.

La mise en place de ce nouvel impôt apparaît aussi comme une évolution majeure selon des acteurs interrogés. Alors qu'auparavant, les actions relatives à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations pouvaient être financées grâce à des ressources diverses (départementales, régionales, subventions de l'agence de l'eau, etc.), l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP fait désormais peser la majeure partie des dépenses associées à ces actions sur les intercommunalités à fiscalité propre. Ces dernières peuvent faire appel à leurs ressources propres, c'est-à-dire à leur budget général, instaurer la taxe GEMAPI, combiner ces deux moyens de financement ou avoir recours à l'emprunt. La participation financière des échelles territoriales supra s'est ainsi raréfiée, tout comme la solidarité entre différentes échelles territoriales de manière plus générale.

Quand l'absence de solidarité territoriale creuse les inégalités financières

Ces nombreux changements ne sont pas sans conséquences sur les entités en charge de la compétence GEMAPI, tout particulièrement s'agissant des financements. Bien que la taxe GEMAPI constitue un mécanisme de solidarité territoriale à l'échelle d'un EPCI-FP dans la mesure où, théoriquement, les habitants de l'intercommunalité participent au financement des missions gemapiennes, qu'ils soient directement concernés ou non par la gestion des milieux aquatiques et des risques d'inondation, ce dispositif demeure très imparfait. À ce jour, si les trois quarts des EPCI-FP du bassin de l'Adour ont instauré la taxe GEMAPI, beaucoup de personnes enquêtées dénoncent le caractère inégalitaire de cet impôt, dont la recette est plafonnée par le nombre d'habitants. Celui-ci désavantage considérablement les territoires faiblement peuplés, souvent des territoires ruraux qui ont généralement des capacités fiscales déjà faibles et qui peuvent pourtant être fortement exposés au risque d'inondation. Dans certains cas, au regard des enjeux gemapiens présents sur ces territoires, les moyens collectés grâce à la taxe GEMAPI peuvent même s'avérer largement insuffisants pour répondre aux réglementations nationales et tendre vers l'atteinte des objectifs européens (Directive cadre sur l'eau de 2000 et Directive inondation de 2007). Ce constat nous permet ainsi de valider en partie la première hypothèse de recherche selon laquelle l'exercice de la compétence GEMAPI s'avère plus difficile à mettre en œuvre pour les territoires ruraux que pour les territoires urbains. Les difficultés rencontrées par les territoires ruraux sont ici essentiellement financières. En outre, cela nous permet de formuler également une partie de la réponse à la problématique de recherche en affirmant que la territorialisation de la compétence GEMAPI a effectivement participé à l'accentuation de certaines inégalités territoriales, notamment concernant les inégalités de richesse entre territoires ruraux et territoires urbains.

La territorialisation de la compétence GEMAPI, suivie de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales interrogent aussi sur les inégalités entre citoyens d'un même EPCI-FP. Alors que seuls les propriétaires fonciers et les entreprises sont concernés par la taxe GEMAPI, les résidents locataires, qui vivent sur le même territoire et profitent tout autant des actions gemapiennes ne participent plus financièrement à la mise en place de ces actions. La population locale ne semble, pour le moment, pas vraiment consciente du nouvel impôt qui pèse sur elle parce qu'aucune intercommunalité du bassin de l'Adour ne prélève la taxe à son taux maximal. Les montants affichés sur les feuilles d'imposition des foyers sont plutôt faibles et n'attirent pas réellement l'attention. Cela s'explique par le fait que les EPCI-FP ont mis du temps à établir une stratégie d'intervention en matière de GEMAPI, certains sont toujours en réflexion et les actions qui ont été menées concernent plutôt des entretiens courants ou des études permettant justement de définir d'éventuelles actions à mettre en œuvre. Les dépenses les plus importantes, notamment celles concernant les travaux relatifs aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations et l'entretien de ces derniers n'ont pas encore été réalisées. À l'avenir, les inégalités entre citoyens d'un même EPCI-FP pourraient ainsi être plus prononcées.

Toutefois, ces inégalités pourraient être gommées par des mesures de solidarité territoriale telles que la mutualisation de moyens à des échelles plus larges que celle du seul EPCI-FP. Ces mesures existent déjà, en partie, au sein des syndicats de rivières qui rassemblent plusieurs EPCI-FP et sont perçus par les acteurs interrogés comme une amélioration de la solidarité territoriale. Cependant, en s'intéressant de plus près aux principes qui régissent ces démarches de mutualisation, celles-ci sont en réalité très limitées puisque sur les 11 syndicats de rivières présents dans le bassin de l'Adour, seuls 3 d'entre eux appliquent,

par exemple, une mutualisation financière sur l'intégralité des dépenses du syndicat. Pour les autres, la mutualisation financière peut être différente en fonction des territoires, en fonction du type de dépenses (fonctionnement ou investissement) ou encore en fonction du type d'action menée (dépenses mutualisées pour les actions relevant de la GEMA et individualisées pour les actions relevant de la PI). Les enquêtes de terrain réalisées participent à l'identification des différents arguments constituant des freins à l'exercice de la solidarité territoriale et permettent ainsi d'affirmer que cette notion, que le législateur souhaitait développer autour de la gestion des cours d'eau, n'est pas vraiment effective et prise en compte par les entités gemapiennes.

Tout d'abord, l'absence d'une véritable solidarité territoriale se matérialise par un égocentrisme territorial marqué qui se traduit par une habitude des élus locaux et de leurs agents à penser l'action publique à l'échelle d'un territoire administratif. Dans les instances des syndicats de rivières, si la projection et l'appréhension d'une certaine cohérence à l'échelle d'un sous-bassin versant est parfois mesurée, l'échelle du bassin versant est rarement appréhendée. Les représentants des EPCI-FP siégeant au sein des comités syndicaux peuvent avoir tendance à vouloir privilégier leur territoire administratif sans se soucier de ceux des autres ou des priorités liées à l'intérêt général. Cet égocentrisme territorial s'explique aussi en grande partie par l'absence de sentiment d'appartenance à un bassin-versant. Alors que les élus s'identifient facilement au territoire communal ou intercommunal, voire à un sous-bassin versant, le sentiment d'appartenance à un bassin-versant est très rarement constaté, d'où la difficulté à mettre en place des mesures de solidarité territoriale à cette échelle. Ceci ne signifie pas pour autant qu'ils ignorent tout de l'hydrographie locale dont ils ont en général une connaissance assez fine !

Parallèlement, le contexte historique et relationnel joue parfois un rôle central dans la mise en œuvre ou non de mesures de solidarité territoriale. Celui-ci a, dans un premier temps, influencé l'organisation gemapienne du bassin de l'Adour et peut, dans un second temps, être aujourd'hui problématique pour développer une solidarité territoriale à l'échelle de ce bassin ou même à l'échelle de sous-bassins-versants. Il peut se traduire par des tensions politiques ou parfois, des désaccords entre personnes, qu'il s'agisse d'élus ou d'agents.

De plus, à travers les discours recueillis lors des entretiens semi-directifs, de fortes réticences à la solidarité territoriale en matière de prévention des inondations ont été relevées. En effet, ces actions concernant essentiellement les territoires exposés au risque d'inondation et qui plus est, étant très coûteuses, dissuadent les territoires peu concernés par ce risque de participer à leur financement. De la même manière, les élus de ces structures ne perçoivent pas non plus l'intérêt de mener des actions sur leur propre territoire qui ne leur seraient pas directement bénéfiques, mais permettraient plutôt de limiter les risques d'inondation pour des territoires voisins. L'hypothèse selon laquelle la solidarité territoriale est plus difficile à mettre en place pour les actions de prévention des inondations que pour celles de gestion des milieux aquatiques est donc également validée.

Enfin, le sentiment d'abandon et de désengagement de l'État est aussi fortement ressenti par les acteurs en charge de la compétence GEMAPI. Ce sentiment peut être justifié par un manque d'accompagnement technique et financier de la part de l'État (Barone et *al.*, 2016) et se matérialise par une certaine colère des élus locaux, qui se retrouvent désormais en première ligne de la chaîne des responsabilités. Les dispositifs d'aide proposés par les échelles territoriales supra gemapiennes apparaissent insuffisants et les personnes interrogées sont nombreuses à réclamer une solidarité nationale

autour des questions liées à la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Si cette solidarité nationale peut effectivement apporter des solutions à certains territoires dans l'incapacité technique et / ou financière d'exercer pleinement la compétence GEMAPI, elle n'est pas la seule solution. Des mesures de solidarité horizontales, entre territoires pourraient aussi être envisagées, mais le désengagement national accapare l'attention des acteurs en charge de la compétence qui se projettent difficilement sur la mise en œuvre de telles mesures. Le désengagement total de l'État est loin de montrer l'exemple aux territoires, qui peinent ainsi à imaginer des mesures de solidarité territoriale à des échelles plus locales. Cela valide donc la dernière hypothèse de recherche, selon laquelle les acteurs des entités gemapiennes auraient du mal à appréhender la notion de solidarité territoriale, percevant plus facilement la nécessité d'une solidarité verticale que les possibilités d'une solidarité horizontale.

Protection contre les inondations : entre réglementation stricte et solidarité territoriale en péril

Le désengagement national tant évoqué par les acteurs interrogés est particulièrement présent dans les discours lorsqu'il s'agit d'aborder la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations. En effet, les évolutions réglementaires successives depuis l'apparition de la compétence GEMAPI dans les textes de loi en 2014 semblent avoir pour objectif l'amélioration des dispositifs de protection contre les inondations, mais aussi la déresponsabilisation de l'État sur la thématique de la gestion des ouvrages de protection contre les inondations. Cependant, ce durcissement des exigences réglementaires associé au retrait de l'État sur le sujet de la prévention des inondations est mal perçu par les acteurs locaux en charge de la compétence GEMAPI qui dénoncent l'inaction de l'État en matière d'entretien des ouvrages depuis de nombreuses années, faisant aujourd'hui peser de lourdes responsabilités sur leurs épaules. La réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations a majoritairement été évoquée de façon négative dans l'ensemble des entretiens semi-directifs réalisés, d'abord parce qu'elle est inapplicable pour plusieurs territoires en raison d'un manque de moyens techniques et / ou financiers, mais aussi parce qu'elle est paradoxalement trop rigide et imprécise, enfin parce qu'elle omet totalement de prendre en compte les particularités locales.

La faiblesse de moyens techniques et financiers à disposition de certains territoires les place dans l'incapacité d'appliquer le cadre réglementaire en vigueur. En effet, afin de pouvoir donner une existence réglementaire à leurs ouvrages de protection contre les inondations, les entités gemapiennes sont tenues de faire des études préalables, de réaliser les travaux nécessaires et d'assurer l'entretien courant de leurs ouvrages. L'ensemble de ces démarches s'avère très chronophage et souvent très coûteux au regard des normes imposées par l'État. Or, plusieurs territoires du bassin de l'Adour se trouvent actuellement incapables d'assumer financièrement et / ou techniquement la régularisation de leurs ouvrages, les privant ainsi de la liberté du choix. Ne pouvant maintenir leurs ouvrages malgré une volonté politique et habitante forte en faveur de la régularisation de ceux-ci, certains territoires se trouvent dans l'impasse. En théorie, lorsqu'un ouvrage était préalablement reconnu comme concourant à la lutte contre les inondations selon le décret digues de 2007 et qu'il ne fait pas l'objet d'une demande de régularisation au titre des derniers décrets digues (2015 et 2019), celui-ci doit être neutralisé. Mais cette notion de neutralisation est bien loin de satisfaire les acteurs en charge de la compétence ainsi que les populations locales qui perçoivent tout à fait l'intérêt de leur ouvrage, détenant parfois une dimension historique et patrimoniale importante.

D'ailleurs, cette notion de neutralisation fait aussi partie des éléments du cadre réglementaire que les acteurs interrogés considèrent comme imprécis, dans la mesure où les décrets en vigueur ne donnent

aucune indication sur les méthodes de neutralisation des ouvrages ni même sur les acteurs chargés de réaliser l'opération. Seules des doctrines internes aux services de l'État, auxquelles les entités gemapiennes n'ont pas accès, mais qui leur ont été présentées à l'occasion de réunions avec les agents des services de l'État, semblent attribuer la charge de la neutralisation au dernier gestionnaire de l'ouvrage. En tout état de cause, ces imprécisions réglementaires peuvent parfois être source de rapports complexes entre les entités gemapiennes et les services de l'État. Certains représentants d'EPCI-FP ou de syndicats de rivières évoquent même des différences d'interprétation des textes réglementaires entre les différents services de l'État, conduisant parfois à des inégalités de traitement entre entités gemapiennes d'un département à l'autre. Les agents des services de l'État interrogés affirment que si certaines différences peuvent exister, elles sont toutefois à la marge et peuvent être liées aux imprécisions des textes. Ils sont également conscients que certaines règles sont incompatibles avec des particularités locales, rendant la réglementation inapplicable, voire incohérente pour certains territoires et qu'il est nécessaire d'ajuster le cadre réglementaire.

Toutefois, cette réglementation émane de la Direction générale de la prévention des risques, qui, selon les agents des services départementaux de l'État, ne semble pas disposée à faire évoluer le cadre réglementaire de son propre chef. Ainsi, les agents des DDT/M imaginent que l'avenir réglementaire en lien avec la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations repose sur la capacité des territoires à créer du droit local susceptible de faire modèle et d'être ensuite intégré à la réglementation nationale. Cette dernière qui a, au départ, été pensée dans l'unique but de protéger des populations importantes contre les inondations, ne prend pas en compte les particularités locales, notamment lorsque les ouvrages hydrauliques ont été construits, à une certaine époque, dans l'optique de développer les activités économiques des territoires telles que l'agriculture. Ainsi, les obligations réglementaires sont identiques pour les ouvrages protégeant de forts enjeux en termes de vie humaine que pour les ouvrages ne protégeant peu voire pas d'enjeux de vie humaine. Or, dans ce dernier cas de figure, les exigences réglementaires devraient être allégées, ou du moins différentes, au regard des enjeux en présence, ce qui permettrait à ces territoires, généralement ruraux aux moyens financiers modestes, d'avoir une véritable stratégie de prévention des inondations adaptée à leur territoire et surtout à leurs moyens.

En l'état, la réglementation se résume à une situation fortement inégalitaire dans laquelle seuls les territoires les plus peuplés et disposant de moyens techniques et financiers suffisants sont en capacité de garantir le maintien et la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations au regard des règles en vigueur, tandis que les territoires plus faiblement peuplés et disposant de moyens modestes se retrouvent souvent lésés, dans l'incapacité de répondre aux exigences réglementaires. Si dans la plupart des cas, les territoires urbains correspondent au premier cas de figure exposé et les territoires ruraux sont représentés à travers le second cas de figure, permettant ainsi de valider la première hypothèse selon laquelle les territoires ruraux rencontrent plus de difficultés à exercer les missions gemapiennes que les territoires urbains, celle-ci est tout de même à nuancer. Bien qu'elle se vérifie dans la majeure partie des cas, les territoires ruraux ne sont pas toujours pauvres et n'abritent pas tous des enjeux gemapiens importants, ce qui peut, dans ces cas, faciliter l'exercice du bloc gemapien.

Enfin, l'analyse des discours recueillis lors des entretiens semi-directifs au sujet de la gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations confirme la validation de la seconde hypothèse de recherche. Celle-ci se fondait sur l'idée que les missions relatives au volet de prévention des inondations seraient plus difficiles à mettre en œuvre que celles associées au volet de gestion des milieux aquatiques.

En effet, le cadre réglementaire relatif aux ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations est très complexe à appréhender pour les représentants des entités gemapiennes et suscite des dépenses importantes que certains territoires ne peuvent assumer, rendant l'exercice des missions de prévention des inondations bien plus difficile à mener.

Repenser les échelles de solidarité territoriale

Néanmoins, certaines mesures de solidarité territoriale telles que la mutualisation de moyens techniques, matériels ou encore financiers pourraient participer à la réduction de ces inégalités si celles-ci sont pensées à des échelles territoriales suffisamment larges, incluant différents profils de territoires (des plus aisés au plus modestes). C'est la raison pour laquelle, les personnes enquêtées étaient aussi interrogées sur les échelles de solidarité territoriale qu'elles constataient et celles qu'elles considéraient comme pertinentes pour un exercice efficient de la compétence GEMAPI. Là encore, plusieurs acteurs ont eu tendance à ne se référer qu'à leur échelle intercommunale ou à l'échelle de leur(s) syndicat(s) de rivières, montrant la difficile appréhension de mesures de solidarité territoriale à des échelles plus larges et confortant ainsi la validation de la troisième hypothèse de recherche.

En outre, les interrogations sur les échelles de solidarité territoriale pertinentes ont également permis de révéler une confusion quasiment systématique entre échelle de solidarité territoriale et échelle de gestion de la compétence. Les acteurs enquêtés associaient généralement ces interrogations à une remise en question des échelles de gestion de la compétence GEMAPI. Cette réaction illustre souvent la crainte d'appartenir à une échelle territoriale trop large, susceptible de réduire les pouvoirs locaux et de limiter la notion de proximité, engendrant ainsi un manque de réactivité de l'action publique locale. Or, les échelles de gestion peuvent tout à fait rester les mêmes afin de garantir la proximité avec les territoires administratifs et le respect des particularités locales, mais en intégrant des mesures de solidarité territoriale entre les différentes entités gemapiennes. Ces mesures permettraient à des territoires actuellement dans l'impasse en matière de stratégie et d'actions gemapiennes de débloquer certaines situations et de réduire les inégalités liées à l'exercice de la compétence GEMAPI. Toutefois, pour que ces mesures de solidarité territoriale fonctionnent, elles doivent être mises en place à des échelles suffisamment importantes, comme l'affirment certains acteurs interrogés et doivent aussi allier des territoires modestes avec des territoires plus aisés autour d'enjeux communs.

Si plusieurs instances nationales semblent définir l'échelle des EPTB comme intéressante pour faire émerger une solidarité territoriale autour de la gestion du grand cycle de l'eau au sens large grâce à son rôle de coordinateur à l'échelle d'un bassin-versant, les représentants des entités gemapiennes rencontrés ne sont pas tous de cet avis. Alors que certains acteurs prônent une adhésion à l'EPTB de l'ensemble des entités gemapiennes du bassin de l'Adour afin de donner l'opportunité à l'Institution Adour de pouvoir mener pleinement son rôle de coordinateur, d'autres se montrent tout à fait réticents à cette adhésion pour des raisons qui peuvent être d'ordre financier, politique, technique ou parfois, relationnel. La mission de coordination de l'EPTB est donc actuellement limitée et les réflexions concernant la mise en œuvre d'une solidarité territoriale en matière de GEMAPI également. Pourtant, plusieurs acteurs reconnaissent qu'une mutualisation des moyens, notamment financiers, entre entités gemapiennes permettrait non seulement de réduire les inégalités relatives à l'exercice de la compétence, mais aussi de mettre en place une stratégie de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations efficiente et dimensionnée à une échelle territoriale cohérente.

Les perspectives d'avenir du bassin de l'Adour et de la compétence GEMAPI

Les entretiens semi-directifs avaient également pour objectif d'encourager les acteurs à s'interroger sur les perspectives d'évolution de la compétence dans leur territoire, mais aussi sur les pistes d'amélioration envisageables concernant la compétence elle-même. Si les idées pour améliorer la gestion de la compétence à l'échelle de leur territoire ne manquent pas, les représentants des entités gemapiennes ont eu plus de mal à imaginer des pistes d'amélioration de la compétence GEMAPI ou ont moins osé se prononcer. Ils mettent surtout en avant leur volonté d'améliorer leur stratégie de communication, que ce soit auprès des riverains, des autres entités gemapiennes ou encore d'éventuels partenaires (agence de l'eau, Départements, etc.) afin de construire une véritable stratégie commune permettant de tendre vers l'atteinte des objectifs européens. Certains envisagent même encore des modifications de périmètre et / ou de gouvernance. Pour les représentants de l'agence de l'eau Adour-Garonne ou de l'EPTB, l'amélioration de la communication semble également constituer un paramètre important pour faire progresser la stratégie gemapienne vers l'intérêt général, mais aussi pour envisager des actions plus ambitieuses. Une amélioration de la solidarité territoriale à travers des mécanismes de mutualisation (financière, technique, matérielle, etc.) a aussi été mise en avant par l'EPTB pour évoquer les perspectives d'amélioration à l'échelle du bassin de l'Adour. En revanche, concernant les agents des services de l'État, les perspectives d'amélioration concernaient plutôt la répartition des items de la compétence qu'ils préféreraient voir exercés par une seule et même entité à l'échelle d'un bassin-versant ou les découpages territoriaux, bien qu'ils affirment être tout de même satisfaits de l'organisation territoriale gemapienne actuelle.

Même si les propositions concernant les pistes d'amélioration de la compétence GEMAPI ont été moindres, au regard de l'analyse complète des résultats de recherche, nous proposons trois pistes d'amélioration distinctes. Premièrement, afin de prendre en compte les particularités locales en matière de gestion des ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations, la création d'une nouvelle classe dans les textes réglementaires devrait être envisagée, ou, *a minima* une adaptation du cadre réglementaire pour les ouvrages situés en zone rurale. Cette révision des règles, réfléchi en concertation avec les acteurs locaux en charge de la compétence GEMAPI, les services de l'État chargés d'établir la réglementation nationale (DGPR : direction générale de la prévention des risques), mais aussi avec des spécialistes du génie hydraulique permettrait de trouver une alternative convenable, alliant capacités des territoires et sécurité des ouvrages vis-à-vis des enjeux humains. Parallèlement, dans l'objectif d'accompagner les diverses stratégies de prévention des inondations retenues par les territoires, des dispositifs de compensation en cas d'effacement d'ouvrage devraient être instaurés. Cela permettrait de diversifier les stratégies de prévention des inondations en combinant protection physique par le biais d'ouvrages hydrauliques et protection « douce » grâce à la restauration de champs d'expansion de crue ou des actions de désimperméabilisation des sols, de restaurations de haies, de zones humides, etc.

Deuxièmement, la thématique du financement de la compétence est également apparue comme nécessitant quelques améliorations, au regard des difficultés rencontrées par certains territoires, mais aussi de l'accentuation des inégalités territoriales engendrée par l'exercice gemapien. Il apparaît primordial de mettre en place une solidarité multiscalair en imposant une participation minimale de l'État ainsi que de l'ensemble des niveaux de collectivités (Régions, Départements, communes) afin de soutenir les entités gemapiennes dans l'exercice de leurs missions, qui traitent pour certaines d'entre elles de vies humaines. Ensuite, la solidarité territoriale pourrait prendre forme à travers la mise en place d'un système de

péréquation financière entre EPCI-FP (principaux financeurs de la compétence GEMAPI). Cette mesure permettrait également de réduire les inégalités territoriales en matière de GEMAPI et devrait être pensée à une échelle hydrographique cohérente et suffisamment importante pour lisser les capacités financières des territoires. Il pourrait ainsi s'agir de l'échelle de l'EPTB, à condition que l'État impose parallèlement une couverture nationale du territoire par des EPTB, ou l'échelle des agences de l'eau qui couvre déjà l'intégralité du pays.

Pour finir, une meilleure coordination des différentes échelles territoriales en lien avec la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations nous semble essentielle pour assurer un exercice efficient de cette compétence. Pour cela, le rôle de l'EPTB apparaît important, mais s'avère actuellement limité par le défaut d'adhésion de la totalité des entités gemapiennes du bassin. Ainsi, dans le but de favoriser la coordination des actions gemapiennes à l'échelle d'un bassin-versant tel que celui de l'Adour, rendre obligatoire l'adhésion de l'ensemble des EPCI-FP et des syndicats de rivières présents sur ce territoire à l'EPTB nous paraît essentiel, d'autant plus lorsque l'ensemble des représentants de ces structures affirment manquer de liens. Cette mesure offrirait également la possibilité de voir au-delà de la compétence GEMAPI et d'organiser une coordination des actions relatives au grand cycle de l'eau de manière plus large. Pour cela, comme sur de nombreuses autres thématiques, le dialogue territorial apparaît essentiel dans le processus de mise en coordination des actions et des acteurs.

Le dialogue territorial est notamment la solution étudiée par le Gouvernement, dans un contexte de changement climatique où les défis environnementaux s'avèrent toujours plus ardues à relever, pour parvenir à atteindre les objectifs fixés et renouer les liens entre différentes échelles territoriales. Celui-ci a ainsi fait l'objet d'un colloque à l'Assemblée nationale réunissant « *des chercheurs, des acteurs et des élus nationaux et locaux afin de croiser les regards sur les enjeux de l'articulation local-national à l'aune des transitions et de mener des réflexions sur les coopérations entre territoires et la territorialisation des politiques environnementales* » (POPSU, Plateforme d'observation des projets et stratégies urbaines, 2024). Ce colloque, organisé par l'Europe des projets architecturaux et urbains et tenu le 23 mai 2024, avait pour titre « *À l'échelle des transitions – Tisser des liens pour de nouveaux dialogues territoriaux* ». Il présentait l'occasion d'évoquer l'ensemble des défis environnementaux à relever, de la mise en place d'une industrie plus respectueuse de l'environnement, à la gestion de la biodiversité dans un contexte de changement climatique, jusqu'à l'équité territoriale comme accélérateur de la transition écologique. Si la territorialisation des politiques environnementales est aujourd'hui bien avancée, dès l'introduction de ce colloque, Dominique Faure (Ministre déléguée des collectivités territoriales et de la ruralité) précise que « *les solutions ne se trouvent pas "au sein" de chaque territoire, mais "entre" les territoires* », confirmant ainsi la nécessité d'une solidarité territoriale en matière de politique environnementale et insistant même sur l'importance de « *contrats de réciprocité* » entre territoires urbains et ruraux (Szeftel, 2024). À l'issue de ce colloque qui a permis d'attirer l'attention sur l'urgence d'améliorer le dialogue territorial et par extension la solidarité territoriale, une question reste en suspens : post-territorialisation, comment créer de nouveaux liens entre l'État et les différents niveaux de collectivités mais aussi comment améliorer la coopération entre les territoires pour faire face aux défis environnementaux ?

Bibliographie

Littérature scientifique :

AGUESSE Pierre et MARAZANOF Francis, 1965, « Les modifications des milieux aquatiques de Camargue au cours des 30 dernières années », *Annales de Limnologie - International Journal of Limnology*, vol. 1, n° 2, p. 163-190.

ALLAIN Sophie, 2001, « Les schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une procédure innovante de planification participative de bassin », *Géocarrefour*, vol. 76, n° 3, p. 199-209.

ALDHUY Julien, 2010, « La transformation des Landes de Gascogne (XVIIIe-XIXe), de la mise en valeur comme colonisation intérieure ? », *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia*, n° 8, p. 1-20.

ANCKIÈRE Marie et LANGUMIER Julien, 2009, « La remise en eau de la plaine de Piolenc-Mornas face à la constitution d'une culture locale de l'arrangement », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, p. 1-12

ARISTOTE (traduit par BODEUS Richard), 2008, *Sur la justice ; éthique à Nicomaque livre V*, Édition Flammarion, Paris.

ARNAUD Fanny et SCHMITT Laurent, 2018, « Hydrosystème fluvial », *Géoconfluences* [en ligne].

ATTIAS-DONFUT Claudine, 2016, « Les liens intergénérationnels », *Vie sociale*, vol. n° 15, n° 3, p. 45-60.

BAFOIL François, 2024, « La gestion par bassin versant : solidarité et action collective », synthèse de l'étude scientifique intitulée « Aurons-nous toujours de l'eau ? », CERI-Sciences Po, p. 1-6.

BAILLY Antoine, VIALA Laurent, 2019, « Radical Geography », *Encyclopédie Universalis*.

BARON Catherine, 2006, « Mutations institutionnelles et recompositions des territoires urbains en Afrique : une analyse à travers la problématique de l'accès à l'eau », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n° Dossier 6, p. 1-20.

BARON Catherine et BELARBI Wafae, 2010, « Gouvernance participative et rôle des associations pour l'accès à l'eau dans la périphérie de Casablanca (Maroc) » in SCHNEIER-MADANES Graciela, *L'eau mondialisée*, La Découverte, Paris, p. 381-401.

BARONE Sylvain, DEDIEU Claire et GUÉRIN-SCHNEIDER Laetitia, 2016, « La suppression de l'ingénierie publique de l'État dans le domaine de l'eau : les effets paradoxaux d'une réforme néo-managériale », *Politiques et Management public*, 2016, vol. 33, no 1, p. 49-67.

BARONE Sylvain et GHIOTTI Stéphane, 2022, « GEMAPI et les reconfigurations de la gestion de l'eau. Le cas du « Grand Montpellier » : analyse et prospective », *G-Eau Working Paper/Rapport de recherche n° 10*, p. 1-43.



- BARRAQUÉ Bernard, 1995, « Les politiques de l'eau en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, p. 420-453.
- BARRAQUÉ Bernard, 2001, « Les enjeux de la Directive cadre sur l'eau de l'Union Européenne », *Flux*, vol. 46, n° 4, p. 70-75.
- BARRAQUÉ Bernard, 2007, « Les agences de l'eau et le contexte de la régionalisation », *Responsabilité & Environnement*, n° 46, p. 73-80.
- BARRAQUÉ Bernard et LAIGNEAU Patrick, 2017, « Agences de l'eau : rétrospection prospective », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, vol. 87, n° 3, p. 114-120.
- BAULIG Henri, 1957, « Les méthodes de la géomorphologie d'après M. Pierre BIROT (Premier article.) », *Annales de Géographie*, vol. 66, n° 354, p. 97-124.
- BEAUDRY Raymond et DIONNE Hugues, 1996, « Vivre quelque part comme agir subversif : les solidarités territoriales », *Recherches sociographiques*, vol. 37, n° 3, p. 537-557.
- BEHAR Daniel, 2019, « De l'égalité à la cohésion des territoires », *Géographie, économie, société*, vol. 21, n° 3, p. 251-267.
- BIHR Alain et PFEFFERKORN Roland, 2008, *Le système des inégalités*, La Découverte, Paris, p. 1-128.
- BLAIS Marie-Claude, 2008, « La solidarité », *Le Télémaque*, vol. 33, n°1, p. 9-24.
- BOCHACA Michel, 2015, « Bayonne et le déplacement de l'embouchure de l'Adour d'après l'enquête de 1491 », in Jean-Luc SARRAZIN, *Ports et littoraux de l'Europe atlantique : Transformations naturelles et aménagements humains (XIVe-XVIe siècles)*, Presses universitaires de Rennes, p. 97-117.
- BORGETTO Michel, 2000, « Égalité, solidarité... équité ? », *CURRAP (centre universitaire de recherches sur l'action publique et le politique) revue*, p. 1-41.
- BOUBA-OLGA Olivier, 2021, « Qu'est-ce que le « rural » ? Analyse des zonages de l'Insee en vigueur depuis 2020 », *Géoconfluences* [en ligne].
- BOUISSET Christine, CLARIMONT Sylvie et DEGREMONT Isabelle, 2007, « Des lieux sous les eaux : mémoire et géographie de l'inondation dans le bassin de l'Adour », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, n° 23, p. 55-67.
- BOUISSET Christine et Degrémont Isabelle, 2014, « L'adaptation, une nouvelle clé pour penser la gestion des risques naturels en montagne ? », *Sud-Ouest européen. Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest*, n° 37, p. 91-103.
- BOWER Blair T. et KNEESE Allen V., 1968, *Managing water quality : Economics, Technology, Institutions*, 1st Edition, New-York, p. 1-328.
- BOYER Alain, 2003, « John Rawls (1921-2002). In memoriam », *Hermès, La Revue*, vol. 36, n° 2, p. 207-211.



BRAVARD Jean-Paul et PETIT François, 1997, *Les cours d'eau : dynamique du système fluvial*, Armand Colin, Paris, p. 1-222.

BRAVARD Jean-Paul et LÉVÊQUE Christian, 2020, *La gestion écologique des rivières françaises : regards de scientifiques sur une controverse*, l'Harmattan, Paris, p. 1-365.

BRENNETOT Arnaud, 2011, « Les géographes et la justice spatiale : généalogie d'une relation compliquée », *Annales de géographie*, vol. 678, n° 2, p. 115-134.

BRET Bernard, 1996, « Les inégalités : une question de géographie politique », *L'Information Géographique*, vol. 60, n° 1, p. 10-19.

BROC Numa, 1971, « Un géographe dans son siècle, Philippe Buache (1700-1773) », *Dix-Huitième Siècle*, vol. 3, n° 1, p. 223-235.

BRUN Alexandre, 2009, « Gestion de l'eau en France », *Économie rurale*, vol. n° 309, n° 1, p. 4-8.

BYÉ Maurice, 1958, « Localisation de l'investissement et Communauté économique européenne », *Revue économique*, vol. 9, n° 2, p. 188-212.

CALBERAC Yann, 2010, *Terrains de géographes, géographes de terrain. Communauté et imaginaire disciplinaires au miroir des pratiques de terrain des géographes français du XXe siècle*, Thèse en géographie, Université de Lyon.

CLARIMONT Sylvie, 2009, « L'évolution des politiques française et espagnole de l'eau. Entre directives communautaires et décentralisation administrative », *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires*, n° 309, p. 34-49.

CLARIMONT Sylvie, 2015, *Action territoriale et environnement. Entre injonctions globales et contraintes locales*, Thèse en géographie, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

COMBY Émeline, LE LAY Yves-François et PIÉGAY Hervé, 2019, « Power and Changing Riverscapes : The Socioecological Fix and Newspaper Discourse Concerning the Rhône River (France) Since 1945 », *Annals of the American Association of Geographers*, vol. 109, n° 6, p. 1671-1690.

COULANGEON Philippe, 2010, *Sociologie des pratiques culturelles*, La découverte, Paris, p. 1-131.

COULON Louis, 1644, *Les rivières de France, ou Description géographique et historique du cours et débordement des fleuves, rivières, fontaines, lacs et estangs qui arrousent les provinces du royaume*, Bibliothèque nationale de France, p. 1-625.

DALL'AGLIO Sandrine et PETITET Sylvain, 2000, « Territoire communal et solidarité territoriale, le cas de Villefranche-sur-Saône (Rhône) », *L'Espace géographique*, vol. 29, n° 2, p. 170-183.

DARRETCHÉ Bernard, 2005, « Le port de Bayonne : Place du port aujourd'hui et perspectives pour l'avenir », *Revista internacional de los estudios vascos*, vol. 50, n° 2, p. 371-390.

DEDIEU Claire, 2021, « L'administration territoriale de l'État en "mode dégradé". Les conséquences de la suppression de l'ingénierie publique sur la protection de l'eau », *Revue française d'administration publique*, vol. 179, n°3, p. 589-606.

DELDREVE Valérie et CANDAU Jacqueline, 2015, « Inégalités intra et intergénérationnelles à l'aune des préoccupations environnementales », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 79-98.

DELPECH Viviane, 2021, « Dans l'ombre du prestige. Établissements de bains isolés et microstations thermales des Pyrénées occidentales », *Les Cahiers de Framespa*, n° 38, p. 1-15.

DEPRAZ Samuel, 2017, *La France des marges*, Armand Colin, Paris, p. 1-288.

DEVIENCE Sophie, DEGROOTE Ariane, et MICHEL Frank, 2022, « De l'eau pour qui et pour quoi ? Rôle de l'irrigation dans l'évolution de l'agriculture et les systèmes de production actuels dans différents territoires du bassin Adour-Garonne », *Sud-Ouest Européen*, 2022, n° 54, p. 1-22.

DORÉ Gwénaél, 2019, « Géographie inégalitaire des services publics et aménagement du territoire », *Population & Avenir*, vol. 745, n° 5, p. 4-8.

DROBENKO Bernard, 2010, « Directive inondation : La prévention impérative », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 35, n° 1, p. 25-35.

DUBREU Malka, 2019, « La trajectoire politique de la notion de solidarité », *Vie sociale*, vol. 27, n° 3, p. 41-56.

DUMONT Gérard-François, 2015, « La France des inégalités territoriales », *Laboratoire espaces, nature et culture (ENeC)*, Paris, p. 6-12.

DUNLOP Jérôme, 2019, « Chapitre II. Comprendre les faits et les répartitions », *Que sais-je ?*, vol. 4e éd., p. 23-37.

DUPUY Francis, 1996, *Le pin de la discorde : les rapports de métayage dans la Grande Lande*, Éditions de la maison des sciences de l'homme, Paris, p. 1-478.

DURAN Patrice et THOENIG Jean-Claude, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, vol. 46, n°4, p.580-623.

DURANTHON Arnaud, 2019, « Le déclin du syndicat de communes ou l'effacement contraint du modèle de la subsidiarité intercommunale », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 172, n° 4, p. 905-919.

FAINSTEIN Susan S., 2010, *The Just City*, 1st édition, Ithaca, Cornell University Press, p. 1-224.

FASSIN Didier, 2008, « 1 – Les impensés des inégalités sociales de santé » in NIEWIADOMSKI Christophe et AÏACH Pierre, *Lutter contre les inégalités sociales de santé*, Presses de l'EHESP, Rennes, p. 19-28.

FAUCHER Daniel, 1943, « Les Pyrénées. Aperçu géographique », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol. 14, n° 2, p. 204-236.

FEUILLETTE Sarah, 2004, « L'eau en France : entre subsidiarité et gestion spatiale », *Cybergeo : European Journal of Geography*, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) : « L'eau à la rencontre des territoires », p. 1-5.

FIJALKOW Ygal et JALAUDIN Christophe, 2012, « Les habitants du rural et leurs services publics : pratiques et opinions d'usagers », *Sciences de la société*, n° 86, p. 86-107.

FILIPPI Maryline, 2004, « Réorganisations dans la coopération agricole : proximités et solidarité territoriale », *Économie rurale*, vol. 280, n° 1, p. 42-58.

FISCHER Jean, 1930, « Le régime de l'Adour et de ses affluents », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol. 1, n° 1, p. 75-97.

FOSTER Vivien, 2005, « Ten Years of Water Service Reform in Latin America : Toward an Anglo-French Model », *Water supply and sanitation sector board discussion paper series*, n° 3, p. 1-24.

FOURNIER Marie, BONNEFOND Mathieu et DEBRAY Adèle, 2021, « La servitude de sur-inondation : un mécanisme capable de penser les solidarités entre espaces ruraux de fonds de vallées et espaces urbains inondables ? Le cas du bassin-versant de l'Oudon », *Géographie, économie, société*, vol. 23, n° 4, p. 489-506.

FRANÇOIS Jean, 1652, *La science de la géographie*, Bibliothèque nationale de France, p. 1-470.

FREYMOND Nicolas, MEIER Daniel et MERRONE Giuseppe, 2003, « Ce qui donne sens à l'interdisciplinarité », *A contrario*, vol. Vol. 1, n° 1, p. 3-9.

FREYSSINET Jacques, 2018, « Inégalités, pauvreté, exclusion sociale : l'impact de la crise et des réformes », *Chronique Internationale de l'IREs*, vol. 161, n° 1, p. 14-24.

FROELHY François, 1979, « Une forme originale de planification : l'action concertée Adour-Garonne », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol. 50, n° 3, p. 466-473.

GAVOILLE Sophie, LAGARRIGUE Céline et MORIN-CRINI Nadia, 2020, « Chapitre II. Les agences de l'eau », in Grégorio CRINI, *Eaux industrielles contaminées : Réglementation, paramètres chimiques et biologiques & procédés d'épuration innovants*, Presses universitaires de Franche-Comté, Besançon, p. 41-55.

GÉOCONFLUENCES, 2022, « Fonds structurels européens » [en ligne].

GERVAIS-LAMBONY Philippe et DUFAUX Frédéric, 2009, « Justice...spatiale ! », *Justice spatiale*, Armand Colin, Paris, p. 3-15.

GHIOTTI Stéphane, 2006, « Les Territoires de l'eau et la décentralisation. La gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*, n° Dossier 6, p. 1-29.

GHIOTTI Stéphane, 2010, « Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en France. La SAGEsse s'est-elle imposée dans les politiques de l'eau ? », *Droit et gestion des collectivités territoriales*, vol. 30, n° 1, p. 189-202.

GHIOTTI Stéphane et RIACHI Roland, 2013, « La gestion de l'eau au Liban : une réforme confisquée ? », *Études rurales*, vol. 192, n° 2, p. 135-152.

GINTRAC Cécile, 2020, « Le foisonnement récent de la géographie critique en France », *Histoire de la recherche contemporaine. La revue du Comité pour l'histoire du CNRS*, Tome IX - n°1, p. 35-44.

GIORGI Dominique et SAINTOYANT Valérie, 2018, *La solidarité en quête de sens*, Hyg e  ditions, Rennes, p. 1-252.

GIRAUT Frédéric, 2008, « Conceptualiser le territoire », *Historiens et Géographes*, n° 403, p.57.

GOBERT Julie et DEROUBAIX José-Frédéric, 2022, « Interdépendances et nouvelles solidarités : (a)ménager les territoires de la Seine amont », *Rapport PIREN-Seine*, phase 8, p. 1-18.

GOELDNER-GIANELLA Lydie, ABDI Youcef, GRANCHER Delphine et GAUTIER Emmanuèle, 2021, « L'évocation des digues maritimes et fluviales en France dans Le Monde : le rôle de la presse pour stimuler une réflexion sur le devenir des digues au XXIe siècle », *Norois*, vol. 261, n° 4, p. 39-58.

GONOT Bertrand, 2005, « Le développement de l'irrigation dans le bassin de la Midouze : conséquences, régulations et enseignements », *Actes des congrès nationaux des sociétés historiques et scientifiques*, vol. 126, n° 10, p. 121-130.

GUÉRANGER David et POUPEAU François-Mathieu, 2019, « Introduction. Les syndicats de communes en France : résistance ou déclin annoncé ? », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 172, n° 4, p. 877-891.

GUERRIN Joana, 2012, « Le développement durable comme légitimation de l'action publique. Le cas des inondations du Rhône », *Les cahiers du CRGRNT*, p. 1-28.

GUERRIN Joana et BOULEAU Gabrielle, 2014, « Remparts ou menaces ? Trajectoires politiques de l'endiguement en France, aux Pays-Bas et aux  tats-Unis », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 21, n° 1, p. 89-109.

HAGHE Jean-Paul, 1998, « Les eaux courantes et l'état en France (1789-1919). Du contrôle institutionnel à la fétichisation marchande », *Thèse de doctorat*, Paris, EHESS.

HAGIMONT Steve, 2017, *Commercialiser la nature et les façons d'être : une histoire sociale et environnementale de l'économie et de l'aménagement touristiques (Pyrénées françaises et espagnoles XIXe-XXe siècle)*, Thèse en histoire, Université Toulouse Le Mirail, p. 1-1062.

HAMEL Christelle et RAULT Wilfried, 2014, « Les inégalités de genre sous l' cil des démographes », *Population Sociétés*, vol. N° 517, n° 11, p. 1-4.

HARVEY David, 2015, *Villes rebelles : Du droit à la ville à la révolution urbaine*, Buchet/Chastel, Paris, p. 1-234.

HEITZ Carine, FERNANDEZ Sara et LAUMIN Vincent, 2018, « Enquêter sur la GEMAPI : quelles origines et quels effets sur les territoires de l'eau ? », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. Numéro 26, n° 2, p. 6-11.



HORTON Robert Elmer, 1945, « Erosional development of streams and their drainage basins ; hydrophysical approach to quantitative morphology », *GSA Bulletin*, vol. 56, n° 3, p. 275-370.

INOCENTE Bruno Romeu, 2015, *Les mécanismes de la solidarité territoriale : essai comparatif (Brésil - France)*, Thèse en droit, Université de Bordeaux.

JOLY Nicolas, 2002, « Loisirs, cadre de vie et développement : un siècle de planification dans la Ruhr (1900-2000) », *L'information géographique*, vol. 66, n° 4, p. 325-340.

KIENER André, 1985, « Au fil de l'eau en pays méditerranéen : milieux aquatiques, poissons et pêche, gestion », Éditions Aubanel, Paris, p. 1-307.

KUNG Flamina, CARLET Fabien et GRANDIDIER Pierre, 2018, « Organisation des compétences complémentaires des bureaux d'études pour les besoins interdisciplinaires de la GEMAPI », *Sciences Eaux Territoires*, vol. Numéro 26, n° 2, p. 18-21.

LABORDE Jean-Pierre, 2009, « Éléments d'hydrologie de surface », cours de l'école polytechnique de l'université de Nice – Sophia Antipolis, p. 1-202.

LAGANIER Richard, PIQUET Patrick, SALVADOR Pierre-Gil et SCARWELL Helga-Jane, 2000, « Inondation, territoire et aménagement : l'évolution de la prise en compte du risque inondation dans la vallée de la Canche (Pas-de-Calais, France) », *Géocarrefour*, vol. 75, n° 4, p. 375-382.

LAGARDE Lucie, 1987, « Philippe Buache, ou le premier géographe français, 1700-1773 », *Mappemonde*, vol. 6, n° 2, p. 26-30.

LAIMÉ Marc et SOUCHAY Grégoire, 2015, « Sivens, le barrage de trop », *Éditions du Seuil*, p. 1-142.

LAMOTTE Maxime et LESCURE Jean, 1977, « Tendances adaptatives à l'affranchissement du milieu aquatique chez les amphibiens anoues », *Revue d'Écologie*, n° 2, p. 225-311.

LANDEL Pierre-Antoine, 2007, « Entre politique publique et action publique : l'ingénierie territoriale », in HAMMAN Philippe, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, l'Harmattan, Paris, p. 117-122.

LEFEBVRE Henri, 1967, « Le droit à la ville », *L'Homme et la société*, vol. 6, n° 1, p. 29-35.

LE GALES Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, p. 57-95.

LEPICIER Denis, DORÉ Gwénaél et DIALLO Abdoul, 2014, « Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales ? », *Économie rurale*, n° 344, p. 61-74.

LEPRINCE Matthieu et POURIEUX Matthieu, 2018, « L'impact des dotations de péréquation sur les dépenses locales : une évaluation sur données communales en France », *Revue d'économie financière*, vol. N° 132, n° 4, p. 107-119.

LERAT Serge, 1968, « L'économie des Pyrénées basques et béarnaises », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol. 39, n° 4, p. 435-457.

LEYDET Victor, 1936, *Le syndicat de communes*, Thèse en droit, Université de Paris.

LOLIVE Jacques et TAVERNE Didier, 2008, « Les essais de gestion intégrée de l'Institution Adour », in BLANC Nathalie et BONIN Sophie, *Grands barrages et habitants. Les risques sociaux du développement*, Éditions Quae, coll. Natures sociales, p. 247-265

LORANT-PLANTIER Émilie et PECH Pierre, 2011, « La gestion du risque inondation en France vecteur de territorialité : l'exemple de l'Entente Oise-Aisne, bassin versant de l'Oise », *Annales de géographie*, vol. 678, n° 2, p. 193-203.

LUCHAIRE Yves, 2010, « La mise en concurrence dans l'organisation et la gestion des services publics locaux : L'exemple de l'eau », *Annuaire des collectivités locales*, n° 30, p. 149-160.

MARC Philippe, 2021, « Le périmètre technique de la compétence GEMAPI », *Droit de l'environnement*, n° 298, p. 108-115.

MASSON Eric, ARNAUD-FASSETTA Gilles et OLIVIER Blanpain, 2015, « Gestions alternatives de la ressource en eau : Éditorial », *Territoire en Mouvement*, vol. 25-26, p. 1-3.

MATIAS Lauren, 2019, *Les tensions autour de la gestion territorialisée des cours d'eau : l'exemple du PAPI de l'agglomération dacquoise*, Mémoire de master 2 en géographie aménagement, Université de Pau et des Pays de l'Adour, p. 1-163.

MATIAS Lauren, CLARIMONT Sylvie, DARTHOS Aurélie et DEGRÉMONT Isabelle, 2024, « La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour », *Colloque Dignes 2024 - Systèmes et ouvrages de protection contre les inondations d'origines maritimes et fluviales : état des lieux, avancées, innovations et perspectives*, Aix-en-Provence, p. 1-10.

MAZUEL Luc, 2015, « une démarche de stratégie prospective pour le Gers (France) afin de répondre aux évolutions de la consommation touristique adressée à la campagne », *52e colloque de l'ASRDLF, Territoires méditerranéens, agriculture, alimentation et villes*, Montpellier, p. 1-17.

MELÉ Patrice, 2009, « Identifier un régime de territorialité réflexive », in VANIER Martin, *Territoires, territorialité, territorialisation, controverses et perspectives*, Presses universitaires de Rennes, p. 1-14.

MORANDI Bertrand, PIÉGAY Hervé, JOHNSTONE Karen et MIRALLES Diego, 2016, « Les Agences de l'eau et la restauration : 50 ans de tensions entre hydraulique et écologique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, n° Volume 16 Numéro 1, p. 1-41.

MOREAU DEFARGES Philippe, 2008, *La gouvernance : Que sais-je ?* Presses universitaires de France, Paris, p. 1-128.

MYNARD Frantz et MARC Philippe, 2021, « La littoralisation de la compétence Gemapi : l'extension du domaine de la lutte aux risques côtiers », *Droit de l'environnement*, vol. 306, p. 433-441.

NAGARAJ Nareppa, 1999, « Institutional management regimes for pricing of irrigation water : the French model — lessons for India », *Agricultural Systems*, vol. 61, n° 3, p. 191-205.

NORMAND Théo, 2018, « Impact de la GEMAPI sur les acteurs en charge des milieux aquatiques – Cas d'étude sur le bassin Seine-Normandie », *Sciences Eaux Territoires*, vol. Numéro 26, n° 2, p. 12-15.

OFFNER Jean-Marc, 2006, « Les territoires de l'action publique locale », *Revue française de science politique*, vol. 56, p. 27-47.

ORTELIUS Abraham, 1570, *Theatrum orbis terrarum*, Bibliothèque nationale de France.

OST François, 1987, « J. Rawls : une théorie de la justice pour notre temps ? », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 19, n° 2, p. 141-144.

PACAUD Serge, 2007, *Autrefois l'Adour*, Éditions Atlantica, Bayonne, p. 1-249.

PAPAY Philippe et DE MENTHIÈRE Nicolas, 2018, « Vers une valorisation nationale de l'Appel à partenariat innovant GEMAPI Cerema-Irstea », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 26, n° 2, p. 66-67.

PAPY Louis, 1938, « Les « barthes » de l'Adour », *Annales de géographie*, vol. 47, n° 269, p. 532-534.

PFLIEGER Géraldine, 2006, « The French model of water supply management challenged by users' empowerment », *Water Policy*, vol. 8, n° 3, p. 211-229.

PICON Bernard et ALLARD Paul, 2007, « Les inondations du Rhône aval de 1856, 1993, 1994, 2003 et leurs répercussions sociétales », *La Houille Blanche*, n° 2, p. 52-57.

PIKETTY Thomas, 2010, *L'économie des inégalités*, La Découverte, Paris, p. 1-131.

PINCHEMEL Philippe, 1950, « L'étude des réseaux hydrographiques », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, vol. 27, n° 208, p. 72-80.

PISTRE Pierre et RICHARD Frédéric, 2018, « Seulement 5 ou 15 % de ruraux en France métropolitaine ? Les malentendus du zonage en aires urbaines », *Géoconfluences*, [en ligne].

PIVETEAU Vincent, 2011, « L'ingénierie territoriale, défi pour la gouvernance », *Pour*, vol. 209210, n° 2, p. 159-164.

PLANDÉ Romain, 1936, « La circulation dans les vallées pyrénéennes de l'Adour et des Gaves », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol. 7, n° 3, p. 213-237.

POINSOT Yves, 1996, « L'évolution géographique récente du bassin de Lacq : redéploiement industriel et facteurs environnementaux », *Géocarrefour*, vol. 71, n° 1, p. 55-64.

POPSU - PLATEFORME D'OBSERVATION DES PROJETS ET STRATÉGIES URBAINES, 2024, Colloque « À l'échelle des transitions : tisser des liens pour de nouveaux dialogues territoriaux », Paris.

POTTIER Aude, 2012, *La forêt des Landes de Gascogne comme patrimoine naturel ? Échelles, enjeux, valeurs*, Thèse en Géographie Humaine, Université de Pau et des Pays de l'Adour.



PRONOST Joseph, 2021, « Gouvernance de l'eau : mise en œuvre de la loi NOTRe et de la compétence GEMAPI », *Administration*, vol. 269, n° 1, p. 91-93.

PRZYLUSKI Valentin et HALLEGATTE Stéphane, 2013, *Gestion des risques naturels : Leçons de la tempête Xynthia*, Quae, Versailles, p. 1-267.

RAWLS John, 1971, *A theory of justice*, Harvard University Press, Cambridge (USA), p. 1-624.

REGHEZZA-ZITT Magali, 2015, « Territorialiser ou ne pas territorialiser le risque et l'incertitude. La gestion territorialisée à l'épreuve du risque d'inondation en Île-de-France », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, n° 26, p. 1-22.

REINERT Max, 2007, « Postures énonciatives et mondes lexicaux stabilisés en analyse statistique de discours », *Langage et Société*, n°121-122, p.189-202.

RICHARD Marcelle, 1937, « Les Barthes de l'Adour », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol. 8, n° 2, p. 101-163.

RICHARD Sophie et RIEU Thierry, 2009, « Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol. 9, n° 1, p. 1-10.

ROCHE Marcel, 1963, *Hydrologie de surface*, Gauthier-Villars, Paris, p. 1-431.

RODRIGUEZ Jean-François, 2012, « Paysages de l'hydroélectricité et développement touristique dans les Pyrénées », *Revue de géographie alpine*, n° 100-2, p. 1-17.

ROLLET Anne-Julia, DUFOUR Simon et MORHANGE Christophe, 2012, « La rupture du barrage de Malpasset 50 ans après : un observatoire privilégié pour l'étude des événements extrêmes ? », *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens*, n° 118, p. 75-83.

SANCHEZ Jean-Christophe, 2018, « L'Adour : sources, caprices et ressources d'un fleuve », *Bulletin de la société Ramond*, n° 152, p. 1-61.

SAINT-ARNAUD Jocelyne, 2007, « Les définitions aristotéliennes de la justice : leurs rapports à la notion d'égalité », *Philosophiques*, vol. 11, n° 1, p. 157-173.

SAINT-JOURS Bernard, 1921, *Le Littoral gascon / B. Saint-Jours*, Éditions des Régionalismes, Cressé, p. 1-455.

SERMET Jean, 1933, « Cuzacq (René), Bayonne. Collection « Villes du Sud-Ouest », 1re série », *Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest. Sud-Ouest Européen*, vol. 4, n° 1, p. 132-135.

SOJA Edward W., 2010, in Bernard BRET, GERVAIS-LAMBONY Philippe, HANCOCK Claire et LANDY Frédéric « La ville et la justice spatiale », *Justice et injustices spatiales*, Presses universitaires de Paris Nanterre, p. 57-72.

TACNET Jean-Marc, 2018, « Décider dans le contexte de la GEMAPI : exemple de méthodologie d'une approche intégrée d'aide à la décision et application aux projets d'aménagements », *Sciences Eaux Territoires*, vol. Numéro 26, n° 2, p. 48-53.

TAULELLE François, 2012, « Le délaissement du territoire », *Sciences de la société*, n° 86, p. 5-13.

THIBAUT Serge Michel Jacques, 1997, « Bassin versant », *Encyclopédie de l'hydrologie urbaine et de l'assainissement*, Lavoisier, Paris, p. 1-12.

TOURÉ El Hadj, 2010, « Réflexion épistémologique sur l'usage des *focus groups* : fondements scientifiques et problèmes de scientificité », *Recherches qualitatives*, vol. 29, n° 1, p. 5-27.

TRAIMOND Bernard, 1980, « Le feu est dans la lande ou l'incendie comme fait social », *Revue forestière française*, p. 333-343.

VEYRET Yvette, BEUCHER Stéphanie et BONNARD Jean-Yves, 2005, « Risques naturels et territoires », *Bulletin de l'Association de Géographes Français*, vol. 82, n° 1, p. 63-74.

VIEILLARD-COFFRE Sylvie, 2001, « Gestion de l'eau et bassin versant », *Herodote*, vol. N°102, n° 3, p. 139-156.

WATEAU Fabienne, 2002, *Partager l'eau : Irrigation et conflits au nord-ouest du Portugal*, Les Éditions de la MSH, Paris, p. 1-288.

WU Xun et CHING Leong, 2013, « The French model and water challenges in developing countries : Evidence from Jakarta and Manila », *Policy and Society*, vol. 32, n° 2, p. 103-112.

ZACCARIA Rosetta, 2000, « Principe de subsidiarité et environnement », *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, vol. 4, n° 3, p. 255-280.

Textes de loi :

Amendement n° 621 du 8 novembre 2022 portant modification du projet de loi de finances rectificative n° 393 pour 2022.

Article 31 de la loi n°2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, Légifrance.

Article 46 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages, Légifrance.

Circulaire du 06/08/03 relative à l'organisation du contrôle des digues de protection contre les inondations fluviales intéressant la sécurité publique, BOMEDD n°03/21, Institut National de l'Environnement Industriel et des Risques.

Circulaire MEDD/SDMAGE/BPIGR/CCG du 9 janvier 2006 relative à la reconnaissance officielle des établissements publics territoriaux de bassin, Aida Ineris.

Code civil, article 1240 et suivants, Légifrance.

Code de l'environnement : article L.211-7, article L.213-8, article L.215-14, article L.561-3, article R. 214-116, article R. 214-119-1, article L. 213-12.

Code général des collectivités territoriales, article L. 2121-29, article L.2212-2, extrait de l'article L.5214-21, Légifrance.

Code rural : article L. 151-37.

Décrets n° 93-742 et 743 du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, Légifrance.

Décret n°2005-115 du 7 février 2005 portant application des articles L. 211-7 et L. 213-10 du code de l'environnement et de l'article L. 151-37-1 du code rural, Légifrance.

Décret n°2007-1735 du 11 décembre 2007 relatif à la sécurité des ouvrages hydrauliques et au comité technique permanent des barrages et des ouvrages hydrauliques et modifiant le code de l'environnement, Légifrance, JO n° 0289 du 13 décembre 2007.

Décret n°2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques, Légifrance, JO n° 0111 du 14 mai 2015.

Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, Légifrance, JOUE L327 du 22 décembre 2000.

Directive 2007/60/CE du Parlement Européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, Légifrance, JOUE L288 du 6 novembre 2007.

Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale, Légifrance, JO du 6 avril 1884.

Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, Légifrance.

Loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, Légifrance.

Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, Légifrance, JO n° 0023 du 28 janvier 2014.

Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, Légifrance, JO n° 0182 du 8 août 2015.

Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, Sénat, JO n° 0184 du 9 août 2016.



Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, Légifrance, J.O. n° 0302 du 30 décembre 2018.

Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite 3DS relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, Légifrance, JO n° 0044 du 22 février 2022.

Projet de décret relatif au transfert de la gestion des digues domaniales aux communes et groupements de collectivités territoriales compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, Délibération n°23-09-07-03198 du 7 septembre 2023, Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, n° 60, déposé le 21 octobre 2009, Assemblée nationale.

Proposition de loi tendant à rétablir la clause de compétence générale des départements, texte n° 696 déposé au Sénat le 7 septembre 2020, Sénat.

Projet de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, n° 495, déposé le 10 avril 2013, Assemblée nationale.

Littérature technique

Artelia, 2022, « Rapport d'étude sur le devenir de l'ouvrage Maisonnave - RD10 », p.1-666

ASSOCIATION RIVIÈRE RHÔNE ALPES AUVERGNE, 2019, « Note technique de l'étude GEMAPI 2019 - Ressenti des acteurs de l'eau », note technique, <https://www.arraa.org/documents-techniques/note-technique-de-l-etude-gemapi-2019-ressenti-des-acteurs-de-l-eau>

BANQUE DES TERRITOIRES, 2022, « GEMAPI : comment financer la compétence après l'entrée en vigueur de la loi « 3DS » ? », article en ligne, <https://www.banquedesterritoires.fr/gemapi-comment-financer-la-competence-apres-lentree-en-vigueur-de-la-loi-3ds>

BANQUE DES TERRITOIRES, 2023, « Transfert des digues aux autorités "gemapiennes" : un décret tente de colmater la brèche », article en ligne, <https://www.banquedesterritoires.fr/transfert-des-digues-aux-autorites-gemapiennes-un-decret-tente-de-colmater-la-breche>

BELRHITI Catherine, CUKIERMAN Cécile, RICHARD Alain et SOL Jean, 2022, « Éviter la panne sèche - Huit questions sur l'avenir de l'eau », rapport d'information n° 142, <https://www.senat.fr/rap/r22-142/r22-142.html>

CENTRE D'ÉTUDES ET D'EXPERTISE SUR LES RISQUES, L'ENVIRONNEMENT, LA MOBILITE ET L'AMENAGEMENT (CEREMA), 2023, « Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations : Fiche n° 3 : Panorama des financements de la compétence Gemapi », livret technique, p. 1-24.

CENTRE D'INFORMATION SUR L'EAU (CIEAU), 2019, « Qu'appelle-t-on un bassin versant ? », article en ligne, <https://www.cieau.com/connaitre-leau/leau-dans-la-nature/bassin-versant/>



CENTRE EUROPÉEN DE PRÉVENTION DU RISQUE D'INONDATION (CEPRI), 2010, « Les digues de protection contre les inondations, La mise en œuvre de la réglementation issue du décret n° 2007-1735 du 11/12/2007 », guide technique, p. 1-45.

CENTRE EUROPÉEN DE PRÉVENTION DU RISQUE D'INONDATION (CEPRI), 2017, « Les ouvrages de protection contre les inondations - S'organiser pour exercer la compétence GEMAPI et répondre aux exigences de la réglementation issue du décret du 12 mai 2015 », guide technique, p. 1-100.

CENTRE EUROPÉEN DE PRÉVENTION DU RISQUE D'INONDATION (CEPRI), 2018, « La directive inondation – Cepri », article en ligne, <https://cepri.net/les-outils-a-votre-disposition/les-lois-et-le-risque-inondation/la-directive-inondation/>

CHAMBRE RÉGIONALE NOUVELLE-AQUITAINE, 2022, « rapport d'observations définitives : Institution Adour », Rapport, p. 1-58, <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/NAR2022-073.pdf>

COLLECTIVITÉS-LOCALES.GOUV.FR, 2022, « Taxe gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations », article en ligne, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/taxe-gestion-des-milieux-aquatiques-et-de-prevention-des-inondations>

COMITÉ DE BASSIN ADOUR GARONNE, Commission géographique Adour, 1977, « Action concertée Adour : aménagement concerté du bassin, effets sur les activités et les usagers », rapport, p. 1-100, https://www.institution-adour.fr/observatoire-de-l-eau/adourthek/details/_3606.html

CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'AGENCE DE L'EAU ADOUR GARONNE, 2021, « Adaptation du 11^{ème} programme d'intervention », délibération n° DL/CA/21-66, https://eau-grandsudouest.fr/sites/default/files/2021-12/69-21_2_Délib_Ligne%2013%20industrie_octobre.pdf

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION, DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX (CGAAER) et CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD), 2020, « Changement climatique, eau et agriculture - Quelles trajectoires d'ici 2050 », rapport interministériel CGAAER n°19056 et CGEDD n°12819-01, p. 1-333, <https://agriculture.gouv.fr/rapport-du-cgaaer-cgedd-changement-climatique-eau-et-agriculture-dici-2050>

CONSEIL GÉNÉRAL DES LANDES, 2011, « Gestion des cours d'eau : bilan d'activités du SAGER (service d'animation pour la gestion de l'espace rivière) années 2009-2010, rapport, p. 1-80.

CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD), 2019, « Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation des conséquences de la prise de compétence Gemapi par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », rapport, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019_02%20Rapport_gouvernement_%26_CGEDD_art.3_loi%202017-1838_GEMAPI.pdf

DIRECTION DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ (DEB), 2017, « Guide pour la mise à jour de l'état des lieux », guide technique, p. 1-218. <https://eau.seine-et-marne.fr/sites/eau.seine-et-marne.fr/files/media/downloads/guide-mise-a-jour-etat-des-lieux.pdf>

DIRECTION DE L'EAU ET DE LA BIODIVERSITÉ (DEB), 2021, « Guide DCE pour la déclinaison des programmes de mesures en plan d'actions opérationnel territorialisé », guide technique,

https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/20210924_guide_paot_v2_cle7cd554.pdf

DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'AGRICULTURE ET DE LA FORÊT DES LANDES (DDAF), 2007, « Rapport d'inspection de la digue d'ONARD-GOUSSE / MAISONNAVE-RD10 », rapport, pièce n° 3 A, p. 1-19.

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL), 2019, BANATIC, la base nationale sur l'intercommunalité, <https://www.banatic.interieur.gouv.fr/V5/accueil/index.php>

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL), 2022, « Guide pratique sur la dotation globale de fonctionnement », guide technique, https://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/Finances%20locales/guide_dgfavril2022.pdf

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL), 2022, « Modalités de désignation des représentants des communes au sein de la CLECT », note technique, p. 1, https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Fiche%20DGCL_Modalit%C3%A9s%20d%C3%A9signation%20repr%C3%A9sentants%20communes%20CLECT.pdf

DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (DGCL), 2023, « La taxe GEMAPI : une ressource en croissance pour les collectivités », bulletin d'information statistique, n° 174, p. 1-12. https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/Accueil/DESL/2023/Bis%20Gemapi%20VF_web.pdf

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT (DREAL) NORMANDIE, 2014, « Note concernant la mise à disposition des digues existantes qui étaient gérées par d'autres acteurs que les communes dans le contexte nouveau de la GEMAPI », note technique, p. 1-15.

DIRECTION RÉGIONALE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU LOGEMENT D'OCCITANIE, 2017, « La stratégie d'organisation des compétences locales de l'eau (SOCLE) du bassin Adour-Garonne approuvée », document technique, p. 1-164, <https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/la-strategie-d-organisation-des-competences-a23915.html>

DIRECTION RÉGIONALE ET INTERDÉPARTEMENTALE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE L'ÉNERGIE (DRIEE) ILE-DE-FRANCE, 2018, « Constitution d'un EPAGE ou d'un EPTB Procédure et éléments constitutifs du dossier », note technique, p. 1-9, http://www.driee.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/note_detaillee_sur_la_procedure_de_reconnaissance_epage_ou_eptb-2.pdf

EAU FRANCE, 2018, « Vers le bon état des milieux aquatiques », article en ligne, <https://www.eaufrance.fr/vers-le-bon-etat-des-milieux-aquatiques>

EAU FRANCE, « Cours d'eau domanial », définition en ligne, <https://www.eaufrance.fr/glossaire/cours-deau-domanial>

FICHES D'ORIENTATION DALLOZ, 2020, « Syndicat mixte - Fiches sectorielles », article en ligne, <https://www.dalloz.fr/documentation/Document?id=DZ%2FOASIS%2F000978>

FRANCE DIGUES, 2020, « Qu'est-ce qu'un système d'endiguement ? », article en ligne, <https://www.france-digues.fr/les-digues/quest-ce-quun-systeme-dendiguement/>

FRANCE DIGUES, 2022, « Le cadre réglementaire et législatif », article en ligne, <https://www.france-digues.fr/les-digues/le-cadre-reglementaire-et-legislatif/>

GEST'EAU, 2012, « Les Établissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB) », fiche technique, p. 1-3, https://www.gesteau.fr/sites/default/files/201203_eptb_gesteau.pdf

GRATALOUP Didier, TOUILEB Bachir et VACHERAT Phillipe, 2013, « Diagnostic de sureté et programme de réhabilitation du barrage réservoir de Bouzey », rapport, p. 1-10, https://www.barrages-cfbr.eu/IMG/pdf/1.d.diag_surete_rehab_bouzey.pdf

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION (IGA) et CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (CGEDD), 2019, « Rapport du Gouvernement au Parlement d'évaluation des conséquences de la prise de compétence Gemapi par les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre », rapport, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/2019_02%20Rapport_gouvernement_%26_CGEDD_art.3_loi%202017-1838_GEMAPI.pdf

INSTITUTION ADOUR, 1983, « Aménagement hydraulique du BASSIN DE L'ADOUR », p. 1-65, <https://www.institution-adour.fr/observatoire-de-l-eau/adourthek/details/adourthek-284.html>

INSTITUTION ADOUR, 2016, « Stratégie locale de gestion du risque inondation (SLGRI) », rapport technique, p. 1-53, https://www.occitanie.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_slgri_dax_vfinale.pdf

INSTITUT NATIONAL DE L'INFORMATION GEOGRAPHIQUE ET FORESTIERE (IGN), BD TOPO, <https://geoservices.ign.fr/bdtopo>

JERRETIE Christophe et RICHARD Alain, 2021, « Pour élargir à la biodiversité la fiscalité des agences de l'eau », rapport du comité pour l'économie verte, groupe de travail : Redevances des agences de l'eau et atteintes à la biodiversité, p. 1-23, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/CEV-Redevances%20Agences%20et%20Biodiversité.pdf>

LANDOT Éric, 2019, « Systèmes d'endiguement et autres ouvrages GEMAPIens : évolution réglementaire des études de dangers au JO », article de blog juridique, <https://blog.landot-avocats.net/2019/10/20/systemes-dendiguement-et-autres-ouvrages-gemapiens-evolution-reglementaire-des-etudes-de-dangers-au-jo/>

LANDOT Yann, GREMILLET Catherine, SANCHEZ Johanna et CIZEL Olivier, 2019, « Compétence GEMAPI : maîtriser les enjeux et les risques liés aux milieux aquatiques et aux inondations », Guide technique, Éditions législatives, Paris, p. 1-671.

LATTERADE Charles, 2008, « 1978 - 2008 : 30 ans de l'Entente à l'Institution Interdépartementale pour l'Aménagement Hydraulique du Bassin de l'Adour à l'Institution Adour », rapport, p. 1-90, <https://www.institution-adour.fr/observatoire-de-l-eau/adourthek/details/adourthek-2592.html>

LAVIGNE Cédric et FRUCHART Catherine, 2023, « Étude des aménagements du cours de l'Adour, de l'évolution induite des usages du sol et de leurs conséquences sur l'inondabilité du territoire amont du papi de Dax du XVIIIe au XXIe siècle », rapport, p. 1-97.

MEUBLAT Guy, BABILLOT Pascale, CHENARD Alain et TOUZE Nathalie, 1987, « Évaluation ex-post de la politique publique de lutte contre la pollution de l'eau », rapport, p. 1-457.

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, 2020, « Rapport du Gouvernement au Parlement portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation », rapport, <https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2021-01/Rapport%20indicateurs%20-%20Vdef.pdf>

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SOUVERAINETÉ ALIMENTAIRE, 2022, « Les chiffres définitifs et détaillés du recensement agricole 2020 », article en ligne, <https://agriculture.gouv.fr/les-chiffres-definitifs-et-detailles-du-recensement-agricole-2020>

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES et SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA MER, 2014, « Réglementation relative à l'efficacité et à la sûreté des ouvrages de prévention des inondations et des submersions marines (en particulier les digues) », consultations publiques, <https://www.consultations-publiques.developpement-durable.gouv.fr/reglementation-relative-a-l-efficacite-et-a-la-a767.html>

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, 2022, « Le fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) : améliorer la sécurité des personnes et protéger les biens face aux risques naturels », guide technique, p. 1-4, <https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Plaqueette%20FPRNM.pdf>

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES, 2024, « Ouvrages hydrauliques, barrages et digues », article en ligne, <https://www.ecologie.gouv.fr/ouvrages-hydrauliques-barrages-et-digues>

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES et MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE, 2018, « Plan biodiversité », <https://www.ecologie.gouv.fr/plan-biodiversite>

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE & MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, 2019, « Guide technique relatif aux établissements publics territoriaux de bassin et aux établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux », guide technique, p. 1-29, https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/2019_11%20guide%20MTES_GEMAPI%20pour%20EPTB%20et%20EPAGE.pdf

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE, MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES et CEREMA, 2019, « Questions-réponses sur la compétence GEMAPI », guide technique, p. 1-208,

https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2019-08/2019_05_27_FAQ_Gemapi_mise_en_ligne-Vweb.pdf

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 2010, « Guide réforme des collectivités territoriales : Le schéma départemental de coopération intercommunale », guide technique, p. 57-59, https://www.interieur.gouv.fr/content/download/9880/92886/file/guide_rct_schema.pdf

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, 2011, « Définition des termes usuels », article en ligne, <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-sous-sites/Reforme-des-collectivites-territoriales/La-reforme/Definition-des-termes-usuels>

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SANTÉ ET DES SOLIDARITÉS, 2015, « Fiche pratique : ateliers et chantiers d'insertion (ACI) », fiche technique, <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/insertion-activite-economique/article/ateliers-et-chantiers-d-insertion-aci-201158>

OBSERVATOIRE NATIONAL DES RISQUES NATURELS (ONRN), 2006 et mise à jour en 2012, « Accéder aux indicateurs sur l'exposition », <https://www.georisques.gouv.fr/articles-risques/onrn/acceder-aux-indicateurs-enjeux>

Question écrite n°3749 de Monsieur Dominique POTIER, Assemblée nationale 2019, publiée au J.O. le 12 décembre 2017, p. 6256, (réponse publiée le 15 janvier 2019, p. 318)

RÉGION NOUVELLE-AQUITAINE ET UNION EUROPÉENNE, 2021 « Programme régional FEDER 2021-2027 de la Nouvelle-Aquitaine », programme d'intervention financière, p. 1-129, https://www.europe-en-nouvelle-aquitaine.eu/sites/default/files/2022-01/V2_PO_COP-061221.pdf

RÉGION OCCITANIE ET UNION EUROPÉENNE, 2022, « Programme régional FEDER 2021-2027 de l'Occitanie », programme d'intervention financière, p. 1-228, <https://www.europe-en-occitanie.eu/Programme-Regional-Occitanie-FEDER-FSE-2021-2027>

RÉSEAU RÉGIONAL DES GESTIONNAIRES DE MILIEUX AQUATIQUES (RRGMA), 2014, « Note concernant l'action des associations syndicales de propriétaires régies par l'ordonnance 2004-632 du 1er juillet 2004 dans le contexte de la GEMAPI », Note technique, p. 1-7, <https://www.intercommunalites.fr/app/uploads/2016/03/2014-10-note-action-associations-syndicales-proprietaires-gemapi.pdf>

SÉNAT, 2006, « L'intercommunalité à fiscalité propre », Rapport d'information, <https://www.senat.fr/rap/r05-193/r05-1931.html>

SÉNAT, 2023, « Rapport d'information fait au nom de la mission d'information sur la « gestion durable de l'eau : l'urgence d'agir pour nos usages, nos territoires et notre environnement », Rapport, p. 1-316, <https://www.senat.fr/rap/r22-871/r22-8711.pdf>

VIE PUBLIQUE, 2019, « Les dates de la politique de l'eau : chronologie », article en ligne, <http://www.vie-publique.fr/eclairage/24019-chronologie-les-dates-de-la-politique-de-leau>

VIE PUBLIQUE, 2020, « La réforme des collectivités territoriales de 2010 », article en ligne, <https://www.vie-publique.fr/fiches/19610-la-reforme-des-collectivites-territoriales-de-2010>

INSTITUTION ADOUR, 2017, « Portraits de territoires de l'étude Adour 2050 », Rapport technique, p. 1-22, <https://www.institution-adour.fr/index.php/observatoire-de-l-eau/adourthek/details/3321.html>

Sitographie

SERVICE D'ADMINISTRATION NATIONALE DES DONNEES ET REFERENTIELS SUR L'EAU, <https://www.sandre.eaufrance.fr/v2/>

SIOUH - SYSTEME D'INFORMATION SUR LES OUVRAGES HYDRAULIQUES, <https://agirisk.cerema.fr/donnees/ouvrages-hydrauliques>

SITE INTERNET DE L'AGGLOMERATION DU GRAND DAX, <https://www.grand-dax.fr/>

SITE INTERNET DE L'INSTITUTION ADOUR, <https://www.institution-adour.fr/>

SITE INTERNET DU PLVG, <https://www.plvg.fr/>

SITE INTERNET DU SYNDICAT MIXTE DE L'ADOUR AMONT – SMAA, <https://www.adour-amont.fr/>

SITE INTERNET DU SYNDICAT MIXTE DU BASSIN DU GAVE DE PAU, <https://smbgp.com/>

SITE OFFICIEL DE L'UNION EUROPEENNE, https://european-union.europa.eu/index_fr

Presse

BOP Guy, « Entretien des digues : les agriculteurs en colère », *Sud-Ouest - Landes*, 9 octobre 2021, p. 16.

CZERNECKA Etienne, « Pyrénées : vers une déconstruction de la bulle thermique des Eaux-Bonnes pour 13,3 millions d'euros », *Sud-Ouest*, 22 mai 2023.

DAYDÉ Gilbert, « Les origines du lac de l'Arrêt-Darré », *La Nouvelle République des Pyrénées*, 17 août 2022.

DI CRESCENZO Camille, « Il y a tout juste 30 ans, la tempête Viviane brisait le cordon de digue entre Ault et Cayeux-sur-mer », *France 3 Hauts-de-France*, 11 février 2020.

DUCHAMPT Sylvain, « Hautes-Pyrénées : des producteurs de maïs contre l'utilisation de l'eau d'irrigation pour maintenir le niveau du fleuve Adour », *France 3 Occitanie*, 12 août 2022.

INA SOCIETE « 2010 : La Faute sur Mer et l'Aiguillon sur Mer touchés par Xynthia », *Soir 3*, 2012.

« La forêt landaise est inondée », *Sud-Ouest Landes*, 21 juin 2013.

PAYS DE LOURDES ET DES VALLEES DES GAVES « Film des inondations de juin 2013 dans les Pyrénées - Version 48 min », *You Tube*, 19 février 2018.

PÉLISSIER Manon et GALLOU Ingrid, « Risque d'inondation. En Lot-et-Garonne, les communes n'arrivent plus à financer l'entretien des digues », *France 3 Nouvelle-Aquitaine*, 15 mai 2023.



LAGAIN Aurélie, « Il y a 25 ans, la catastrophe de l'Ouvèze et une formidable solidarité », *France Bleu*, 22 septembre 2017.

NEDEY Fabienne, « Compétence Gemapi : pourquoi ça rame », *La Gazette des Communes*, 25 novembre 2021.

SZEFTTEL Eve, « Adaptation : villes et territoires à l'heure des solidarités », *Libération*, 11 juin 2024.

Annexes

Annexe 1. Arrêté préfectoral de création de l'Institution Adour

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFECTURE DES LANDES

2ème DIRECTION
1er BUREAU
-:-
PR/2D/78/311
JL/MJ

CREATION D'UNE INSTITUTION INTERDEPARTEMENTALE
POUR L'AMENAGEMENT HYDRAULIQUE DU BASSIN DE
L'ADOUR

LE PREFET DU GERS
Chevalier de la Légion d'Honneur,
LE PREFET DES LANDES,
Chevalier de la Légion d'Honneur,
LE PREFET DES PYRENEES-ATLANTIQUES,
Chevalier de la Légion d'Honneur,
LE PREFET DES HAUTES-PYRENEES
Chevalier de la Légion d'Honneur.

VU la loi du 10 août 1871 relative aux Conseils Généraux ;

VU la loi du 9 janvier 1930 relative aux Ententes et Institutions Interdépartementales ;

VU le décret du 28 juillet 1931 portant règlement d'Administration publique pour l'application de la loi du 9 janvier 1930, et notamment ses articles 7 et 12 ;

VU le procès-verbal de la réunion tenue le 24 février 1978 par des délégations des Conseils Généraux du Gers, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées ;

VU le projet de règlement intérieur de l'Institution interdépartementale, élaboré au cours de la réunion précitée ;

VU la délibération concordante du Conseil Général du Gers en date du 25 avril 1978 adoptant ledit règlement intérieur ;

VU la délibération concordante du Conseil Général des Landes en date du 11 mai 1978 adoptant ledit règlement intérieur ;

VU la délibération concordante du Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques en date du 20 avril 1978 adoptant ledit règlement intérieur ;

.../...

NOUVELLE ADRESSE POSTALE : PREFECTURE DES LANDES - BOITE POSTALE 349 - 40011 MONT DE MARSAN CEDEX

PRÉFECTURE DES LANDES

- 2 -

VU la délibération concordante du Conseil Général des Hautes-Pyrénées en date du 25 avril 1978 adoptant ledit règlement intérieur,

A R R E T E N T :

Article 1er. - Est créée entre les Départements du Gers, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées, une Institution Interdépartementale pour l'aménagement hydraulique du Bassin de l'Adour ;

Article 2. - Le fonctionnement de cette Institution est régi par les dispositions du Règlement Intérieur annexé au présent arrêté ;

Article 3. - Le Secrétaire Général du Département siège de l'Institution et le Trésorier-Payeur Général du même département sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté, dont un exemplaire sera déposé à la Préfecture de chacun des quatre départements membres de l'Institution et publié au Recueil des actes administratifs de ces Départements.
Fait en quatre exemplaires originaux.

Auch, le 27 JUIN 1978

LE PREFET,



Signé: Jean COURBIROU

Pau, le 5 JUIL 1978

LE PREFET,



Mont-de-Marsan, le 15 juin 1978

LE PREFET,



Jacques GÉRARD

Tarbes, le 7 JUIL 1978

LE PREFET,



Annexe 2. Contenu de la Directive cadre sur l'eau de 2000

Directive cadre sur l'eau de 2000

Les grands principes :

- « Une gestion par bassin-versant » : appelés « districts hydrographiques » dans la DCE, ils semblent constituer pour l'ensemble des pays membres la bonne échelle de gestion des milieux aquatiques.
- « La fixation d'objectifs par "masse d'eau" » : les masses d'eau forment une échelle plus petite que celle des districts hydrographiques et « correspondent à des portions homogènes de cours d'eau, plans d'eau, nappes souterraines, etc. »
- « Une planification et une programmation avec une méthode de travail spécifique [présentée ci-après] et des échéances » : la première échéance était fixée à 2015 avec des possibilités de dérogations pour l'atteinte du bon état des eaux, « les États peuvent demander un délai ultérieur pour l'atteinte ou un assouplissement des objectifs, à condition que ces exemptions soient justifiées, par exemple en raison d'une infaisabilité technique, de conditions naturelles ou de coûts disproportionnés » et la seconde est fixée à 2027.
- « Une analyse économique des modalités de tarification de l'eau et une intégration des coûts environnementaux » : il s'agit là de « se rapprocher de l'autofinancement des politiques de l'eau, secteur par secteur, grâce à une tarification appropriée des divers usages, qui prenne en compte les coûts environnementaux et les coûts de la ressource » (Barraqué 2001). Ce grand principe permet alors de rassurer les pays membres qui étaient inquiets pour leur situation économique face aux investissements qu'ils allaient devoir réaliser pour répondre aux attentes européennes.
- « Une consultation du public dans le but de renforcer la transparence de la politique de l'eau » : cela passe alors par la mise en place d'instances de concertation permettant aux différents acteurs présents sur chaque bassin-versant de s'exprimer et de confronter leur point de vue, en France ce sont principalement les comités de bassins qui jouent ce rôle.

Les objectifs :

L'objectif principal de la DCE est « de rétablir - ou de maintenir lorsque c'est déjà le cas - le bon état des milieux aquatiques, c'est-à-dire des cours d'eau, des plans d'eau, des eaux littorales (eaux côtières et eaux dites "de transition" - estuaires et lagunes par exemple) et des eaux souterraines. » Cet objectif principal peut néanmoins se diviser en deux objectifs distincts :

- L'atteinte du bon état écologique qui « tient compte de l'écosystème dans son ensemble, et se base sur des paramètres biologiques (abondance des espèces de poissons d'une rivière par exemple), tout en tenant compte de paramètres physico-chimiques (oxygène dissous dans l'eau, température, etc.) et de la morphologie et de l'hydrologie du milieu » ;
- L'atteinte du bon état chimique qui « s'évalue d'après la présence et la concentration dans l'eau d'une liste de

La méthodologie de travail :

- « L'état des lieux : il permet d'identifier les problématiques à traiter ;
- Le plan de gestion : [en France] il correspond au SDAGE qui fixe les objectifs environnementaux ;
- Le programme de mesure : il définit les actions qui vont permettre d'atteindre les objectifs ;
- Le programme de surveillance : il assure le suivi de l'atteinte des objectifs fixés. »

Les trois premiers documents sont à renouveler tous les six ans.

Source : Eau France

Annexe 3. Composantes du potentiel fiscal des EPCI-FP

« Le potentiel fiscal des EPCI-FP se compose :

- *De produits potentiels obtenus en multipliant les bases brutes d'imposition de l'EPCI au titre de la TH [taxe d'habitation], la TFPNB [taxe foncière sur les propriétés non bâties], la TFPB [taxe foncière sur les propriétés bâties] et la CFE [cotisation foncière des entreprises] par les taux moyens nationaux d'imposition de leur catégorie (communauté d'agglomération /communauté de communes à FPU [fiscalité professionnelle unique] /communauté de communes à FA [fiscalité additionnelle] / métropoles et communautés urbaines à FPU) ;*
- *De produits réels, qui incluent la CVAE [cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises], la TASCOM [taxe sur les surfaces commerciales], la TAFNB [taxe additionnelle sur le foncier non bâti], les IFER [imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau], la DCRTP [dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle], le FNGIR [fonds national de garantie individuelle des ressources] (en plus ou en moins selon que l'EPCI est reversé ou prélevé), la CPS [compensation de la part salaire] et les attributions de compensation pour nuisances environnementales (en moins). »*

Source : rapport du Gouvernement au Parlement portant sur « les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'Etat ainsi que sur les fonds de péréquation » de 2020

Annexe 4. Précisions sur l'indication "impôts locaux"

Comment l'indicateur « impôt locaux » a-t-il été obtenu exactement ?

Tout d'abord, il faut savoir que toutes les collectivités territoriales ne suivent pas toutes les mêmes règles comptables car cela dépend de l'instruction comptable qu'elles ont choisi de suivre. En effet, alors que depuis 1997 l'instruction comptable M14 a été généralisée à toutes les communes et établissements publics de coopération intercommunale après une phase d'expérimentation de quatre années, depuis « *le 1er janvier 2016, et en vertu du décret n° 2015-1899 du 30 décembre 2015, l'ensemble des collectivités locales et des établissements publics peuvent choisir d'utiliser l'instruction budgétaire et comptable M57* » (ADGCF, 2018). De ce fait, la variable « impôt locaux » n'est pas représentée par les mêmes numéros de compte dans les nomenclatures comptables M14 et M57, mais regroupe finalement les mêmes éléments.

Eléments de calcul de l'indicateur :

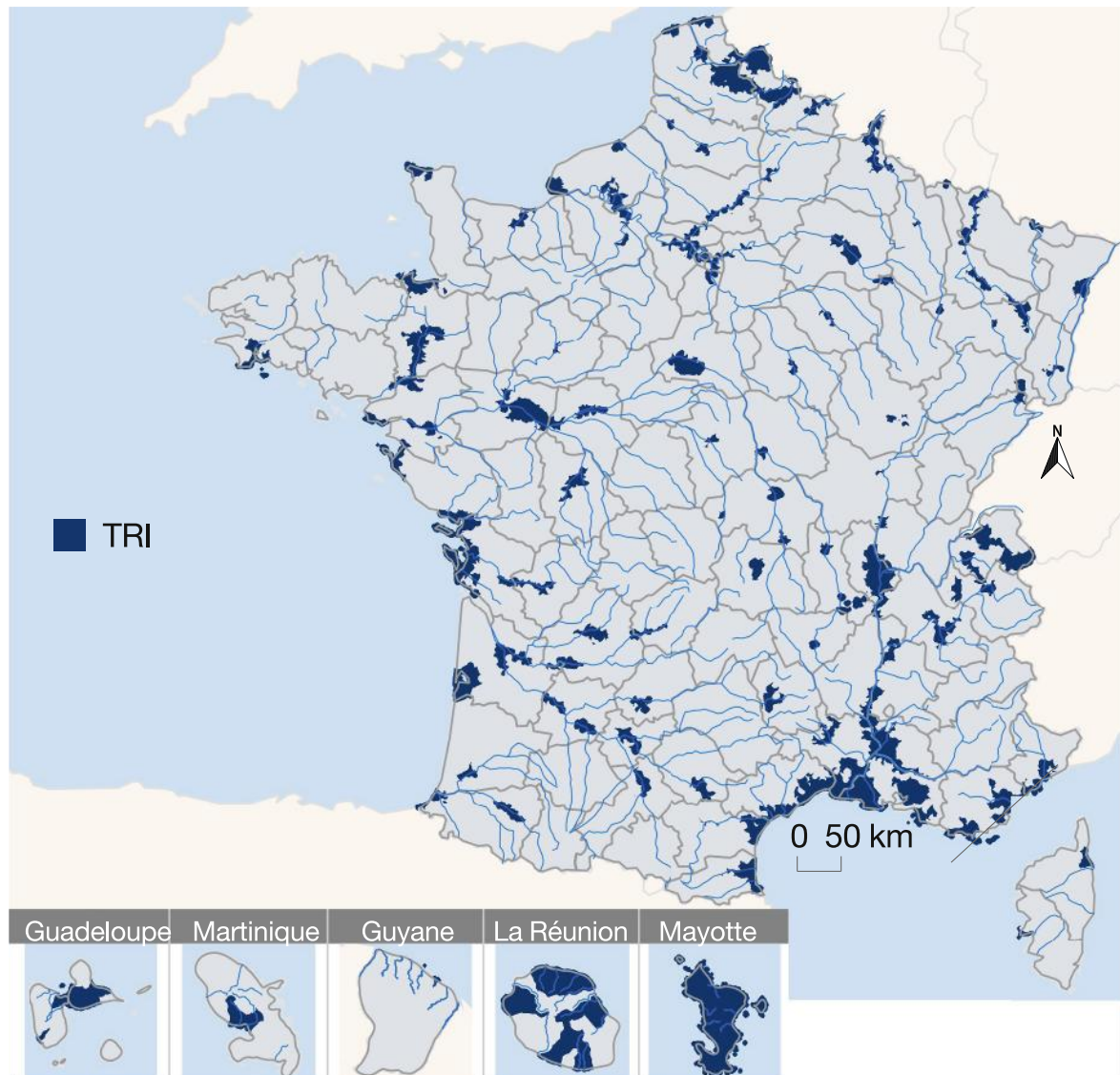
- En M14 : Crédit net des comptes 731, 73221 – Débit net des comptes 739117, 73916 et 739221.
- En M57 : Crédit net des comptes 7311, 7318, 73221 – Débit net des comptes 739111, 739115 et 739221.

Intitulés des numéros de compte et correspondances entre les instructions comptables M14 et M57 :

| En M14 | En M57 |
|--|---|
| 731 : Impôts locaux | 7311 : Contributions directes comprenant : - 73111 Impôts directs locaux - 73112 Cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises - 73113 Taxes sur les surfaces commerciales - 73114 Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau |
| | 7318 : Autres |
| 73221 : FNGIR (fond national de garantie individuelle des ressources) dans la rubrique « Fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds » | 73221 : FNGIR dans la rubrique « Fiscalité reversée par l'intermédiaire d'un fonds » |
| 739117 : Restitutions au titre des dégrèvements à la charge des collectivités locales | 739111 : Restitutions au titre des dégrèvements à la charge des collectivités locales |
| 73916 : Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques | 739115 : Prélèvements au titre de la contribution pour le redressement des finances publiques |
| 739221 : FNGIR dans la rubrique « Prélèvements pour reversements de fiscalité par l'intermédiaire d'un fonds » | 739221 : FNGIR dans la rubrique « Prélèvement pour reversements de fiscalité par l'intermédiaire d'un fonds » |

Source : collectivites-locales.gouv.fr

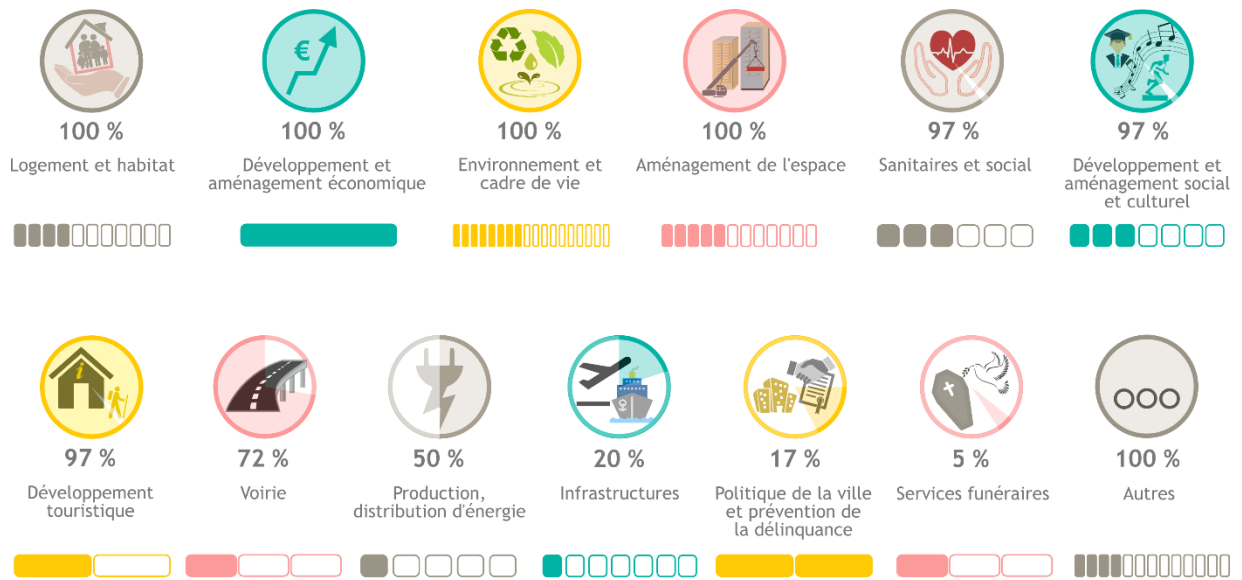
Annexe 5. Carte des TRI en France métropolitaine



Annexe 6. Population comprise dans l'enveloppe approchée d'inondation potentielle (EAIP) en fonction des EPCI-FP du bassin de l'Adour

| EPCI-FP | Pourcentage de population comprise dans l'enveloppe approchée d'inondation potentielle (EAIP) |
|--|--|
| CA du Grand Dax | 18,1 |
| CA du Pays Basque | 12,7 |
| CA Mont-de-Marsan Agglomération | 5,4 |
| CA Pau Béarn Pyrénées | 25,4 |
| CA Tarbes-Lourdes-Pyrénées | 11,1 |
| CC Adour Madiran | 44,5 |
| CC Armagnac Adour | 11,6 |
| CC Artagnan de Fezensac | 16,3 |
| CC Astarac Arros en Gascogne | 9,9 |
| CC Aure-Louron | 40,8 |
| CC Bastides et Vallons du Gers | 18,8 |
| CC Chalosse Tursan | 6,3 |
| CC Cœur d'Astarac en Gascogne | 22,8 |
| CC Cœur Haute Lande | 3,7 |
| CC Côte Landes Nature | 9,3 |
| CC Coteaux et Vallées des Luys | 11,6 |
| CC d'Aire-sur-l'Adour | 30,2 |
| CC de la Haute-Bigorre | 15,3 |
| CC de la Vallée d'Ossau | 34,5 |
| CC de Lacq-Orthez | 29,7 |
| CC des Coteaux du Val d'Arros | 9,8 |
| CC des Landes d'Armagnac | 3,8 |
| CC des Luys en Béarn | 6,2 |
| CC du Bas Armagnac | 1,7 |
| CC du Béarn des Gaves | 42,7 |
| CC du Grand Armagnac | 1,3 |
| CC du Haut Béarn | 26,2 |
| CC du Nord Est Béarn | 10,6 |
| CC du Pays de Trie et du Magnoac | 7,9 |
| CC du Pays de Villeneuve en Armagnac Landais | 2,7 |
| CC du Pays Grenadois | 26,9 |
| CC du Pays Morcenais | 2,7 |
| CC du Pays Tarusate | 9,3 |
| CC du Plateau de Lannemezan | 7,9 |
| CC du Seignanx | 19,6 |
| CC Maremne Adour Côte Sud | 21,5 |
| CC Pays de Nay | 56,2 |
| CC Pays d'Orthe et Arrigans | 12,8 |
| CC Pyrénées Vallées des Gaves | 35,2 |
| CC Terres de Chalosse | 6,0 |

Annexe 7. Graphique illustrant les compétences les plus exercées par les EPCI-FP du bassin de l'Adour

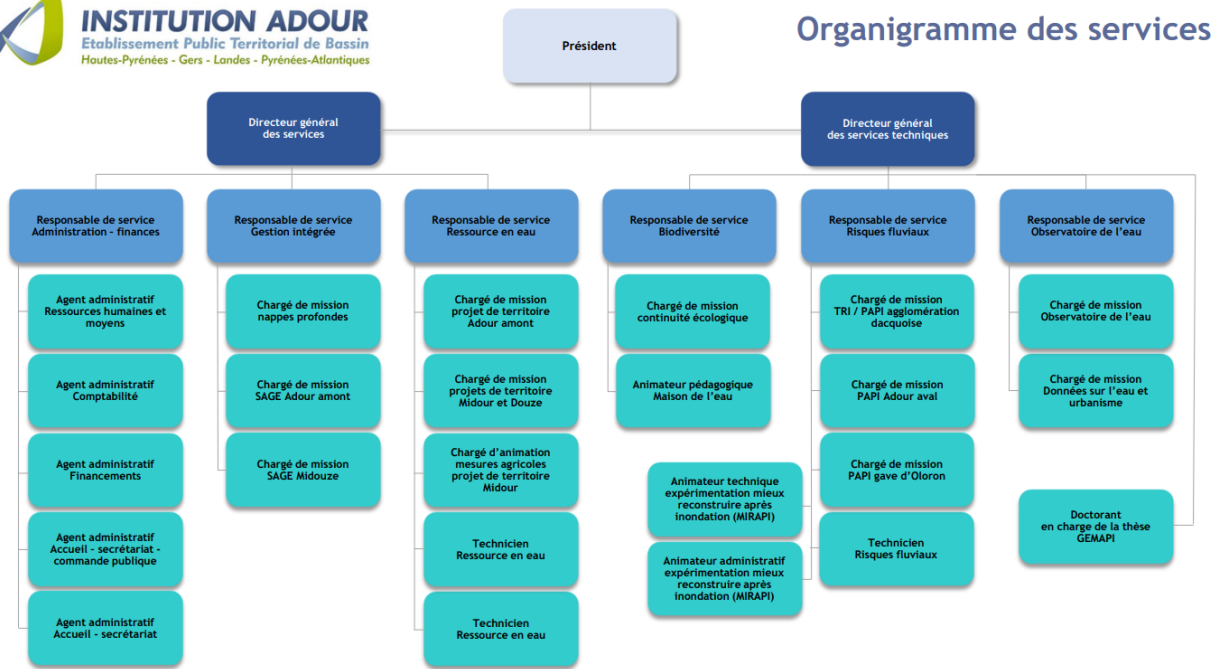


Source : Banatic

Réalisation : Lauren MATIAS, 2022

Exemple d'interprétation : 100 % des EPCI-FP du bassin de l'Adour exerce la compétence « logement et habitat », en revanche, ils n'exercent en moyenne que 4 sous catégories de compétence sur les 11 référencées dans le code « logement et habitat ».

Annexe 8. Organigramme de l'Institution Adour (2022)



Annexe 9. Participations à des événements et formations pendant le doctorat

Formations suivies

Catégorie : Colloques (simple participation)

- 4ème conférence internationale : Recherche et actions au service des fleuves et grandes rivières (04 juillet 2022 - 8 juillet 2022) I.S. Rivers, Graie, Zone Atelier Bassin du Rhône
30 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
 - Colloques sur les solidarités territoriales (03 décembre 2021 - 4 décembre 2021) AGF, CEDETE, Université d'Orléans et CENTRAIDER à Orléans
10 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
La formation participe à l'objectif suivant : conforter la culture scientifique des doctorants dans leur champ disciplinaire ou en interdisciplinaire
 - Digues 2024 : Systèmes et ouvrages de protection contre les inondations d'origines maritimes et fluviales. État des lieux, avancées, innovations et perspectives (27 mars 2024 - 29 mars 2024) INRAE (Aix-en-Provence)
15 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
La formation participe à l'objectif suivant : être directement utile pour la rédaction de la thèse ou pour l'exposition écrite ou orale des travaux de recherche
- Total du nombre d'heures pour la catégorie Colloques (simple participation) : 55 h

Catégorie : Doctoriales

- Doctoriales en sciences sociales de l'eau (08 septembre 2021 - 10 septembre 2021) Université d'Orléans, université de Tours, CNRS, Réseaux MIDI, laboratoire CEDETE et CITERES (UMR 7324) à Châteauroux
22 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
- Total du nombre d'heures pour la catégorie Doctoriales : 22 h

Catégorie : Ethique de la recherche et intégrité scientifique

- Formation à l'intégrité scientifique du chercheur (09 mai 2022 - 17 mai 2022) FunMOOC
15 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
- Total du nombre d'heures pour la catégorie Ethique de la recherche et intégrité scientifique : 15 h

Catégorie : Autres formations UPPA

- Historique formations validées avant 2021/2022 (01 septembre 2021)
44 heures
 - Formation à la recherche documentaire et à la publication scientifique, (2020/2021), 12h
 - Stage Voix et Gestes, (2020/2021), 18h
 - Formations spécifiques personnalisées (journées d'études, activités complémentaires, etc.), 14h
- Total du nombre d'heures pour la catégorie Autres formations UPPA : 44 h

Catégorie : Autres formations externes

- Sensibilisation à la cybersécurité (03 mai 2022) Syndicat Mixte Agence Landaise Pour l'Informatique à Mont-de-Marsan
3 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
- Total du nombre d'heures pour la catégorie Autres formations externes : 3 h

Catégorie : Formations linguistiques

- Cours d'espagnol Pau 2022-23 / Préparation DELE Niveau C1/C2 / Campus de Pau (20 septembre 2022 - 30 avril 2023) Campus de Pau, salle 22 Bt. Duboué
40 heures
- Total du nombre d'heures pour la catégorie Formations linguistiques : 40 h

Catégorie : Formations professionnalisantes

- De la compétence GEMAPI à la gestion globale du risque inondation (04 février 2021) CEPRI (Centre Européen de Prévention du Risque d'Inondation), en ligne
6 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
 - Retour d'expérience des 9 territoires partenaires sur la mise en place de la compétence GEMAPI (01 décembre 2020 - 3 décembre 2021) CEREMA et INRAE (webinaire)
5 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
- La formation participe à l'objectif suivant : être directement utile pour la réalisation des travaux personnels de recherche
- Total du nombre d'heures pour la catégorie Formations professionnalisantes : 11 h

Catégorie : Formations/Ateliers SCD UPPA

- Atelier BU / Découvrir la base de données sur l'actualité, Europresse (04 octobre 2022) BU de Pau, salle 20

Catégorie : Méthodes et outils de la thèse

- TREE / Ateliers Méthodes 2022/23 (02 février 2023 - 7 juillet 2023) Laboratoire TREE, Institut Claude Laugénie (ICL)
2 heures [enregistrées par](#) : Sciences Sociales et Humanités.
- Total du nombre d'heures pour la catégorie : 2 h

Total participation : 192 heures / 12 modules



Questionnaire destiné aux EPCI-FP du bassin versant de l'Adour

En partenariat avec :



La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

Identité de la structure : Communauté de communes Pyrénées Vallées des Gaves

Votre identité (Nom, prénom et fonction) :

Elu

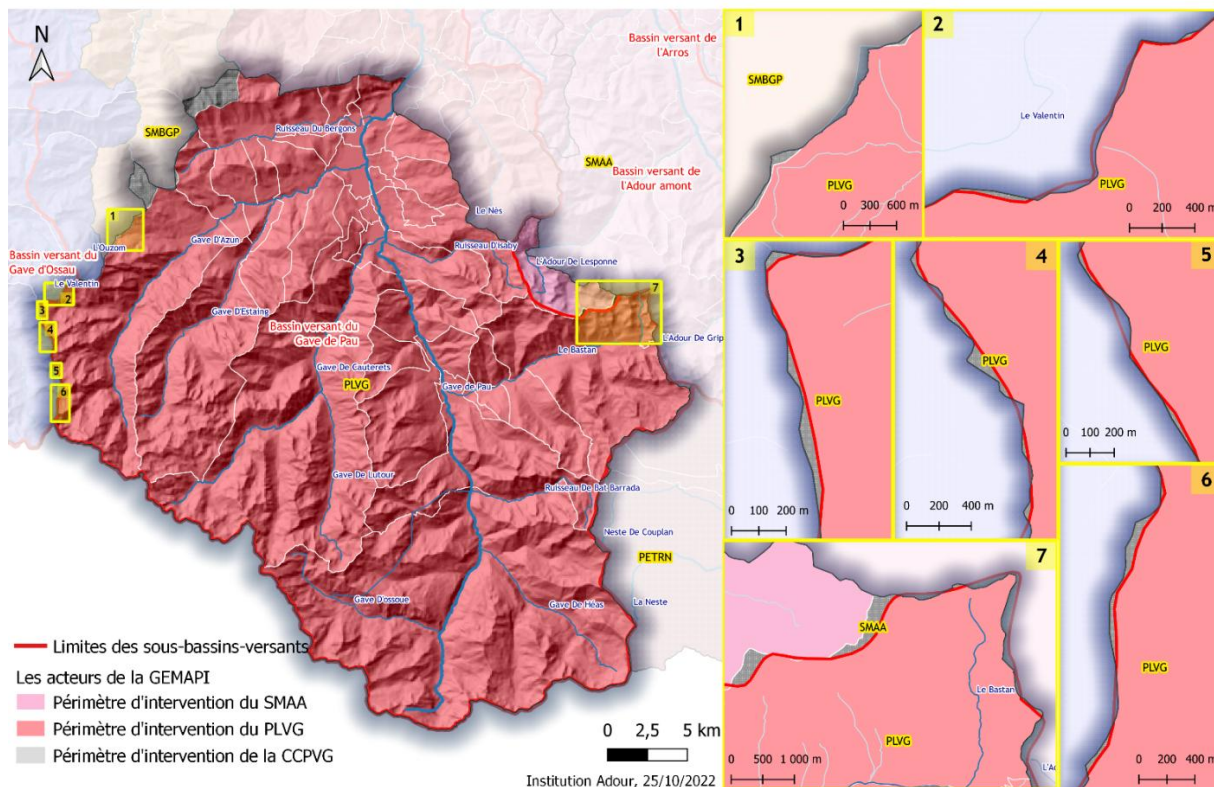
Service

Confirmez-vous les périmètres de gestion de la compétence GEMAPI ci-dessous ? Si non, pouvez-vous redessiner leurs tracés sur la/les carte(s) en ajoutant un commentaire si nécessaire ?

Oui

Non

Les modalités d'exercice de la compétence GEMAPI sur le territoire de la CC Pyrénées Vallées des Gaves dans le bassin de l'Adour





Modalités d'exercice de la GEMAPI

Pour chacun des bassins-versants suivants, cochez le ou les acteurs compétents en matière de GEMAPI.

| | «Structure_1» | «Structure_2» | «Structure_3» | «Structure_4» | «Structure_5» |
|--------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| «Bassin_versant_1» | | | | | |
| «Bassin_versant_2» | | | | | |
| «Bassin_versant_3» | | | | | |

Complétez le tableau suivant :

| Exerce la compétence... | ... par transfert | ... par délégation | ... en direct | Mission(s) |
|-------------------------|-------------------|--------------------|---------------|------------|
| «Structure_1» | | | | |
| «Structure_2» | | | | |
| «Structure_3» | | | | |
| «Structure_4» | | | | |
| «Structure_5» | | | | |

Avez-vous un interlocuteur élu en charge de la GEMAPI ?

Oui Non

Si oui, pouvez-vous nous indiquer de qui il s'agit ?

Nom : Prénom :

Fonctions et mandats (au sein de l'EPCI-FP et/ou autre mandat en lien avec la compétence GEMAPI au sein d'autres collectivités) :

.....

Avez-vous un référent technique pour l'exercice de la compétence GEMAPI ?

Oui Non

Si oui, pouvez-vous nous indiquer de qui il s'agit ?

Nom : Prénom :

Fonction :
.....

Avez-vous mis en place une commission en charge de la GEMAPI ?

Oui Non

Si oui, depuis quand ?

Avez-vous instauré la taxe GEMAPI ?



La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

Oui Non

Si oui, précisez le produit voté pour chaque année :

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------|---------|---------|---------|
| € | € | € | € |

Si non, pensez-vous l'instaurer prochainement ?

Oui Non Ne sais pas

Si oui, précisez le produit envisagé pour chaque année :€

Quels sont les montants des dépenses consacrées à la GEMAPI ? Il s'agit là des dépenses relatives aux actions conduites directement sous maîtrise d'ouvrage de l'EPCI-FP (hors transfert et délégation). Pour les années antérieures à la prise de compétence, saisissez la valeur "0" sauf si l'EPCI-FP exerçait antérieurement une partie de la compétence (ex : gestion des cours d'eau).

| 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------|---------|---------|---------|
| € | € | € | € |

Dépenses liées au(x) transfert(s) de la compétence GEMAPI (précisez le montant de la contribution à chaque structure) : Le montant à apporter doit totaliser l'ensemble des contributions effectives versées au syndicat (participation statutaire et le cas échéant participations autres).

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|
| «Structure_1» | € | € | € | € |
| «Structure_2» | € | € | € | € |
| «Structure_3» | € | € | € | € |
| «Structure_4» | € | € | € | € |

Dépenses liées à la délégation de la compétence GEMAPI : Il s'agit là des dépenses effectives (sur la base des montants mandatés au cours de l'exercice).

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------|---------|---------|---------|---------|
| «Structure_5» | € | € | € | € |

Le patrimoine relatif à la compétence GEMAPI sur le territoire :

Nombre d'ouvrages de protection contre les inondations existants : Recensement sur la base de l'existant sans distinction de l'effectivité du classement. (En l'absence d'ouvrage, indiquez la valeur "0")

| | | |
|--|-------------------------|---------------------------------|
| | Total sur le territoire | Gérés directement par l'EPCI-FP |
|--|-------------------------|---------------------------------|



La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

| | | |
|--|--|--|
| Nombre de bassins écrêteurs | | |
| Volume stocké pour chaque bassin | | |
| Nombre de systèmes d'endiguement (digues de protection contre les inondations) | | |
| Linéaire par système d'endiguement ou digue | | |

Nombre d'ouvrages de protection contre les inondations projetés : Quel que soit le maître d'ouvrage : EPCI-FP, syndicat, etc. (en l'absence d'ouvrages programmés ou envisagés, indiquez la valeur "0")

| OUVRAGES DE PROTECTION CONTRE LES INONDATIONS | OUVRAGES PROGRAMMÉS | OUVRAGES ENVISAGÉS |
|--|---------------------|--------------------|
| Nombre de bassins écrêteurs | | |
| Volume stocké pour chaque bassin | | |
| Nombre de systèmes d'endiguement (digues de protection contre les inondations) | | |
| Linéaire par système d'endiguement ou digue | | |

Nombre d'ouvrages classés au titre du décret de 2015 : Quel que soit le maître d'ouvrage : EPCI-FP, syndicat, etc. (en l'absence d'ouvrages classés, indiquez la valeur "0")

- Nombre d'aménagements hydrauliques classés :
.....
- Nombre de systèmes d'endiguement classés :
.....

Identifiez les dépenses liées à la gestion des cours d'eau et milieux aquatiques et celles relatives à la prévention des inondations. Il s'agit là des dépenses effectives. Indiquez ici la totalité des dépenses (investissement + fonctionnement) incluant tant les contributions versées aux collectivités auxquelles la compétence a été transférée ou déléguée ainsi que les dépenses réalisées directement par l'EPCI-FP (y compris les charges salariales).

| | | | | |
|----------|------|------|------|------|
| Dépenses | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------|------|------|------|------|



La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

| | | | | |
|---|---------|---------|---------|---------|
| Gestion des cours d'eau et milieux aquatiques | € | € | € | € |
| Prévention des inondations | € | € | € | € |

Quelle est la masse salariale de l'EPCI-FP en matière de GEMAPI au cours des quatre dernières années ?
(En équivalent temps plein)

| Masse salariale | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Personnel administratif | ETP | ETP | ETP | ETP |
| Personnel technique | ETP | ETP | ETP | ETP |

L'EPCI-FP gère-t-il directement tout ou partie des cours d'eau de son territoire ?

Oui Non

Si oui, quel est le linéaire de cours d'eau géré directement par l'EPCI-FP :

Principaux : Secondaires :
.....

Linéaire de cours d'eau couverts par un plan pluriannuel de gestion (Uniquement pour les cours d'eau gérés directement par l'EPCI-FP.) :

.....

Nombre de plans pluriannuels de gestion (Uniquement pour les PPG gérés directement par l'EPCI-FP) :

En cours d'élaboration : En cours de mise en œuvre :
.....

Selon vous, quelles sont les responsabilités incombant au titulaire de la compétence GEMAPI ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Pensez-vous que la mise en place de la compétence GEMAPI ait amélioré la solidarité territoriale dans son exercice à l'échelle du bassin-versant de l'Adour ?



La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

Pas du tout
Absolument

Un peu

Plutôt oui

Pour quelle(s) raison(s) ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Remarques générales ou compléments éventuels :

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Annexe 11. Grille d'entretien

Date

Lieu de l'entretien

Identité et fonction de l'enquêté

Présentation de la doctorante et de la thèse

Partie 1 : Présentation de l'interviewé et de la structure à laquelle il est rattaché :

Pourriez-vous vous présenter en quelques mots ?

- Quel est votre rôle ou quelles sont vos fonctions au sein de votre structure ?
- Quel est votre parcours professionnel et/ou politique ? Si gestionnaire : en plus de votre activité professionnelle, exercez-vous ou avez-vous exercé un mandat d'élu ? Si oui, lequel et quand ? Participez-vous à une activité associative en lien avec l'environnement ? Si oui, laquelle ?
- Quelles sont vos missions actuelles ? Ont-elles évolué au cours de ces dernières années ?

Pourriez-vous présenter votre structure en quelques mots ?

- Pourquoi a-t-elle été constituée au départ ? Quelles étaient les volontés ? Quelles étaient les premières missions de la structure ?
- Quels sont les temps forts de son évolution ? (Modification des compétences, élargissement des missions, extension ou restriction de périmètre, évolution interne : changement de nom ou de structuration des services, évolution de la masse salariale, changements en termes de gouvernance, etc.)

Partie 2 : Retour sur le choix des modalités d'exercice de la compétence GEMAPI et sur la structuration des entités gémapiennes

Quels ont été, selon vous, les principaux changements induits par l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP ?

- Qu'est-ce qui a changé en matière de ciblage des priorités d'action publique ?
- En matière de gouvernance ?
- En matière de répartition des charges (financières, humaines, etc.) ?
- Comment vous étiez-vous préparé à ces changements ?

Comment avez-vous vécu la prise en main obligatoire de la compétence en janvier 2018 par les EPCI-FP ?

- Le contexte de réforme territoriale dans lequel est arrivée la GEMAPI, marqué par de nombreuses fusions et modifications de périmètres a-t-il, selon vous, compliqué ou facilité la mise en œuvre de la compétence GEMAPI ?
- Pour quelles raisons ?

Comment se sont déroulées les décisions de transfert, de délégation ou de gestion directe de la compétence ?

- Avez-vous conduit une étude dédiée (stratégique / gouvernance) préalable à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI ? (Réalisée par un bureau d'étude)
- Pourquoi avoir fait ce choix ?
- Cette étude a-t-elle été déterminante pour vos décisions finales ?
- Les partenaires de la collectivité (services de l'Etat, agence de l'eau, département, région) vous ont-ils fait des préconisations quant à la façon de gérer ou d'exercer la GEMAPI ?

| Syndicats de rivière | EPCI-FP |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Avez-vous pris les devants en vous rapprochant des EPCI-FP présents sur votre périmètre ? • Ou avez-vous attendu que les EPCI viennent à vous ? • Comment se sont déroulés ces échanges ? | <ul style="list-style-type: none"> • Vous êtes-vous rapprochés des structures historiquement compétentes (syndicats, EPTB) ? • Ou ces structures sont-elles plutôt venues à vous au moment de la mise en œuvre de la compétence ? • Comment se sont déroulés ces échanges ? |
| <ul style="list-style-type: none"> • [En fonction des syndicats] : Pourquoi avoir choisi de n'exercer qu'une partie de la compétence ? Est-ce votre décision ou celle des EPCI-FP membres ? <p style="text-align: center;"><u>OU</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pourquoi avoir choisi d'exercer l'intégralité de la compétence ? Est-ce votre décision ou celle des EPCI-FP membres ? | <ul style="list-style-type: none"> • Si ces choix ne sont pas uniquement issus de la volonté de votre collectivité, quelle aurait-été la « formule » idéale selon vous ? |

Comment s'est passée la rédaction des statuts du syndicat au moment du transfert de compétence ?

| Syndicats de rivière | EPCI-FP |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Les EPCI-FP transférant tout ou partie de la GEMAPI ont-ils participé à la rédaction des statuts ? Dans quelle mesure ? | <ul style="list-style-type: none"> • Votre collectivité a-t-elle participé à la rédaction des statuts de la ou des structures à qui elle a transféré la compétence ? Dans quelles mesures ? |

| | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Les services de l'Etat et agence de l'eau sont-ils intervenus au moment de la rédaction des statuts ? • Ont-ils uniquement participé à la délibération finale ? Ont-ils été conviés et présents aux différentes réunions d'étapes de rédaction des statuts ? • Se sont-ils exprimés sur leurs différentes volontés ? Avaient-ils des demandes ou des inquiétudes particulières ? Si oui, lesquelles ? Que leur avez-vous répondu ? | <ul style="list-style-type: none"> • Avez-vous uniquement participé à la rédaction finale ou avez-vous été convié et présent aux différentes réunions d'étapes de rédaction des statuts ? • Avez-vous pu vous exprimer sur les volontés de la collectivité en matière de GEMAPI ? Aviez-vous des demandes ou des inquiétudes particulières quant au transfert de la compétence ? Si oui, lesquelles ? Comment les syndicats ont-ils répondu à cela ? |
|--|--|

Comment se passe la répartition des charges au sein de votre syndicat (pour les charges de fonctionnement, le personnel, les travaux, les études, les missions GEMA et PI, les missions hors GEMAPI, etc.) / Seriez-vous en capacité de me dire comment sont réparties les contributions que vous versez aux syndicats ?

- (En fonction des collectivités) Mutualisez-vous l'ensemble des dépenses liées à la PI ou seulement certaines missions ciblées à l'ensemble de vos adhérents ?
- Si vous ne mutualisez pas l'ensemble de ces dépenses pour le moment, pensez-vous que cela soit possible à l'avenir ?
- Si oui quels sont les blocages actuels ?
- Si non, pour quelles raisons ?
- Quels seraient selon vous les avantages et les inconvénients à une mutualisation complète des dépenses gémapiennes ?

Y a-t-il eu des évolutions de structuration en interne avec la prise en main de cette nouvelle compétence ?

- Redéfinition de certains postes existants ? Création de nouveaux postes ?
- Restructuration des services de la collectivité ?
- Nouvelles commissions ? etc.

Que pensez-vous de la taxe GEMAPI ?

- Pensez-vous qu'elle soit un bon levier financier pour l'exercice de la GEMAPI ?

| Syndicats de rivière | EPCI-FP |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Concernant les EPCI-FP de votre périmètre qui ont décidé de lever la taxe GEMAPI, vous ont-ils concerté au préalable sur les diverses actions gémapiennes à mener à l'avenir avant de fixer le produit de la taxe ? Diriez-vous que vous avez plus ou moins joué un rôle dans la détermination du produit voté ? Dans quelle mesure ? | <ul style="list-style-type: none"> • [En fonction des EPCI-FP interrogés] : L'EPCI a décidé de lever la taxe GEMAPI depuis 20**, quels sont les éléments qui ont motivé cette décision ? Sur quels critères vous êtes-vous basé pour en déterminer le produit ? Quelles sont les actions qui sont financées par cette taxe ? OU • L'EPCI a fait le choix de ne pas lever la taxe GEMAPI et donc de financer les actions |



| | |
|--|--|
| | relevant de cette compétence avec son budget général, en connaissez-vous les raisons ? Cette décision a-t-elle eu un impact sur le financement d'autres missions réalisées ou du moins financées par la collectivité (certaines dépenses ont-elles été revues à la baisse pour pouvoir financer des actions relevant de la compétence GEMAPI ? Y a-t-il eu des « sacrifices » ?) |
|--|--|

(En fonction des interrogés) Diriez-vous qu'entre l'avant et l'après GEMAPI les dépenses du syndicat ont évolué ? / La ou les contributions versées aux syndicats pour l'exercice des missions gémapiennes ont-elles évolué ?

- Dans quel sens ?
- A partir de quand ?
- Comment l'expliquez-vous ?

Partie 3 : Les enjeux relatifs à la GEMA et à la PI :

Quels sont, selon vous et dans votre territoire, les principaux enjeux en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations ? (avec des cartes à l'appui)

GEMA :

- **Quelles sont, selon vous, les zones particulièrement concernées par des enjeux de gestion de type qualitatif ? Depuis quand ?**
- **Quelles sont selon vous, les zones particulièrement concernées par des enjeux de gestion de type quantitatif ? Depuis quand ?**

PI :

- **Avez-vous sur votre territoire des zones particulièrement exposées au risque d'inondation ? Lesquelles ?**
 - De quel type d'inondation s'agit-il ? Par ruissellement, débordement de cours d'eau (lent ? rapide ?), remontée de nappes, submersion marine ?
 - Qui sont les acteurs les plus affectés par ces problèmes d'inondation ? Ces problèmes ont-ils déjà causé des tensions entre ces acteurs et votre collectivité ? Avez-vous pu échanger avec eux sur ce sujet ? Comment se sont déroulés les échanges ? Des solutions ont-elles pu être apportées ? Qu'en est-il aujourd'hui ?
 - **Quelles actions avez-vous mises en œuvre ou envisagez-vous de mettre en œuvre en matière de PI ? (Travaux ou études)**

Comment voyez-vous, à moyen ou long terme (horizon 2050), l'évolution de la ressource en eau et des milieux aquatiques dans votre territoire ?

Quelles seraient, selon vous, les actions qui permettraient de préserver ou d'améliorer la qualité des milieux aquatiques, à moyen et long terme ?

Quelles seraient, selon vous, les actions qui permettraient de préserver ou d'améliorer les débits des cours d'eau et les niveaux des nappes ?

- Ces actions sont-elles déjà en cours de mise en œuvre ou prévoyez-vous de les mettre en œuvre prochainement ?
- Si ce n'est pas le cas quels sont les éléments bloquants ? (Blocages politique, financier ou liés aux pratiques locales ? etc.)

Que pensez-vous des nouvelles obligations réglementaires quant aux ouvrages de protection hydraulique ? Points positifs / Points négatifs ? Cette réglementation vous paraît-elle adaptée à votre territoire ? Si oui, dans quelle mesure ? Si non, pourquoi ?

- Avez-vous sur votre territoire des ouvrages que vous auriez souhaité classer et pour lesquels vous êtes dans l'incapacité financière de le faire ? Si oui lesquels ? Quels sont les enjeux qui sont actuellement protégés par ces ouvrages ? Avez-vous engagé des démarches pour trouver des solutions alternatives pour ces ouvrages ? Lesquelles ? (garder l'ouvrage et on trouve une solution réglementaire = remblais ? Ou dans le cas d'une neutralisation : alternative de réduction de la vulnérabilité ex MIRAPI ?)
- Avez-vous sur votre territoire des ouvrages que vous avez volontairement décidé de ne pas classer au titre du décret de 2015 ? Lesquels ? Pour quelles raisons ?
- Concernant les ouvrages qui ne seront pas classés au titre du décret de 2015, que ce soit par incapacité financière ou par choix de la collectivité, ces décisions ont-elles engendré des tensions entre la population locale et la collectivité ? Si oui, un consensus a-t-il pu être trouvé ? Lequel ?

Selon vous, au regard des enjeux présents sur votre territoire (GEMA et PI) et de la réglementation actuelle en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, pensez-vous pouvoir répondre aux objectifs nationaux et européens (DE) ?

- Si ce n'est pas le cas, pensez-vous au moins pouvoir garantir à votre population locale le maintien de l'état actuel de vos cours d'eau ainsi que le maintien du niveau de protection actuel contre les inondations ?
- Selon vous quels sont les freins et les leviers à l'atteinte de ces objectifs ? (Nationaux et européens) ?
- Selon vous, quelles pourraient être les solutions qui permettraient de faire correspondre moyens locaux ou capacités locales ? et atteinte des objectifs nationaux voire européens ?

Partie 4 : Bilan sur l'avant/après GEMAPI :

Historiquement sur votre territoire, comment se déroulait la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (avant l'affectation de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP) ?

- Quels étaient selon vous les points positifs et négatifs à ce mode de fonctionnement ?
- Pensez-vous que la compétence GEMAPI puisse réellement contribuer à améliorer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations ? Dans quelles mesures ? Quels sont les points forts et les points faibles de cette réglementation ?

Avec le recul, 4 ans après la prise en main obligatoire de la compétence, pensez-vous que la compétence GEMAPI soit pleinement exercée sur votre territoire ?

- Quelles sont les actions qui ont été menées sur votre territoire en matière de GEMAPI ?
- Quelles sont les actions à venir ?
- Pensez-vous que ces actions soient suffisantes par rapport aux attentes locales ? Par rapport aux objectifs fixés par l'Etat et l'UE à travers les DE ? Dans quelles mesures ?

Que pensez-vous du choix de l'échelle pour l'affectation de cette compétence fait par l'Etat ?

- Vous semble-t-il pertinent ?
- Pourquoi ?

Diriez-vous que la compétence GEMAPI a fait évoluer vos relations avec certains territoires/collectivités voisines ?

- Si oui, dans quel sens ? Echangez-vous plus depuis la prise en main de la compétence GEMAPI ? Avec quels acteurs en particulier et pour quelles raisons ?
- Y a-t-il à l'inverse des collectivités avec lesquelles vous n'échangez pas mais avec lesquelles il serait intéressant d'échanger en raison de problématiques communes ou d'un point de vue de la cohérence hydrographique ? Si oui, pour quelles raisons ?
- Y a-t-il des collectivités avec lesquelles il y a des points de désaccords en matière de GEMAPI ? Lesquelles et pourquoi ? Ces points de désaccords entraînent-ils des tensions ? Comment cela pourrait-il être résolu selon vous ?

Partie 5 : Solidarité territoriale en matière de GEMAPI :

La notion de solidarité territoriale a souvent été mise en avant dans le cadre de l'exercice de la compétence GEMAPI, notamment à travers l'encouragement de l'Etat à mutualiser tout ou partie de cette compétence à des échelles hydrographiques cohérentes. Si vous deviez vous-même définir cette notion de solidarité territoriale de manière générale, quels seraient les premiers mots qui vous viendraient à l'esprit ?

Concernant la gestion des cours d'eau, dans votre territoire, comment, selon vous, se traduit ou devrait se traduire concrètement cette solidarité territoriale ?

- Quels sont selon vous les éléments essentiels pour qu'une solidarité de bassin puisse être mise en place ?
- Pensez-vous que ces éléments soient aujourd'hui réunis ?

Selon vous, quels sont les effets de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI en matière de solidarité territoriale ?

- Pensez-vous que la solidarité territoriale de bassin soit un critère essentiel pour un exercice efficient de la compétence GEMAPI ? Pour quelles raisons ?
- Pensez-vous qu'il existe actuellement de la solidarité territoriale en matière de GEMAPI entre les différents acteurs en lien avec la compétence ? Avec quels acteurs en particulier et sous quelle forme ?


Selon vous, à quelle échelle observez-vous la solidarité la plus forte en matière de GEMAPI ?

- Echelle de l'EPCI-FP ? Echelle des syndicats ou des sous-bassins ? Echelle départementale ? Echelle du bassin de l'Adour ? Echelle régionale ? Echelle du bassin Adour-Garonne ?
- Selon vous, quelle échelle territoriale serait la plus pertinente pour mettre en place des formes de solidarités territoriales autour de la compétence GEMAPI ? Pour quelles raisons ? Sous quelles formes cette solidarité pourrait-elle être mise en place ? Sur quels sujets ou sur quelles actions pensez-vous que cette solidarité soit particulièrement importante ? Pourquoi ?

Pour conclure, quel bilan faites-vous de la GEMAPI aujourd'hui ?

Quels sont, selon vous, les points susceptibles d'être améliorés pour un meilleur exercice de la GEMAPI ?

Annexe 12. Courrier de l'Institution Adour adressé à la Ministre de la Transition écologique et solidaire (Emmanuelle Borne) en août 2019



INSTITUTION ADOUR
Etablissement Public Territorial de Bassin
Hautes-Pyrénées - Gers - Landes - Pyrénées-Atlantiques

Madame Élisabeth Borne
Ministre de la Transition écologique et
solidaire
246 Boulevard Saint-Germain
Hôtel de Roquelaure
75007 PARIS

Le Président Mont-de-Marsan, le 30 AOUT 2019
EC/PC
N° 1290
Dossier suivi par Etienne CAPDEVIELLE
05 58 46 18 70
etienne.capdevielle@institution-adour.fr

Objet : mise en œuvre de la réglementation sur les ouvrages de protection contre les inondations

P.J. : délibération n°09-2019 du comité syndical de l'Institution Adour en date du 28 mars 2019


Madame la Ministre,

L'Institution Adour est un établissement public territorial de bassin créé en 1978 par la volonté des Départements du Gers, des Landes, des Pyrénées-Atlantiques et des Hautes-Pyrénées afin de porter une action concertée et collective dans la gestion du grand cycle de l'eau à l'échelle du bassin versant de l'Adour.

Ainsi, les principales thématiques suivies par la collectivité que je préside aujourd'hui concernent la gestion de la ressource en eau sur un territoire déficitaire à forte dominante agricole, la gestion intégrée avec le pilotage de plusieurs schémas d'aménagement et de gestion des eaux et l'accompagnement de l'adaptation des territoires aux changements climatiques, la préservation de la biodiversité avec notamment la préservation des poissons migrateurs amphihalins et la restauration de la continuité écologique sur plusieurs axes à migrateurs et enfin la gestion des risques fluviaux qui se traduit entre autres par le portage de deux programmes d'actions de prévention des inondations et la création / gestion de plusieurs ouvrages de protection contre les inondations.

Forte de ces expériences, l'Institution Adour a souhaité proposer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI-FP) du territoire, nouvellement compétents en matière de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations, un appui d'aide à la décision concernant notamment le devenir des ouvrages de prévention et/ou protection contre les inondations.

Pour l'heure, cela s'est traduit par des conventions de délégation conclues avec neuf EPCI-FP ; deux collectivités supplémentaires étant actuellement en voie de conventionnement.



Institution Adour - 15 rue Victor Hugo - 40025 MONT-DE-MARSAN CEDEX - Tél : 05 58 46 18 70 - Fax : 05 58 75 03 46
Mail : secretariat@institution-adour.fr - Site : www.institution-adour.fr

Dans le cadre de cette démarche, une étude d'opportunité de classement des systèmes d'endiguement a été réalisée en accompagnement des EPCI-FP. Les résultats de cette étude ont fait l'objet d'une analyse qui vous a été transmise par le biais de vos services déconcentrés puisque les Préfets coordonnateurs de bassin (Préfet de Région Occitanie) et de sous-bassin (Préfet des Landes), ainsi que les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Nouvelle-Aquitaine et Occitanie) et les directions départementales des territoires (Gers et Hautes-Pyrénées) et de la mer (Landes et Pyrénées-Atlantiques) en ont été destinataires.

Il ressort globalement de cette analyse que les territoires ruraux, disposant de longs linéaires de digues protégeant l'habitat diffus contre les inondations, auront d'énormes difficultés financières à maintenir ces ouvrages tout en respectant la réglementation du décret n°2015-526 du 12 mai 2015 et ce malgré l'instauration de la taxe GEMAPI.

En ce sens, et avec le soutien des EPCI-FP du territoire et des syndicats de rivières concernés, je proposais une adaptation au décret allant dans le sens d'un assouplissement pour les ouvrages protégeant des secteurs où les enjeux humains se révèlent inexistantes afin de rendre possible sur ces territoires déjà fragilisés le maintien d'ouvrages de protection contre les inondations permettant notamment la poursuite de certaines activités ; ces mesures ne concerneraient que des ouvrages déjà existants et n'entraîneraient en aucun cas des phénomènes de sur-inondations de secteurs urbanisés. L'objectif de cette démarche n'étant pas de maintenir à tout prix des obstacles à l'expansion des crues, ce qui dévierait le sens de la réglementation établie récemment, mais bien de permettre et d'accompagner l'acceptabilité de la mise en œuvre de cette réglementation sur les secteurs ruraux, lesquels ne représentent clairement pas la cible ...

Il convient de préciser ici que la qualification de l'intérêt général présent dans le décret de 2015 (30 personnes dans la zone protégée) traduit à mon sens la volonté de l'Etat de s'assurer que l'investissement des collectivités territoriales sera réalisé avec sagesse et dans l'intérêt de tous. Même si je suis également très attaché à la libre administration des collectivités territoriales, je puis vous assurer que ce critère, qui pourrait de prime abord paraître restrictif et contraignant, souhaite être conservé par l'ensemble des présidents d'EPCI-FP associés à la démarche. Des délibérations ont d'ailleurs d'ores et déjà été prises par ces collectivités pour écarter des ouvrages qui ne pourront être retenus comme système d'endiguement sur la base de ce critère.

Au cours des mois de mars et avril 2019, une consultation du public a été réalisée par votre ministère sur un projet d'arrêté visant à apporter un toilettage au décret n°2015-526. Le comité syndical de l'Institution Adour a pris une délibération, que je joins au présent courrier, pour se positionner formellement sur ce projet de décret. En résumé, plusieurs propositions semblent aller dans le bon sens comme les possibles reports de dates (qui semblent en effet relever d'une certaine urgence) ou les éclaircissements apportés sur le sujet des aménagements hydrauliques. En revanche, la proposition consistant à passer le seuil de population de 30 à 0 habitant est localement ressenti comme un véritable traquenard politique dans la mesure où la majorité des EPCI-FP ruraux n'ont déjà pas les moyens financiers de classer des ouvrages protégeant des populations importantes. Qui plus est, cette proposition m'apparaît contraire à l'esprit de la compétence GEMAPI puisque de nature à maintenir des contraintes au fonctionnement naturel des cours d'eau faisant fi de l'intérêt général.

Lors de la consultation, ce point de vue n'a d'ailleurs pas été souligné que par mon seul syndicat puisque d'autres établissements, et même un bureau d'étude agréé, se sont positionnés dans le même sens.

Ma démarche auprès de vous n'a d'autre objectif que d'arriver à la mise au point d'une réglementation qui permette de garantir la sécurité publique dans le cadre de l'intérêt général qui soit concrètement applicable par l'ensemble des territoires et notamment les territoires ruraux qui ne disposent pas de moyens de mutualisation leur permettant de mettre en sécurité leurs populations.





La territorialisation de la compétence GEMAPI dans le bassin de l'Adour

Il ne faudrait pas que la nouvelle réglementation soit perçue, comme c'est bien trop souvent le cas, comme un sacrifice des territoires ruraux au profit des territoires urbains.

J'espère en cela pouvoir compter sur votre soutien et votre aide afin de trouver des solutions techniques et financières acceptables et soutenables par et pour tous.

Mes services et moi-même restons à votre entière disposition pour travailler à vos côtés dans la recherche de ces solutions.

Veillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Paul CARRERE

INSTITUTION ADOUR
38 rue Victor Hugo
40025 MONT DE MARSAN CEDEX



Institution Adour - 38 rue Victor Hugo - 40025 MONT DE MARSAN CEDEX - Tél. : 05 58 46 18 70 - Fax : 05 58 75 03 46
Mail : secretariat@institution-adour.fr - Site : www.institution-adour.fr

Liste des figures

| | |
|--|-----|
| Figure 1. Localisation du bassin de l'Adour et découpage administratif du bassin | 25 |
| Figure 2. Localisation de la "Ruhrgebiet" | 43 |
| Figure 3. Découpage interne de la "Regionalverband Ruhr" | 43 |
| Figure 4. Découpage du territoire national en grandes unités hydrographiques..... | 44 |
| Figure 5. Évolution du montant total des redevances perçues par l'agence de l'eau Adour Garonne de 2015 à 2022 (en millions d'euros) | 50 |
| Figure 6. Répartition des redevances perçues par l'agence de l'eau Adour-Garonne par type d'acteur en 2020 (en pourcentage)..... | 51 |
| Figure 7. Répartition des aides de l'agence de l'eau Adour-Garonne par type d'action mené en 2022 | 52 |
| Figure 8. Altimétrie du bassin de l'Adour..... | 54 |
| Figure 9. Variations de débits d'après les mesures des stations hydrométriques du bassin de l'Adour..... | 56 |
| Figure 10. Schéma décrivant la composition des barthes..... | 57 |
| Figure 11. Les embouchures de l'Adour d'après les cartes de Cassini (feuilles n°138 et 139)..... | 58 |
| Figure 12. Évolution de la population dans le bassin de l'Adour entre 1968 et 2020 | 60 |
| Figure 13. Population dans le bassin de l'Adour en 2017 | 61 |
| Figure 14. Occupation du sol dans le bassin de l'Adour..... | 62 |
| Figure 15. Pourcentage de poste par secteur d'activité dans le bassin de l'Adour | 63 |
| Figure 16. Fréquentation annuelle des stations thermales du bassin bassin de l'Adour en 2018..... | 64 |
| Figure 17. Volumes d'eau prélevés par les industries en 2020..... | 66 |
| Figure 18. Sources des prélèvements industriels du bassin de l'Adour | 67 |
| Figure 19. Puissance maximale des installations hydroélectriques du bassin de l'Adour | 68 |
| Figure 20. Capacité maximale de stockage des réservoirs du bassin de l'Adour | 70 |
| Figure 21. Équilibre quantitatif des sous-bassins-versant du bassin de l'Adour..... | 71 |
| Figure 22. État qualitatif des eaux superficielles..... | 72 |
| Figure 23. Risque d'inondation dans le bassin de l'Adour | 73 |
| Figure 24. Structures gestionnaires de cours d'eau dans le bassin de l'Adour en 2007 | 79 |
| Figure 25. Items constituant la compétence GEMAPI..... | 87 |
| Figure 26. Frise chronologique de l'évolution de la compétence GEMAPI dans les textes de loi | 92 |
| Figure 27. EPCI-FP du bassin de l'Adour | 98 |
| Figure 28. Historique des inondations dans le bassin de l'Adour, de 1770 à 2022..... | 101 |
| Figure 29. Enveloppe approchée d'inondation potentielle dans le bassin de l'Adour..... | 102 |
| Figure 30. Population comprise dans l'enveloppe approchée d'inondations potentielles..... | 103 |
| Figure 31. RNAOE pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour en 2022 | 104 |
| Figure 32. Répartition des EPCI-FP ruraux et urbains dans le bassin de l'Adour | 107 |
| Figure 33. Répartition des communes rurales et urbaines dans le bassin de l'Adour | 108 |
| Figure 34. Marge de manœuvre financière des EPCI-FP du bassin de l'Adour | 111 |
| Figure 35. Potentiel fiscal total des EPCI-FP du bassin de l'Adour | 111 |
| Figure 36. Nombre de compétences exercées par les EPCI-FP du bassin de l'Adour | 113 |
| Figure 37. Évolution de la carte intercommunale de 2009 à 2023 | 115 |
| Figure 38. Périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en fonction des communes membres en 2009 | 116 |
| Figure 39. Périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en fonction des communes membres en 2016 | 117 |



| | |
|---|-----|
| Figure 40. Périmètres d'intervention des acteurs de la gestion des cours d'eau en fonction des linéaires de cours d'eau gérés en 2016 | 117 |
| Figure 41. Périmètres d'intervention actuel des acteurs en charge de la gestion des milieux aquatiques dans le bassin de l'Adour..... | 120 |
| Figure 42. Périmètres d'intervention actuel des acteurs en charge de la prévention des inondations dans le bassin de l'Adour | 121 |
| Figure 43. Localisation des réunions des États Généraux de l'Adour | 128 |
| Figure 44. EPCI-FP actuellement membres de l'Institution Adour..... | 130 |
| Figure 45. Syndicats de rivières actuellement membres de l'Institution Adour | 130 |
| Figure 46. Schéma des acteurs de la gestion des cours d'eau avant et après la compétence GEMAPI | 132 |
| Figure 47. Schéma représentant la notion d'égalité versus celle d'équité | 147 |
| Figure 48. Modalités d'exercice GEMA pour la communauté de communes Coteaux et Vallées des Luys | 157 |
| Figure 49. Répartition graphique des EPCI-FP en fonction de l'analyse multivariée | 167 |
| Figure 50. Localisation des entretiens semi-directifs réalisés..... | 170 |
| Figure 51. Liste des codes créés pour l'analyse des entretiens semi-directifs sur MAXQDA..... | 172 |
| Figure 52. Taux de réponse et profils des répondants de l'enquête en ligne..... | 179 |
| Figure 53. Lien entre la compétence GEMAPI et la fonction du référent technique des EPCI-FP | 180 |
| Figure 54. Évolution des ETP de 2017 à 2020 pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour..... | 182 |
| Figure 55. Évolution des ETP entre 2017 et 2020 pour les syndicats de rivières du bassin de l'Adour | 184 |
| Figure 56. Évolution des dépenses totales gemapiennes pour chaque EPCI-FP du bassin de l'Adour entre 2017 et 2020..... | 185 |
| Figure 57. Évolution de la répartition des dépenses en fonction des choix de gestion de la compétence qui ont été faits de 2017 à 2020..... | 187 |
| Figure 58. Schéma illustrant les chaînes de responsabilités des acteurs qui gravitent autour de la compétence GEMAPI..... | 198 |
| Figure 59. Pratiques actuelles de gestion des cours d'eau | 203 |
| Figure 60. EPCI-FP prélevant la taxe GEMAPI entre 2017 et 2021 à l'échelle nationale | 218 |
| Figure 61. La taxe GEMAPI en 2021 et 2023 pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour | 219 |
| Figure 62. Évolution du produit de la taxe GEMAPI dans le bassin de l'Adour entre 2017 et 2023 | 220 |
| Figure 63. Arguments positifs en lien avec la création / institution de la taxe GEMAPI..... | 222 |
| Figure 64. Arguments négatifs en lien avec la création / institution de la taxe GEMAPI | 224 |
| Figure 65. Répartition du produit de la taxe GEMAPI sur les quatre impôts locaux en 2020..... | 229 |
| Figure 66. Répartition du produit de la taxe GEMAPI sur les quatre impôts locaux en 2023..... | 229 |
| Figure 67. Nombre d'années de prélèvement de la taxe au taux maximal nécessaire pour le financement de la régularisation des ouvrages existants pour les EPCI-FP du bassin de l'Adour concernés | 231 |
| Figure 68. Pensez-vous que la mise en place de la compétence GEMAPI ait amélioré la solidarité territoriale dans son exercice à l'échelle du bassin-versant de l'Adour ? | 238 |
| Figure 69. Mots associés à la solidarité territoriale selon les acteurs interrogés lors des entretiens | 241 |
| Figure 70. Freins à la solidarité territoriale selon les acteurs interrogés lors des entretiens | 243 |
| Figure 71. Découpage territorial de la compétence GEMAPI sur les gaves réunis | 249 |
| Figure 72. Solidarité financière entre les EPCI-FP membres d'un même syndicat de rivière | 253 |
| Figure 73. Anciens territoires administratifs de la CATLP et de la CCPVG | 259 |
| Figure 74. Différentes étapes de construction de la réglementation sur les ouvrages hydrauliques de protection contre les inondations..... | 279 |
| Figure 75. Dignes classées au titre du décret de 2007..... | 284 |
| Figure 76. Dignes recensées par les services de l'État | 284 |



| | |
|---|-----|
| Figure 77. Tronçons de digues de Gurgues-Ingous classés au titre du décret de 2007 | 288 |
| Figure 78. Photo d'un tronçon de la digue de Gurgues-Ingous de classe C | 288 |
| Figure 79. Échelle des niveaux de sûreté des systèmes d'endiguement | 291 |
| Figure 80. Exemple de niveau de protection associé à sa zone protégée : l'état actuel du système d'endiguement dacquois | 292 |
| Figure 81. Exemple de niveau de protection associé à sa zone protégée : le projet du système d'endiguement dacquois | 292 |
| Figure 82. Appréciation de la réglementation relative aux ouvrages hydrauliques de protection par les acteurs interrogés | 299 |
| Figure 83. Photo et carte de la digue du quartier de Venise à Hagetmau | 304 |
| Figure 84. Estimation des procédures à réaliser et des coûts engendrés pour le classement d'un ouvrage en système d'endiguement en milieu rural | 305 |
| Figure 85. Localisation de l'espace boisé classé par rapport à la digue du quartier de Venise | 306 |
| Figure 86. Modélisation d'une crue biennale de l'Adour sur de la digue de Loubéry-Courrèges | 309 |
| Figure 87. Photo des enjeux protégés par la digue de Loubéry-Courrèges | 309 |
| Figure 88. Remblai ferroviaire faisant office de digue à Dax | 311 |
| Figure 89. Remblai ferroviaire faisant office de digue à Urt | 311 |
| Figure 90. Zone inondée lors d'une crue biennale en cas de suppression de la digue Maisonnave RD10 | 317 |
| Figure 91. Implantation de la digue de la Forêt à Bégaar | 319 |
| Figure 92. Brèche dans la digue de la forêt après les inondations de mai 2021 | 319 |
| Figure 93. Localisation et tronçons classés au titre du décret de 2007 de la digue Maisonnave RD10 | 333 |
| Figure 94. Terres agricoles derrière la digue Maisonnave RD10 | 333 |
| Figure 95. Surverse de la digue Maisonnave RD10 lors d'une crue | 334 |
| Figure 96. Niveau de protection hydraulique actuel de la digue de la Maisonnave RD10 | 335 |
| Figure 97. Périmètre du PAPI de l'agglomération dacquoise | 336 |
| Figure 98. Zone protégée par la digue de Sauveterre-de-Béarn | 338 |
| Figure 99. Digue de Sauveterre-de-Béarn | 338 |
| Figure 100. Digue de Castagnède | 339 |
| Figure 101. Zone protégée par la digue de Castagnède | 339 |
| Figure 102. Digue de Peyrehorade | 341 |
| Figure 103. Zone protégée par la digue de Peyrehorade | 341 |
| Figure 104. Démarches PAPI dans le bassin de l'Adour | 342 |
| Figure 105. Ouvrages de protection contre les inondations sur le territoire du SMBGP | 344 |
| Figure 106. Perceptions des acteurs interrogés sur les échelles de solidarité territoriale (nombre d'occurrences) | 354 |
| Figure 107. Ensemble des EPTB existants sur le territoire national | 363 |
| Figure 108. Perception de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction de leur localisation dans le bassin et du type de structure qu'ils représentent | 365 |
| Figure 109. Perception de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction des modalités d'exercice de la compétence choisies par leur intercommunalité | 366 |
| Figure 110. Perception de l'EPTB par les acteurs interrogés en fonction du caractère rural ou urbain de leur territoire | 366 |
| Figure 111. Arguments reflétant une perception positive de l'EPTB selon les acteurs interrogés | 368 |
| Figure 112. Arguments reflétant une perception négative de l'EPTB selon les acteurs interrogés | 372 |
| Figure 113. Territoires dans lesquels les représentants des intercommunalités ont abordé leurs attentes envers l'EPTB | 378 |



| | |
|---|-----|
| Figure 114. Attentes envers l'EPTB et perspectives d'avenir de l'établissement selon les représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivières..... | 379 |
| Figure 115. Extrait de la lettre de l'Institution Adour adressée à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Ségolène Royal, en date du 11 octobre 2016 | 387 |
| Figure 116. Exemple de calcul pour la couverture des codes | 396 |
| Figure 117. Types de difficultés de mise en œuvre de la compétence rencontrés par les entités gemapiennes | 402 |
| Figure 118. Différences importantes dans le discours des acteurs selon qu'ils exercent ou non la gestion de PI..... | 403 |
| Figure 119. Différences importantes dans le discours des acteurs selon qu'ils disposent de digues ou non sur leur territoire..... | 403 |
| Figure 120. Différences de discours en fonction du caractère rural ou urbain de l'intercommunalité | 405 |
| Figure 121. Carte 1 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne..... | 408 |
| Figure 122. Carte 2 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne..... | 408 |
| Figure 123. Carte 3 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne..... | 409 |
| Figure 124. Carte 4 de la première partie du focus group sur l'organisation territoriale gemapienne..... | 410 |
| Figure 125. Moyenne des notes obtenues pour chaque découpage territorial gemapien dans la délégation Maine-Loire-Océan..... | 410 |
| Figure 126. Véritable découpage territorial de la compétence GEMAPI dans le territoire de la délégation Maine-Loire-Océan selon les agents des services de l'État (en nombre de voix) | 413 |
| Figure 127. Pistes d'amélioration intra et inter structures gemapiennes selon les propos recueillis auprès des représentants d'EPCI-FP et de syndicats de rivière | 418 |
| Figure 128. Perspectives d'amélioration de la compétence GEMAPI selon les représentants des EPCI-FP et des syndicats de rivières du bassin de l'Adour | 422 |

Liste des tableaux

| | |
|--|-----|
| Tableau 1. Classification des cours d'eau du bassin de l'Adour en fonction de leur caractéristiques géologiques et morphologiques..... | 55 |
| Tableau 2. Inventaire des inondations marquantes du bassin de l'Adour..... | 74 |
| Tableau 3. Compétences des syndicats gemapiens versus compétences historiques des anciens syndicats | 123 |
| Tableau 4. Projets d'augmentation de la ressource de 1983 à 1992 | 127 |
| Tableau 5. Ouvrages mis en service pour améliorer quantitativement la ressource entre 1992 et 1996 . | 127 |
| Tableau 6. Variables retenues pour l'élaboration de la typologie des EPCI-FP du bassin de l'Adour..... | 161 |
| Tableau 7. Exemple de requalification des données quantitatives par des modalités qualitatives | 165 |
| Tableau 8. Résultats de l'analyse des correspondances multiples | 166 |
| Tableau 9. Axes les plus pertinents pour expliquer la position des individus..... | 166 |
| Tableau 10. Description des classes obtenues en fonction des axes..... | 168 |
| Tableau 11. EPCI-FP retenus pour la phase d'enquête de terrain | 169 |
| Tableau 12. Syndicats de rivières disposant d'instances consultatives | 189 |
| Tableau 13. Exemples de règles de représentativités différentes au sein de quelques syndicats de rivières du bassin de l'Adour | 193 |
| Tableau 14. Extraits d'articles de presse évoquant le financement de la compétence GEMAPI..... | 234 |
| Tableau 15. Obligations réglementaires pour les digues classées au titre du décret de 2007..... | 283 |
| Tableau 16. Fiche identité d'un ouvrage de classe C dans le bassin de l'Adour : l'exemple de la digue de Pénich-Laburthe | 286 |
| Tableau 17. Fiche identité d'ouvrages de classe D dans le bassin de l'Adour : l'exemple des digues de la Bidouze..... | 287 |
| Tableau 18. Critères de classification des systèmes d'endiguement et des aménagements hydrauliques dans le décret de 2015 | 290 |
| Tableau 19. Obligations réglementaires pour les systèmes d'endiguement classés au titre du décret de 2015..... | 294 |
| Tableau 20. Modification des échéances réglementaires apportées par les décrets digues de 2019 pour les systèmes d'endiguement | 296 |
| Tableau 21. Exemples d'estimation des coûts de neutralisation d'ouvrage en comparaison aux coûts de classement avec confortement..... | 315 |
| Tableau 22. Hiérarchisation des points d'attention lors de l'instruction d'un dossier de PPG..... | 328 |
| Tableau 23. Hiérarchisation des points d'attention lors de l'instruction d'un dossier de demande de classement d'ouvrage de protection contre les inondations..... | 328 |
| Tableau 24. Couverture des codes en fonction du type de structure représenté par les acteurs interrogés | 396 |
| Tableau 25. Arguments justifiant les notes attribuées aux différents découpages gemapiens du territoire de la délégation Maine-Loire-Océan..... | 412 |

Titre : La territorialisation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) dans le bassin de l'Adour : entre volonté de générer de la solidarité territoriale autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accentuer les inégalités territoriales ?

Mots clés : gouvernance de l'eau – territorialisation – GEMAPI – solidarité – inégalités

Résumé : La thèse a pour objectif d'analyser la mise en place de la compétence GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) dans le bassin de l'Adour. Cette compétence a été affectée par l'État aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP) depuis le 1^{er} janvier 2018. Il s'agit de réfléchir, à la croisée de plusieurs temporalités, passé, présent et futur proche, sur la gestion des cours d'eau et des inondations. Ce travail de recherche vise à dresser un bilan des bouleversements territoriaux engendrés par la prise d'effet de la compétence GEMAPI, notamment en termes de solidarité et d'inégalités territoriales, et d'identifier les leviers, mais aussi les obstacles à sa mise en place dans la durée.

Abstract : The aim of the thesis is to analyze the implementation of the GEMAPI ("aquatic environment management and flood prevention") competence in the Adour basin. This competence has been assigned by the State to "public establishments for inter-municipal cooperation with their own taxation" (EPCI-FP) since January 1, 2018. The goal is to reflect, at the intersection of several temporalities—past, present, and near future—on the management of rivers and floods. This research aims to provide an assessment of the territorial upheavals brought about by the enforcement of the GEMAPI competence, particularly in terms of solidarity and territorial inequalities, and to identify the levers, as well as the obstacles, to its long-term implementation.

ECOLE DOCTORALE

ED 481 - Sciences sociales et humanités

LABORATOIRE

(UMR 6031 TREE)

