

GEMAPI : la réforme de l'eau au milieu du gué

Sylvain Barone, chercheur en science politique
Claire Dedieu, doctorante en science politique

Irstea (Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture), UMR G-EAU
361 rue Jean-François Breton, BP 5095, F-34196 Montpellier Cedex 5

Résumé : La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 prévoit, entre autres choses, l'attribution d'une compétence obligatoire en matière de « GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » (GEMAPI) aux communes et à leurs groupements. Normalisation de l'existant, rationalisation de l'action publique, cadeau empoisonné aux collectivités territoriales : comment analyser ce dispositif ?

La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 prévoit, entre autres choses, l'attribution à partir de 2018 d'une compétence obligatoire en matière de « GEstion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations » (GEMAPI) aux communes et à leurs groupements. Cette compétence est définie en référence à quatre alinéas de l'article L.211-7 du Code de l'environnement : « 1°L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique » ; « 2°L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau [...] » ; « 5°La défense contre les inondations et la mer » ; « 8°La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ». A priori, peu de nouveauté : l'une des particularités du domaine de l'eau tient au rôle historique joué par les collectivités territoriales. Celles-ci se sont en effet investies massivement sur le « petit cycle de l'eau » (eau potable et assainissement) à partir des années 1880 et sur le « grand cycle de l'eau » (gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques, prévention contre les inondations, etc.)¹, objet de la GEMAPI, à partir des années 1990.

Cependant, cette réforme relativement discrète, qui vise à « renforcer l'efficacité de la puissance publique [...] et à améliorer la qualité du service public, en s'appuyant sur les collectivités territoriales et en clarifiant l'exercice de leurs compétences »², est potentiellement porteuse de changements substantiels en matière de gestion de l'eau. La loi MAPTAM, qui attribue la nouvelle compétence aux communes et surtout aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI FP), qui se substituent à leurs communes membres pour l'exercice de la compétence, réaffirme dans le même temps la place et le rôle des syndicats de gestion structurés sur la base de périmètres fonctionnels (bassins versants la plupart du temps). Elle introduit même, les concernant, le label d'établissements publics d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE), 11 ans après avoir introduit celui

¹ Nous opérons cette dichotomie entre « grand » et « petit » cycle de l'eau par souci de simplification. Cette vision est cependant aujourd'hui largement contestée par les acteurs de l'eau. Notons au passage que la compétence GEMAPI n'épouse pas complètement les contours (extrêmement larges) du grand cycle de l'eau. Les questions de déséquilibre quantitatif de la ressource en eau, par exemple, ne relèvent pas de cette compétence.

² Extrait de l'exposé des motifs de la loi MAPTAM.

d'établissements publics territoriaux de bassin (EPTB), structures ayant désormais vocation à coordonner les futurs EPAGE qui seront maîtres d'ouvrages des études et/ou travaux. Afin de financer cette nouvelle compétence obligatoire, le législateur a introduit une taxe facultative limitée à 40 euros par habitant. Mais sur ce point comme sur d'autres, beaucoup d'incertitudes demeurent. Normalisation de l'existant, rationalisation de l'action publique, cadeau empoisonné aux collectivités territoriales : comment analyser ce dispositif GEMAPI³ ?

Une réforme inachevée

Le dispositif GEMAPI met fin à une forme de décalage voire d'hypocrisie dans la gestion locale de l'eau. Non seulement les collectivités territoriales s'étaient vues confier, depuis la loi sur l'eau de 1992, des responsabilités croissantes, mais elles se substituaient également très largement, en pratique, aux propriétaires riverains pour l'entretien des cours d'eau. L'exercice de normalisation du grand cycle de l'eau opéré à l'occasion de la loi MAPTAM demeure toutefois incomplet. De nombreuses incertitudes juridiques perdurent⁴. La loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) du 7 août 2015 et le projet de loi pour la reconquête de la biodiversité actuellement en cours de discussion font figure de « sessions de rattrapage » pour le législateur, signe de discussions préparatoires insuffisantes ou de compromis bancals avec les représentants des collectivités territoriales.

Des contours flous

Sur les cinq décrets d'application de la loi MAPTAM devant paraître avant la fin de l'année 2014, seulement deux sont aujourd'hui sortis. Les débats sur la normalisation du grand cycle de l'eau se poursuivent au Parlement à l'occasion de projets de loi ultérieurs. François Baroin, président de l'Association des Maires de France, a obtenu le report de deux ans de la date d'entrée en vigueur de la GEMAPI à l'occasion du vote de la loi NOTRe (2018 au lieu de 2016). Il a mobilisé, dans ses négociations, trois principaux arguments : la brièveté des délais de mise en œuvre, l'absence d'étude d'impact préalable à la rédaction du texte de loi et l'incertitude qui perdure quant au financement de la nouvelle compétence. Mais si certaines collectivités étaient favorables à un report de l'entrée en vigueur de la GEMAPI, d'autres estimaient qu'un délai supplémentaire était susceptible de freiner certaines volontés politiques dans le domaine de l'eau, dans un contexte où les collectivités sont ou seront prochainement confrontées à d'autres réorganisations importantes : mise en conformité avec les nouveaux seuils démographiques intercommunaux et avec les schémas départementaux de coopération intercommunale, transfert de la gestion du « petit cycle » de l'eau des communes vers les EPCI FP, etc.

³ L'analyse de la réforme que nous proposons s'appuie sur une quarantaine d'entretiens réalisés auprès d'acteurs (de collectivités territoriales, de syndicats de gestion, de fédérations de collectivités territoriales, des services de l'Etat, de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse) ainsi que sur les résultats d'une enquête par questionnaire menée entre mai et juillet 2015 auprès de gestionnaires territoriaux de l'eau dans les départements de l'Ain, de la Haute-Saône, de l'Hérault et du Vaucluse. Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une action financée par l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, que nous tenons à remercier. Nous remercions également Bastien Sannier qui a conduit l'enquête par questionnaire et procédé au traitement des données.

⁴ Ces incertitudes ont été amplement mises en lumière par l'avocat Philippe Marc à l'occasion de différents colloques et séminaires ces derniers mois. Voir par exemple Ph. Marc, « La politique de l'eau en France: Principes et enjeux d'organisation institutionnelle », Séminaire de l'UMR G-EAU, « La GEMAPI : quels enjeux ? », Montpellier, 24 février 2015.

Alors que le ministère du Développement Durable et les Agences de l'eau assurent un important travail pédagogique autour de la réforme, notre enquête indique que 57% des représentants d'EPCI FP et de syndicats de gestion interrogés estiment que l'information fournie sur la GEMAPI est « plutôt mauvaise » et 17% la jugent même « très mauvaise ». Cela peut être interprété comme le résultat d'un dispositif dont les contours, mouvants, restent flous. Cette impression de flou provient en partie de la volonté des acteurs nationaux de faire preuve de pragmatisme et de ne pas trop déstabiliser ce qui semble aujourd'hui fonctionner. Cela est le cas, par exemple, avec les statuts d'EPAGE et d'EPTB. Si les premiers doivent assurer la mise en œuvre opérationnelle et les seconds la mise en cohérence et la coordination, « *cette architecture n'a pas forcément vocation à être mise en œuvre partout de manière homogène* » affirmait il y a quelques mois le directeur de l'eau et de la biodiversité du ministère du Développement Durable⁵. Cela sera de nature à rassurer les petits syndicats de gestion du Sud de la France ayant un statut d'EPTB, par exemple. Il n'empêche que, de manière générale, le malaise est palpable dans les collectivités (y compris les mieux armées en personnels) qui peinent à suivre l'évolution des débats et qui sont bien souvent réduites à faire reposer leur planification et leurs projets sur des hypothèses.

Curiosités et incertitudes du financement

Le cas de la taxe GEMAPI est intéressant. Cette taxe facultative, plafonnée à 40 euros par habitant, doit alimenter un budget annexe spécial, mais est adossée aux « quatre vieilles » (taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'habitation et cotisation foncière des entreprises). L'instauration d'une telle taxe, que la grande majorité des élus n'imaginent d'ailleurs pas dans le contexte économique actuel⁶, serait donc surtout symbolique et illustrerait l'expression d'une volonté politique dans le domaine de l'eau. Cette situation, résultat d'un compromis entre des parlementaires qui souhaitaient rendre la taxe GEMAPI obligatoire et d'autres opposés à toute nouvelle taxe, crée une curieuse impression : on crée une taxe facultative dans un contexte où presque aucun élu ne se dit prêt à la mettre en place ; on instaure un budget annexe spécial et une taxe GEMAPI mais celle-ci reste adossée à la fiscalité locale traditionnelle... La volonté de rendre ce volet de la réforme acceptable à la fois par les contribuables et les élus n'échappe à personne. Cependant, dans ces conditions, personne ne croit plus à la possibilité de prélever de la sorte les 600 millions évoqués au moment du vote de la loi. L'exercice de la compétence GEMAPI devenant obligatoire mais n'étant pas accompagné d'une compensation financière, la mise en œuvre de la réforme se heurtera sans doute rapidement à l'obstacle financier.

Consolidation ou fragilisation du système actuel de gestion de l'eau ?

Si l'attribution directe de la compétence GEMAPI aux communes garantit sa prise en charge sur l'ensemble du territoire français, les EPCI FP auxquels elle devrait être ensuite transférée correspondent pour le législateur à « un niveau de collectivité bien identifié, de taille suffisante et disposant des ressources permettant d'en assumer la charge »⁷. La loi MAPTAM prévoit par ailleurs une possibilité de transfert/délégation de la compétence des EPCI FP vers les syndicats. Pourtant, seuls 10% des représentants d'EPCI FP et de syndicats de gestion

⁵ « La Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations (GEMAPI) : une nouvelle compétence obligatoire pour les collectivités territoriales », journée organisée par la FNCCR, 2 juillet 2014

⁶ Chacun garde en tête l'expérience de la taxe, elle aussi facultative, sur la gestion des eaux pluviales urbaines, instaurée en 2010 et supprimée en 2015.

⁷ Amendement n° 628, *op. cit.*

interrogés estiment avoir une « bonne » connaissance des modalités de transfert/délégation. Selon ce directeur de syndicat de gestion, « *ce flou perdure depuis maintenant un an et demi et il n'est pas possible pour les acteurs locaux de se positionner sur la manière de déployer la GEMAPI avec de telles incertitudes* »⁸. La redéfinition de la maîtrise d'ouvrage, notamment, soulève nombre d'enjeux. Nous en examinons ici quelques-uns.

Quel avenir pour les syndicats de gestion ?

Depuis la loi sur l'eau de 1992, les Agences de l'eau ont beaucoup appuyé la mise en place de syndicats pour porter les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) à l'échelle des bassins versants. Elles ont participé au financement de l'activité des chargés de mission SAGE au sein de ces structures. De son côté, le législateur a introduit le label d'EPAGE, qui donne toute sa place aux syndicats de gestion dans l'architecture GEMAPI. Communes, EPCI FP, EPTB et aujourd'hui EPAGE : entre clarification des missions de chacun et perpétuation du « mille-feuille administratif », plusieurs lectures sont possibles. Quoiqu'il en soit, des interrogations persistent sur l'avenir des syndicats.

L'une des principales menaces pour ces structures (et pour la gestion par bassin versant tant promue par les acteurs de l'eau, de l'Europe aux échelons locaux) réside dans la volonté éventuelle de certains EPCI FP d'exercer la compétence GEMAPI en propre et donc de la « reprendre » aux syndicats qui l'exerçaient de fait jusque-là. Ces derniers n'auraient dès lors plus de raison d'être et les personnels y travaillant se trouveraient dans l'incertitude. La gestion directe par les EPCI FP de la compétence « PI » (prévention des inondations), par exemple, peut être jugée politiquement intéressante en ce qu'elle permet d'afficher un volontarisme sur les enjeux de protection des populations tout en facilitant l'arbitrage de conflits sectoriels entre projets d'aménagement et protection des riverains. De tels cas devraient cependant rester minoritaires. A la question « Diriez-vous que le transfert de la compétence GEMAPI de votre structure vers un ou plusieurs syndicats de gestion est souhaitable ? », près de 76% des EPCI FP ont répondu « oui », avec pour objectif principal la cohérence avec la logique de bassin versant. 55% des EPCI FP n'envisagent pas l'exercice en propre de la compétence GEMAPI (en tout ou partie).

La mise en œuvre du volet « GEMA » de la réforme s'inscrit dans un cadre institutionnel préexistant qu'elle est potentiellement, on l'a vu, de nature à fragiliser. Cela explique que, plus d'un an après l'adoption de la loi MAPTAM, les débats se poursuivent à l'occasion des discussions parlementaires autour du projet de loi pour la reconquête de la biodiversité. Un amendement déposé dans ce cadre⁹ propose notamment de garantir la pérennité des structures existantes en généralisant le mécanisme de « représentation-substitution » à tous les cas de chevauchement de structures.

Départements et régions : une capacité à agir circonscrite mais maintenue

Avec la GEMAPI s'est posée la question de l'avenir de l'intervention, dans le domaine de l'eau, des conseils régionaux et surtout des conseils départementaux, qui jouent aujourd'hui un rôle particulièrement important en la matière¹⁰. Les débats qui ont eu lieu à l'occasion de la

⁸ Commentaire du directeur d'un syndicat mixte de l'Hérault compétent dans la gestion du grand cycle de l'eau recueilli dans le cadre de notre enquête par questionnaire

⁹ Amendement n° 1505 présenté par le gouvernement et adopté par l'Assemblée nationale le 13 mars 2015

¹⁰ Voir Grandgirard A., *et al.* (2009), « Le Département, un acteur clef de la politique de l'eau », *Economie rurale*, n°309, p. 22-33

loi NOTRe ont réactualisé la question de la suppression des départements, finalement écartée, et ont débouché sur la suppression de la clause de compétence générale pour les départements et les régions. Ces débats ont suscité des craintes quant à la pérennisation des syndicats dont le financement dépend en grande partie de l'apport des départements, comme c'est le cas dans l'Hérault mais également de structures plus larges comme l'EPTB Saône-Doubs ou encore de l'Institution d'aménagement de la Vilaine.

Ces craintes sont en partie levées avec le vote définitif de la loi NOTRe. Si cette dernière supprime effectivement la clause de compétence générale, elle aménage toutefois une capacité d'intervention pour les conseils départementaux et régionaux dans le domaine de l'eau. Les départements peuvent continuer à financer des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements. Ils peuvent également continuer à fournir une assistance technique auprès des communes ou EPCI FP « qui ne bénéficient pas des moyens suffisants », notamment pour l'exercice de leurs compétences « assainissement », « protection de la ressource en eau » et « restauration et entretien des milieux aquatiques ». Quant aux régions, elles peuvent 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. L'eau pourra par conséquent continuer à occuper une place dans l'action des départements et des régions qui le souhaitent à côté de leurs grands domaines d'intervention.

Un cadeau empoisonné ?

Contrairement à la compétence « GEMA » largement assumée par les collectivités territoriales et leurs groupements, la gestion et l'entretien des ouvrages concourant à la prévention du risque inondation ne sont associés à aucun type d'acteurs en particulier. Ces compétences sont en effet partagées entre l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les associations syndicales de propriétaires, les propriétaires privés individuels et les opérateurs industriels. Par ailleurs, un grand nombre de digues sont « orphelines », c'est-à-dire sans propriétaire ou gestionnaire connu. Les idéaux de gestion par bassin versant et de gestion intégrée du « petit » et du « grand cycle » de l'eau ont fonctionné, lors de l'élaboration de la loi MAPTAM, comme autant de « mythes de rationalité »¹¹. L'association de « PI » et de « GEMA » dans la réforme s'inscrit dans cette perspective.

Néanmoins, cette dimension cognitive est indissociable d'une dimension plus stratégique. L'un des principaux points de débat entre l'Etat et les collectivités territoriales au sujet de la réforme GEMAPI se concentre sur la responsabilité des digues. Le coût d'exploitation de ces ouvrages est évalué à 300 millions d'euros par an par le ministère du Développement Durable. Les craintes des collectivités s'expliquent par le fait que les digues qui étaient sous la responsabilité de l'Etat ont fait l'objet d'un faible entretien ces dernières décennies. Par ailleurs, l'état de nombreux ouvrages n'est pas vraiment connu. C'est la raison pour laquelle certains élus locaux affirment que la compétence « PI » devrait relever de l'Etat. Cela est le cas par exemple du député Serge Grouard, qui ajoute que « *sur le plan financier, un tel transfert est aussi une manière pour l'État de se défausser subrepticement, par le biais d'un véritable 'sous-marin législatif', de compétences qu'il n'assume qu'incomplètement depuis*

¹¹ Bezes P. (2000), « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p. 307-332

longtemps »¹². Elle renforce la méfiance des collectivités vis-à-vis de l'Etat : « *dans les faits, la manière dont est mise en place la compétence GEMAPI est surtout un moyen à l'Etat et à ses services de se désengager pénalement en identifiant un "responsable" : les collectivités locales* »¹³.

Ce repositionnement de l'Etat au nom de la clarification est à mettre en perspective des obligations européennes qui pèsent sur lui. L'Etat est aujourd'hui menacé de se voir appliquer des sanctions financières pour manquement à la directive européenne « Nitrates » de 1991. Il pourrait en être de même pour les directives « Eau » (2000) et « Inondation » (2007). La loi NOTRe aménage un nouveau partage de la responsabilité financière en cas de manquement aux obligations européennes qui pourrait être constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence décentralisée. L'article 112 prévoit que, désormais, les charges financières pèseront également sur les collectivités territoriales. Ce risque financier lié aux contentieux européens s'ajoute à celui lié aux contentieux déjà évoqués entre collectivités territoriales et propriétaires riverains de cours d'eau.

Les effets du repositionnement de l'Etat

Le repositionnement de l'Etat qui accompagne la réforme GEMAPI soulève un certain nombre d'enjeux. Il pose à la fois la question des inégalités territoriales et celle des recompositions à l'œuvre dans la manière de « gouverner » le domaine de l'eau.

La question des inégalités territoriales

La GEMAPI intervient après que les services déconcentrés de l'Etat aient abandonné un certain nombre de leurs missions dans le domaine de l'eau (maîtrise d'œuvre, aide à la passation de marchés publics, etc.) pour se recentrer sur leurs activités régaliennes (police de l'eau, notamment). Dans le même temps, les collectivités gagnent en compétences techniques. Certaines, notamment les plus importantes et les plus riches, pourront relever l'enjeu en étoffant leurs services voire en faisant fonctionner le levier financier de la taxe GEMAPI. D'autres, les plus petites et les moins riches, auront sans doute plus de difficultés et seront de plus en plus incitées à la mutualisation voire à la fusion, même si l'appui technique aux collectivités rurales se réorganise depuis quelques années sous l'égide des conseils départementaux. Cela est d'autant plus vrai dans le contexte actuel de diminution des dotations de l'Etat aux collectivités¹⁴.

A titre d'illustration, on peut mentionner les cas du syndicat de l'Albarine et de la communauté de communes du Pays de Gex, deux structures situées dans le département de l'Ain. Le premier est un petit territoire en déclin industriel. Son revenu net imposable moyen est de 18 000 euros. Il est totalement dépendant de ses financeurs publics et devra probablement fusionner avec une autre structure de bassin versant. La seconde, située près de la frontière suisse, a un revenu net imposable moyen de 44 000 euros. Elle gère le petit et

¹² Allocution du député à l'occasion de l'examen du projet de loi MAPTAM, adopté avec modifications par le Sénat, en deuxième lecture, 27 novembre 2013

¹³ Commentaire d'un chef de service d'une communauté de communes du Vaucluse recueilli dans le cadre de notre enquête par questionnaire

¹⁴ Rappelons que d'après la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 du 29 décembre 2014 (art. 14), les dotations de l'Etat aux collectivités territoriales passeront progressivement d'un montant maximal de 56,87 milliards d'euros en 2014 à 46,12 milliards d'euros en 2017.

le grand cycle. Elle dispose d'un bureau d'étude interne et parvient à développer des projets technologiques de haut niveau. On voit bien que ces deux structures ne se situent pas dans la même perspective à l'heure de la mise en œuvre de la réforme GEMAPI (et du transfert en matière de petit cycle au titre de la loi NOTRe). Les inégalités préexistent bien entendu à la réforme GEMAPI mais cette dernière relance avec force la problématique de l'accompagnement des collectivités, notamment des plus démunies, ainsi que celle de la mise à jour du système de péréquation.

De la contrainte financière au contrôle à distance

La réforme GEMAPI ne peut s'interpréter, loin s'en faut, comme un pur retrait de l'Etat. En revanche, elle marque une nouvelle avancée vers une gouvernance marquée par un plus grand contrôle à distance des collectivités territoriales¹⁵. D'un côté, ces dernières dépendent plus que jamais de leurs financeurs publics, qui sélectionnent de manière de plus en plus ciblée les projets qu'ils soutiennent. Leurs principaux pourvoyeurs de fonds, les Agences de l'eau, font eux-mêmes depuis quelques années l'objet de prélèvements de la part de l'Etat qui ont pour effet de conforter ce ciblage¹⁶. De l'autre côté, les obligations européennes suscitent un enrôlement croissant des collectivités au service des objectifs du ministère et des Agences de l'eau. La taxe GEMAPI peut d'ailleurs être interprétée comme un élément supplémentaire permettant d'attribuer une responsabilité aux collectivités territoriales en cas de manquement constaté dans le cadre de l'exercice d'une compétence « eau » décentralisée.

La politique de contractualisation sur projets et de fléchage des financements des Agences illustre bien ce mouvement vers le gouvernement à distance. Celles-ci conditionnent une grande partie de leurs aides à la poursuite des objectifs inscrits dans les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), dont un certain nombre sont au cœur de la compétence GEMAPI. Les Agences présenteront d'ailleurs à travers les prochains SDAGE, actuellement en cours d'élaboration, la nouvelle carte des structures gestionnaires et les endroits où doivent émerger prioritairement des EPAGE et/ou des EPTB. Leur pouvoir financier leur permet aujourd'hui de peser sur les restructurations/fusion de syndicats, dont les plus petits et/ou les moins organisés sur la base de bassins versants seront incités à se rapprocher de leurs voisins. Les Agences lancent par ailleurs des appels à projets « exemplaires » et constituent des réseaux de sites « pilotes » qui, sans marquer la fin d'une présence territoriale et de processus de négociations avec les acteurs locaux, témoignent également de ce mouvement vers le gouvernement à distance.

Conclusion

La réforme GEMAPI est donc au milieu du gué, à la fois parce que ses contours continuent d'être dessinés au niveau central et parce que ses ambitions, plurielles, ont fait l'objet de compromis qui en ont limité la portée sur différents aspects. Le grand dessein réformateur consistait à rapprocher « PI » et « GEMA » mais aussi à faire assumer par les EPCI FP le grand et le petit cycle de l'eau. Cela ne peut cependant pas occulter le fait que cette réforme, si elle conforte en partie la gestion décentralisée préexistante sur la partie GEMA, la complexifie tout autant et, potentiellement, la fragilise. Elle attribue au bloc communal une mission de prévention des inondations que l'Etat n'assurait en réalité que partiellement. Enfin,

¹⁵ Epstein R. (2005), « Gouverner à distance : quand l'État se retire des territoires », *Esprit*, n°319, p. 96-111

¹⁶ La loi de finances pour 2014 prévoyait ainsi une « contribution exceptionnelle » des Agences de l'ordre de 210 millions d'euros, soit 10% de leurs crédits.

autant que les incertitudes financières, l'instabilité et l'imprévisibilité de l'environnement institutionnel compliquent singulièrement le travail des collectivités : évolutions du rôle des conseils départementaux et régionaux, injonctions aux regroupements d'EPCI FP et de syndicats de gestion, aménagements post-loi MAPTAM, etc.

Tandis que la clarification des compétences réglementaires était l'un des motifs de la loi MAPTAM, les collectivités interrogées ne sont que 31% à estimer qu'elle répond à cet objectif dans le domaine de l'eau. Elles sont 48% à percevoir la GEMAPI comme une contrainte supplémentaire en termes de charge administrative et financière et 44% à la considérer comme une nouvelle responsabilité pénale à la charge des collectivités territoriales. Il reste à présent à voir, au-delà du contenu des dispositions législatives et des multiples raffinements juridiques qui ne manqueront pas d'être apportés, comment les acteurs locaux s'approprient, dans la durée, la GEMAPI, qui constitue aujourd'hui pour les collectivités un système à la fois d'habilitations et de contraintes¹⁷.

¹⁷ Giddens A. (1987), *La constitution de la société*, Paris, PUF