



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
Direction de l'eau et de la biodiversité
Sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau,
des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques

Étude évaluative de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

Rapport d'évaluation

Décembre 2021



ORÉADE-BRÈCHE

Ingénierie de l'Environnement et du Développement

Regent Park, Bât.2 – 2480 L'Occitane

31670 LABEGE

Tél. 05 61 73 62 62

www.oreade-breche.fr

et **LBO Environnement**

1, Esplanade Albert Schweitzer - 31130 BALMA

Tél. 06 81 49 46 92



Innopolis A, 1149 rue de la Pyrénéenne

31670 LABEGE

Tél. 05 65 75 51 43

www.Cereg.com



2, Place Chardonnet

69001 LYON

Tél. 04 78 39 31 18

www.contrechamp.info

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION	6
1.1 Approche méthodologique	6
1.1.1 Rappel de la demande	6
1.1.2 Rappel du champ évaluatif	6
1.1.3 Les différents « outils » mobilisés pour la collecte des données	9
1.1.4 Partis pris méthodologique du rapport d'évaluation.....	10
1.1.4.1 Les données de base.....	10
1.1.4.2 L'évolution du questionnaire évaluatif.....	10
1.1.5 Les prochaines étapes.....	12
1.2 Regards sur une mission	13
1.3 La politique d'accompagnement des SAGE	14
1.3.1 Les 3 périodes de l'histoire des SAGE	14
1.3.1.1 Un cycle d'initiation de 1992 à 2006	14
1.3.1.2 Un second cycle post-LEMA de 2007 à 2017	15
1.3.1.3 Un troisième cycle associé à la GEMAPI entamé en 2018	16
1.3.2 L'accompagnement des SAGE : Les 5 piliers mobilisés	17
1.3.2.1 Le pilier législatif.....	17
1.3.2.2 Des positionnements différenciés des SDAGE à l'égard du recours à l'outil SAGE.....	21
1.3.2.3 L'accompagnement financier et technique des Agences de l'eau.....	22
1.3.2.4 Des guides d'accompagnement de plus en plus complexes.....	23
1.3.2.5 Des réseaux de soutien essentiels mais moins actifs	24
2. ANALYSE ÉVALUATIVE : L'OUTIL SAGE	27
2.1 Le territoire	27
2.1.1 Le territoire : Une dimension importante de l'outil SAGE	27
2.1.2 Périmètre et territoire SAGE : Une évidence pour les acteurs impliqués.....	28
2.1.2.1 Des facteurs favorables à une reconnaissance de bassin ou de nappe	28
2.1.2.2 Des facteurs (souvent) défavorables liés au périmètre du SAGE.....	30
2.1.2.3 Le facteur « temps » pour une pleine expression du périmètre de bassin-versant	34
2.1.2.4 Le cas particulier des départements d'outre-mer	35
2.1.3 Relations à l'aménagement du territoire.....	38
2.1.3.1 Les acteurs en jeu	38
2.1.3.2 Un déficit de représentation dans les CLE	40
2.1.3.3 Une consultation variable des SAGE sur les démarches d'aménagement du territoire	41
2.1.3.4 Quid de la GEMAPI pour les territoires SAGE ?.....	44
2.1.3.5 Le lien avec l'aménagement du territoire : un rendez-vous raté.....	45
2.1.3.6 Diverses pistes de solutions pratiquées ou évoquées	47
2.1.4 L'approche territoriale des SAGE au crible des critères de l'évaluation	49
2.1.4.1 Une pertinence indiscutable de l'approche hydrographique des SAGE	49
2.1.4.2 Une cohérence limitée entre approche hydrographique des SAGE et approche administrative de l'aménagement du territoire	49
2.1.4.3 Le territoire, un pilier de moins en moins efficace pour la mise en œuvre d'une « gestion équilibrée entre usage et milieu » par les SAGE	50
2.2 La gouvernance	51
2.2.1 Premiers constats	51
2.2.1.1 La gouvernance, élément-clef positif de l'outil SAGE mis en avant par les acteurs.....	51
2.2.1.2 ... Mais rencontrant des problèmes de fonctionnement récurrents	52
2.2.2 Regards sur le fonctionnement de la gouvernance	53
2.2.2.1 Les racines d'un modèle de gouvernance paritaire original.....	53
2.2.2.2 Un investissement méthodologique limité sur le thème de la participation.....	53
2.2.2.3 Une souplesse d'organisation nécessaire au sein de dispositifs structurellement proches... ..	55

2.2.2.4	Des questions fonctionnelles récurrentes	57
2.2.2.5	Des interrogations structurelles et politiques	64
2.2.2.6	Le portage et de l'animation du SAGE	65
2.2.2.7	Un élargissement des pratiques de concertation rare	70
2.2.3	Regard sur la place et le jeu des acteurs au sein de la gouvernance	72
2.2.3.1	Disparités de mobilisation et d'investissement du côté des élus	73
2.2.3.2	Des services de l'État incontournables bien qu'affaiblis.....	74
2.2.3.3	Un collège Usagers composite interrogé.....	74
2.2.4	La gouvernance des SAGE au crible des critères de l'évaluation	77
2.2.4.1	Un modèle original pertinent en quête de légitimité	77
2.2.4.2	Une cohérence affectée par les cultures et les pratiques des acteurs en présence.....	78
2.2.4.3	Une mise en pratique interrogeant l'efficacité de cette gouvernance.....	78
2.3	La planification.....	80
2.3.1	Place et rôle des documents du SAGE	80
2.3.1.1	État des lieux et diagnostic : la connaissance, ferment d'une stratégie pertinente et cohérente	80
2.3.1.2	Tendances et scénarios : pour quelle plus-value ?	82
2.3.1.3	Un document stratégique peu valorisé	83
2.3.1.4	Un PAGD en manque d'appropriation.....	85
2.3.1.5	Le règlement : la force du SAGE ?.....	85
2.3.2	Élaboration, mise en œuvre, suivi, révision : caractéristiques des étapes de la planification..	88
2.3.2.1	Des procédures d'élaboration... et de révision trop lourdes et trop longues : sous l'emprise des documents et des temps de validation	88
2.3.2.2	Une mise en œuvre souffrant d'une perte de dynamique répandue.....	90
2.3.2.3	Un suivi des SAGE en devenir	92
2.3.3	La planification : Une dimension en arrière-plan.....	93
2.3.3.1	Une innovation avec la loi sur l'eau de 1992	93
2.3.3.2	Un regard en demi-teinte entre nécessité et portée limitée.....	95
2.3.3.3	Une lisibilité difficile pour les acteurs.....	95
2.3.3.4	Une approche de procédure (programmative) et peu stratégique.....	95
2.3.4	La planification de SAGE au crible des critères de l'évaluation	97
2.3.4.1	Une ambition planificatrice territoriale pertinente mais avec peu de prise sur les pressions	97
2.3.4.2	Un outil de planification cohérent en soi, mais affecté par d'autres démarches de planification.....	98
2.3.4.3	Une efficacité amputée par une absence de maîtrise des pressions liées à l'aménagement du territoire	98
2.3.4.4	Quid de l'efficacité des SAGE ?	100
3.	CONCLUSION.....	102
3.1	Les SAGE, une politique située « au milieu du gué »	102
3.1.1	Un outil en quête d'équilibres complexes	102
3.1.2	Un territoire national à moitié couvert.....	102
3.1.3	Des gestionnaires à moitié « conquis »	102
3.1.4	Une ambivalence partagée au sein de la CLE	103
3.1.5	Entre posture réglementaire et démarche de projet	103
3.2	Des acquis et des questions	104
3.3	À la charnière entre évaluation et prospective	105
3.4	Des améliorations fonctionnelles inscrites dans la continuité.....	106
3.5	Un repositionnement stratégique en question	107
3.5.1	Le changement climatique : une opportunité pour la planification stratégique ?	108
3.5.2	Une anticipation des conflits sur la ressource en eau : une gouvernance locale adaptée ? ..	108
3.6	Une nouvelle fonction de pilotage stratégique pour les SAGE ?.....	110

TABLE DES FIGURES

Figure 1 – Les relations dynamiques des équilibres de la vie des SAGE	8
Figure 2 – Les cinq piliers de l'accompagnement des SAGE depuis 1992	17
Figure 3 –Avis sur la légitimité des CLE	20
Figure 4 – Pourcentage de couverture des bassins DCE par les SAGE	21
Figure 5 – Avis sur l'accompagnement financier	23
Figure 6 – Répartition des SAGE à périmètre à dominante eau de surface en gammes de surfaces	31
Figure 7 – Relais des procédures engagées autour des problématique TRI/SLGRI/PAPI dans les SAGE	34
Figure 8 – Disposition pour les SAGE de leviers pour jouer sur les pratiques agricoles	38
Figure 9 – Représentation des acteurs de l'aménagement au sein de la CLE	40
Figure 10 – Consultation de la CLE sur les dossiers d'urbanisme ou autres projets d'aménagement du territoire (SCoT, PLU, ZAC, permis de construire...)	41
Figure 11 – Nombre de consultations par an des CLE sur des dossiers d'urbanisme ou autres projets d'aménagement du territoire pour 57 des 61 SAGE concernés.....	41
Figure 12 – Avis des SAGE sur le statut de PPA.....	43
Figure 13 – Bénéfices à attendre du statut de PPA selon les SAGE	44
Figure 14 – Limites ou risques à attendre du statut de PPA selon les SAGE	44
Figure 15 –Possibles modalités d'améliorations d'intégration des acteurs de l'aménagement du territoire dans le SAGE	47
Figure 16 – Extrait du premier guide SAGE	54
Figure 17 – Points de vue des CLE sur le renouvellement des membres de CLE	58
Figure 18 – Modalités de désignation des membres du collège Élus	59
Figure 19 – Dynamique des CLE en fonction des phases du SAGE.....	60
Figure 20 – Structures porteuses des SAGE	66
Figure 21 – Compétences des structures porteuses	66
Figure 22 – Capacités des structures porteuses de SAGE à assurer des travaux	67
Figure 23 – Les besoins prioritaires en compétence des animateurs(trices) des SAGE/contrats	69
Figure 24 – Intégration du changement climatique dans les documents du SAGE	81
Figure 25 – Extrait de document de synthèse du SAGE Oise Aronde	85
Figure 26 – Domaines visés par les règlements	86
Figure 27 – Répartition des SAGE suivant la durée de leur élaboration	88
Figure 28 : Consultation de la CLE sur les dossiers IOTA.....	90
Figure 29 – Consultation de la CLE les dossiers d'urbanisme et d'aménagement (SCoT, PLU, ZAC, Permis, ...) ..	90
Figure 30 – Dynamique des SAGE en phase de mise en oeuvre	91
Figure 31 – Pourcentage de l'activité des animateurs consacrée au SAGE	100

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Les 11 SAGE ayant fait l'objet d'une étude de cas.....	9
Tableau 2 – Correspondances entre questions d'évaluation et chapitres du rapport d'évaluation.....	11
Tableau 3 – Principaux points forts du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs	27
Tableau 4 – Principaux points faibles du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs.....	27
Tableau 5 – Principaux points forts du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs	51
Tableau 6 – Principaux points faibles du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs.....	52
Tableau 7 – Approche comparée des modes de fonctionnement effectif de différents SAGE	56

TABLE DES ENCADRÉS

Encadré 1 – Small (et volontaire) is beautiful	29
Encadré 2 – Interrogations sur la plus-value d'un SAGE de la part d'un territoire expérimenté.....	29
Encadré 3 – Un projet d'inventaire des zones humides porté par un SAGE en lien étroit avec les gestionnaires locaux.....	32
Encadré 4 – Un SAGE « frontière ».....	33
Encadré 5 – Les SAGE en outre-mer : Entre inadaptation et difficultés de mise en place.....	35
Encadré 6 – Le SAGE, le contournement autoroutier et le sous-préfet.....	39
Encadré 7 – Le paysage, objet de médiation	48
Encadré 8 – Un intérêt marqué pour la CLE et la démarche davantage que pour ses documents.....	51
Encadré 9 – Regards portés sur la gouvernance par deux évaluations d'envergure	55
Encadré 10 – Les Commissions géographiques d'un grand SAGE	61
Encadré 11 – Une analyse des types de gouvernance attachés aux thématiques du SAGE	62
Encadré 12 – Un territoire en quête d'un portage unifié autour de l'eau et des milieux aquatiques	67
Encadré 13 – Deux initiatives de participation citoyenne.....	71
Encadré 14 – Questions d'appropriation en pratique.....	73
Encadré 15 – Points de vue de représentants nationaux d'acteurs économiques	75
Encadré 16 – Un exemple d'efficacité réinterrogée face à la problématique de la GEMAPI.....	84
Encadré 17 – Le règlement, un motif à ne pas se lancer dans un SAGE	87
Encadré 18 – Un exemple de calendrier d'élaboration de SAGE	89
Encadré 19 – Une CLE s'affranchit de rendre des avis sur les dossiers réglementaires	90
Encadré 20 – Une force locale de réflexions stratégiques bousculant les habitudes anciennes	91
Encadré 21 – Extraits de l'article 2 de la loi sur l'eau de 1992.....	93
Encadré 22 – Quand un bassin-versant imagine une approche novatrice de la gestion de l'eau et des milieux .	94

TABLE DES CARTES

Carte 1 – Répartition des SAGE et des contrats de milieux en France.....	109
--	-----

1. INTRODUCTION

1.1 APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

1.1.1 Rappel de la demande

Cette évaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), sur l'ensemble du territoire national doit permettre en particulier :

- D'**identifier les freins à l'opérationnalité et à l'effectivité de la politique des SAGE** ;
- De **définir les différents types d'actions susceptibles d'y remédier** (le diagnostic réalisé au plus près des territoires doit donc permettre d'**établir des recommandations concrètes** en vue de rendre l'outil SAGE plus opérationnel et efficace) ;
- D'**identifier et de valoriser les points forts et consensuels de la politique des SAGE**,
- La **valorisation et la diffusion de retours d'expériences** de ce qu'il est possible d'entreprendre dans le cadre d'un SAGE, pour améliorer la gestion des milieux aquatiques.

L'attente explicite de disposer au terme de l'évaluation de recommandations concrètes permettant d'optimiser voire de renouveler la politique attachée aux SAGE et à leur mise en œuvre met en exergue la **vocation instrumentale** de cette évaluation.

S'y ajoute une **vocation partenariale**, qui s'exprime notamment via la mise en place d'un pilotage associant des représentants de l'ensemble des parties prenantes associées à la mise en œuvre de cette politique à différentes échelles. À ce titre, l'approche développée ici repose sur la consultation d'un panel important de ces parties prenantes sur le territoire national, dont l'ensemble des porteurs de SAGE et des présidents de CLE. La mise en place d'ateliers participatifs contribuant à la co-construction de l'évaluation et des recommandations s'inscrit dans la même optique de valoriser cette vocation.

Comme toute évaluation de politique publique, cette évaluation comporte également un **impératif de transparence** quant à l'utilisation de fonds publics, qui se traduit notamment dans le recours à un prestataire indépendant en charge de réaliser cette évaluation et dans l'attachement à en publiciser les enseignements notamment dans le cadre d'une synthèse communicante.

1.1.2 Rappel du champ évaluatif

Le champ évaluatif a été défini au cours de la phase 1 de l'étude et formalisé dans une note de cadrage, autour des trois « piliers » de la politique des SAGE (voir aussi ci-après la Figure 2 – Les cinq piliers de l'accompagnement des SAGE depuis 1992) que sont :

- Un **périmètre** (destiné à « faire territoire »), fondé sur une approche hydrographique (ou hydrogéologique) rattachée à l'idée de bassin-versant. Inspirée de l'approche ayant présidé à la création des comités de bassin, cette approche a été déclinée dans la plupart des outils contractuels relayant la mise en œuvre des politiques consacrée à l'eau et aux milieux aquatiques et les effets méritent d'être interrogés sous différents angles.
- Une **gouvernance**, incarnée dans une assemblée (la CLE) et ses déclinaisons possibles (bureau, commissions thématiques ou géographiques, etc.). Cette gouvernance repose sur des principes de représentation paritaire, traditionnellement attachés aux politiques du travail et de l'emploi et précédemment adoptés par les comités de bassins. Même si elle est classiquement rattachée à la figure d'un « mini-parlement » de l'eau, ce pilier mérite

également que l'on s'arrête sur ses apports et ses limites en termes de gestion concertée de l'eau et des milieux aquatiques.

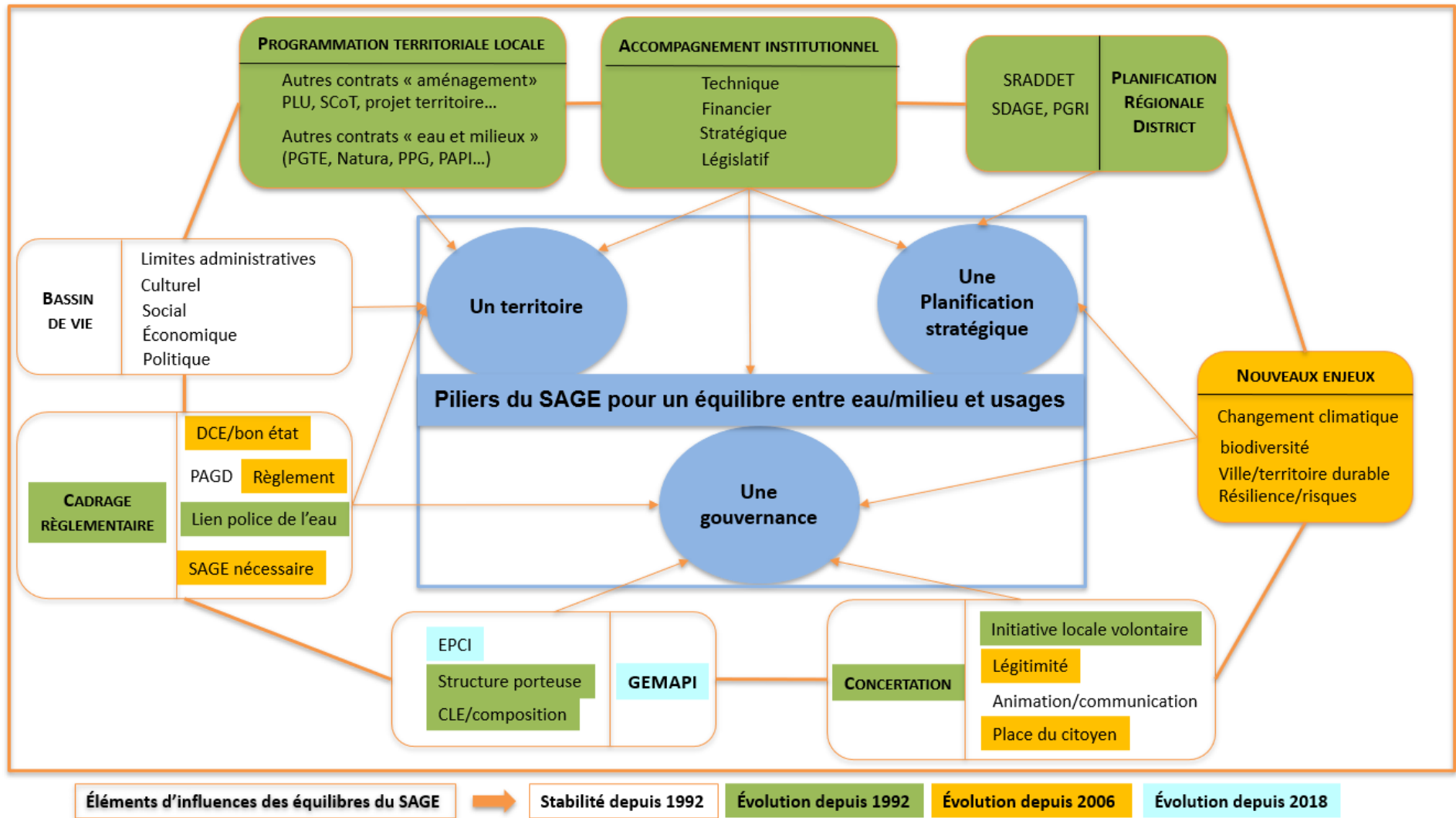
- Une ambition de **planification stratégique**, incarnée aujourd'hui dans le Plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD). Cette planification stratégique vise à introduire une dimension de long-terme de la politique de l'eau à mettre en œuvre à l'échelle du périmètre du SAGE. Il est à noter qu'au-delà de cette planification stratégique, le SAGE pose les premières pierres d'une démarche opérationnelle au travers des dispositions et règles.

L'importance de ces piliers peut être lue sous deux angles. Si chacun d'entre eux peut être considéré comme une proposition originale attachée directement à la politique SAGE, il s'agit aussi des points nodaux de la procédure de mise en œuvre de l'outil SAGE, sachant que leur mise en œuvre présente la spécificité d'être directement attachée à un arrêté préfectoral dédié. Ils ont constitué de réelles innovations de la politique SAGE et n'avaient antérieurement été mobilisés que de façon très ponctuelle à cette échelle.

Évaluer la politique SAGE au travers de l'outil auquel elle a donné naissance exige d'examiner chacun de ces piliers sous différents angles qui peuvent renvoyer aux « méta-critères » d'évaluation cités par le CCTP de la prestation (pertinence, cohérence, efficacité et efficience). Au-delà et au regard de l'importance de la période de mise en œuvre de cette politique, il importe également de s'interroger sur les évolutions et les facteurs internes (évolution de la politique SAGE) et contextuels (évolution de l'environnement politique et institutionnel) qui ont pu jouer sur celle-ci.

Dans ce cadre, le schéma ci-après (Figure 1) présente les éléments ayant pu interagir sur la gestion équilibrée entre des ressources en eau et des milieux aquatiques et des usages, finalité de la politique SAGE. Les trois piliers, fondements de cet équilibre, peuvent ainsi être influencés par différents facteurs internes et/ou externes interrogeant la conduite de la procédure de manières diverses selon les territoires. Ces différents éléments et l'influence qu'ils ont pu ou peuvent avoir sur ces piliers s'articule dans le temps et marque les trois périodes de mise en œuvre de la politique des SAGE.

Figure 1 – Les relations dynamiques des équilibres de la vie des SAGE



Source : Élaboration interne au groupe, octobre 2020

1.1.3 Les différents « outils » mobilisés pour la collecte des données

Lors de la **Phase 1 de cadrage** de la démarche évaluative qui a permis de préciser le champ évaluatif et la méthode d'évaluation dans un **note de cadrage**, une première **enquête** a été diffusée auprès des SAGE, à laquelle 84 SAGE ont répondu. Les résultats de cette enquête ont permis d'enrichir l'analyse initiale de la situation, en compléments des analyses des données statistiques réalisée à partir de données disponibles (Gest'eau, ORACLE) et une série d'entretiens préliminaires auprès du commanditaire et des membres comité de pilotage.

Au cours de la **Phase 2 d'observation** les « outils » suivants ont été mobilisés :

- **Entretiens** : Après les entretiens préliminaires menés en Phase 1, une série d'entretiens a été réalisée, notamment avec les Agences de l'eau et les DEAL des départements d'outre-mer, avec des représentants d'entreprises ou d'organisations nationales du secteur économique en lien avec les SAGE (APCA, UNICEM, EDF, ...), avec des associations environnementales nationales , et enfin avec des représentants de situations particulières (ex. : Territoires réfractaires à la démarche SAGE, SAGE avec expérience de participation citoyenne, ...).
- **Onze études de cas** ont été menées afin d'appréhender plus précisément la portée de la politique des SAGE au regard des contextes et priorités territoriaux dans lesquels elle a à s'inscrire. Les SAGE ayant fait l'objet de ces études de cas ont été sélectionnés sur des critères validés par le Comité de pilotage lors de la Phase 1, de façon à disposer d'un échantillon le plus représentatif possible de la diversité des SAGE et de leurs contextes. Les 11 SAGE étudiés sont rappelés dans le tableau suivant :

Tableau 1 – Les 11 SAGE ayant fait l'objet d'une étude de cas

SAGE	DISTRICT
Authie	Artois-Picardie
Giessen Liepvrette	Rhin-Meuse
Marne-confluence	Seine-Normandie
Oise Aronde	
Sioule	Loire-Bretagne
Golfe du Morbihan	
Viaur	Adour-Garonne
Vallée de la Garonne	
Gardons	Rhône-Méditerranée et Corse
Est Lyonnais	
Ouest de La Réunion	La Réunion

- Trois séries d'**ateliers évaluatifs** ont ensuite été animées sur 2 journées chacune courant mai à : Nantes, Compiègne et Lézignan-Corbières. Malgré la programmation de ces ateliers juste après la levée du confinement lié à la crise de la COVID, ces ateliers ont réuni 66 personnes. Dans ces 3 villes, ces ateliers ont rassemblé tour à tour des Présidents et animateurs de CLE, des représentants des services de l'État et des usagers. Un 4^{ème} atelier rassemblant des représentants des collectivités était aussi prévu à l'origine, mais le nombre d'inscrits à ces ateliers « Collectivités » ayant été très faible, ils ont été annulés. Mais la présence de

présidents et vice-présidents dans les ateliers « Présidents et animateurs » et les entretiens complémentaires ont permis d'interroger des représentants des collèges collectivités de SAGE.

- À la fin de cette phase 2, un **rapport d'observation** a été compilé et rédigé qui a rendu compte des éléments rassemblés au cours de cette phase. Il a notamment été l'occasion de présenter les résultats des études de cas, une note préparatoire aux ateliers, les compte-rendu de ces ateliers évaluatifs, ainsi que des propositions méthodologiques concernant les questions d'évaluation.
- Enfin, lors de la **phase 3 d'analyse des données**, un **questionnaire en ligne** complémentaire auprès de tous les SAGE a été mené afin d'identifier au mieux les informations complémentaires que nous souhaitions mobiliser. 96 SAGE y ont répondu, soit plus de 50% des 184 SAGE que nous avons pu solliciter.

1.1.4 Partis pris méthodologique du rapport d'évaluation

1.1.4.1 Les données de base

La **phase 3 d'évaluation-diagnostic et d'analyse des données collectées** a été consacrée à l'analyse des informations rassemblées et à la rédaction de la présente première version du **rapport évaluatif**.

En plus des **données** issues des investigations citées au point précédent, plusieurs autres sources d'informations ont été utilisées. Il s'agit en particulier des résultats du **questionnaire national relatif au fonctionnement et à la composition des CLE** (DEB/EARM/MTES, juin 2020) qui ont été largement mobilisés, d'articles issus d'études comme celle réalisée dans le cadre du projet ORACLE (Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE ; 2018-2020), des données de la base de données Gest'eau sur les SAGE, etc.

1.1.4.2 L'évolution du questionnement évaluatif

Comme expliqué dans le rapport d'observation, lors des deux séminaires internes de l'équipe d'évaluation, sur la bases premiers résultats rassemblés, il a été proposé une adaptation des questions évaluatives étant donné les redondances constatées entre certaines questions d'évaluation. Cette étape a amené les consultants à simplifier le questionnement autour de 6 questions.

L'étape suivante d'analyse et de rédaction du rapport d'évaluation a conduit les évaluateurs à renoncer à une présentation de leur analyse selon le seul filtre de ces questions. Il s'est agi en effet d'une évaluation très ouverte sur l'écoute des acteurs et la prise en compte des réalités de terrain auxquelles les SAGE se trouvent confrontés. À cet égard, elle s'avère difficile à restreindre à ces seules questions évaluatives qui se sont avérées avoir au final un caractère quelque peu restrictif par rapport à l'ensemble des enseignements tirés de ces échanges.

Chacune des parties principales autour des 3 « Piliers » du chapitre « Analyse évaluative » se terminent par une conclusion orientée vers les méta-critères¹ : Pertinence, Cohérence et Efficacité. L'Effizienz (point lié aux propositions en termes d'évolutions souhaitables du dispositif de mise en œuvre) est traitée dans la conclusion du chapitre consacré à planification et dans la conclusion générale. Cette conclusion qui contribue par ailleurs à la réponse aux différentes questions.

¹ Cf. en fin de l'analyse évaluative de chaque pilier, les chapitres repérés sur un fond orangé intitulés « ... au crible des critères de l'évaluation »)

Néanmoins, le tableau ci-dessous indique dans quelles parties du rapport les éléments de réponse aux questions d'évaluation sont effectivement traités :

Tableau 2 – Correspondances entre questions d'évaluation et chapitres du rapport d'évaluation

QUESTIONS D'ÉVALUATION	CHAPITRE DU RAPPORT
PERTINENCE	
QE I - Dans quelle mesure la mise en œuvre opérationnelle des SAGE a-t-elle confirmé la pertinence de ce choix stratégique qu'est l'approche autour d'un bassin-versant ou d'une nappe aquifère visant à « faire territoire » ? (Ex QE1 + partie ex QE12)	- Dans le § 2.1 « <i>Le territoire</i> » dont en synthèse dans le § 2.1.4.1 « <i>Une pertinence indiscutable de l'approche hydrographique des SAGE</i> »
QE II - Dans quelle mesure la mise en œuvre d'une gouvernance paritaire multi-acteurs a-t-elle confirmé sa pertinence, pour impliquer les parties-prenantes concernées et pour traiter des enjeux « eaux et milieux aquatiques » en conciliant usages et milieux ? (Ex QE4 + parties ex QE10+12+13)	- Principalement dans le § 2.2 « <i>La gouvernance</i> » dont en synthèse dans le § 2.2.4.1 « <i>Un modèle original pertinent en quête de légitimité</i> » ; ainsi que dans 2.2.2.6 « <i>Le portage et de l'animation du SAGE</i> » (pour la partie de l'ex QE10 sur moyens/cohérence ext.) - En partie dans les § 1.3.2 « <i>L'accompagnement des SAGE : Les 5 piliers mobilisés</i> » (pour la partie de l'ex QE10 sur Accompagnement-financements/cohérence externe) et § 1.3.1 « <i>Les 3 périodes de l'histoire des SAGE</i> » (pour l'ex QE13 (LEMA...)) - Dans le § introductif 1.3.1.3 « <i>Un troisième cycle associé à la GEMAPI entamé en 2018</i> » et dans le territoire 2.1.3.4 « <i>Quid de la GEMAPI pour les territoires SAGE ?</i> » (pour l'ex QE12 et la partie de l'ex QE13 relatives à la GEMAPI)
QE III - Dans quelle mesure mener une approche stratégique planificatrice à l'échelle d'un territoire SAGE (enjeux, relations entre acteurs, ...) s'est-il avéré pertinent ? (Ex QE7 & QE8 + parties ex QE10+13)	- Principalement dans le § 2.3 « <i>La planification</i> » dont en synthèse dans le § 2.3.4.1 « <i>Une ambition planificatrice territoriale pertinente mais avec peu de prise sur les pressions</i> » ; mais aussi dans le § 2.3.1.1 « <i>État des lieux et diagnostic : la connaissance, ferment d'une stratégie pertinente et cohérente</i> » (pour la partie de l'ex QE10 sur Connaissance et outils/cohérence externe) et dans le § 2.3.1.5 « <i>Le règlement : la force du SAGE ?</i> » (pour la partie de l'ex QE13 sur la Portée juridique du SAGE)
COHÉRENCE EXTERNE	
QE IV - Dans quelle mesure les SAGE ont pu mener une action concertée et cohérente avec les autres acteurs, instances et projets de leur territoire ? Avec des acteurs, instances et projets d'autres territoires ? Pour quelle plus-value ? (Ex QE2 & QE5)	- Dans le § 2.1.3 « <i>Relations à l'aménagement du territoire</i> » et en synthèse dans le § 2.1.4.2 « <i>Une cohérence limitée</i> » - Ainsi que dans les synthèses par critères des 2 autres piliers : § 2.2.4.2 « <i>Une cohérence affectée par les cultures et les pratiques des acteurs en présence</i> » et § 2.3.4.2 « <i>Une cohérence limitée</i> »
EFFICACITÉ	
QE V - Dans quelle mesure l'outil SAGE facilite la définition et l'atteinte d'objectifs adaptés à la politique de l'eau et au territoire ? (Ex QE3, QE6 & QE9)	- En particulier dans le chapitre conclusif de la partie Planification : § 2.3.4.3 « <i>Une efficacité amputée par une absence de maîtrise des pressions liées à l'aménagement du territoire</i> », mais aussi dans celles des chapitres Territoire (§ 2.1.4.3 « <i>Le territoire, un pilier de moins en moins efficace pour la mise en œuvre d'une « gestion équilibrée entre usage et milieu » par les SAGE</i> ») et Gouvernance (§ 2.2.4.3 « <i>Une mise en pratique interrogeant l'efficacité de cette gouvernance</i> »)
EFFICIENCE/MISE EN ŒUVRE	
QE VI - Dans quelle mesure le dispositif SAGE gagnerait-il à évoluer et à être adapté (sur des aspects d'élaboration/révision, de gouvernance, de planification, de financement...) ? (Ex QE11)	- Dans la conclusion de la partie Planification : § 2.3.4.4 « <i>Quid de l'efficience des SAGE ?</i> » - Dans les chapitres de la conclusion tournés vers les recommandations : § 3.4 « <i>Des améliorations fonctionnelles inscrites dans la continuité</i> » ; § 3.5 « <i>Un repositionnement stratégique en question</i> » ; § 3.6 « <i>Une nouvelle fonction de pilotage stratégique pour les SAGE ?</i> »

1.1.5 Les prochaines étapes

Sur la base des commentaires des Comités de pilotage et d'évaluation, les consultants établiront la **version finale** du rapport d'évaluation.

La **phase 4 de « conclusions et perspectives »**, qui ont déjà été abordées dans le rapport évaluatif, consistera, à partir des résultats de la phase précédente, à produire une série de pistes de préconisations pour l'avenir de la politique des SAGE.

Ces pistes serviront de base de discussion aux **3 ateliers prospectifs**, qui seront organisés sur les mêmes sites que ceux des ateliers évaluatifs. Cependant, la conclusion de ce rapport distingue deux champs de recommandations (cf. § 3.4, 3.5 et 3.6) :

- Un champ renvoyant à des améliorations fonctionnelles, susceptibles d'améliorer le dispositif et le processus d'élaboration et de mise en œuvre des SAGE, tels qu'ils sont ;
- Un champ plus structurel renvoyant pour l'essentiel au renforcement de la vocation stratégique des SAGE ainsi qu'à la façon d'intégrer les enjeux notamment liés au changement climatique.

Il est envisagé d'inviter pour ces ateliers les mêmes acteurs que lors de la première vague d'ateliers, en les associant lors d'une journée articulant temps pléniers et travaux en groupes.

Les enseignements résultant de ces ateliers seront ensuite intégrés au **rapport final**.

1.2 REGARDS SUR UNE MISSION

Un contexte d'investigation bousculé ...

Cette évaluation présente la spécificité d'avoir été réalisée au cours d'une période concomitante avec la mise en œuvre de mesures de précaution sanitaire contraignantes et évolutives, qui se sont montrées défavorables au regroupement physique d'acteurs pour des temps collectifs d'échange. Ce point n'est pas anodin, concernant l'évaluation d'un outil de gouvernance dont une des principales vertus soulignées par la plupart des acteurs consultés est de reposer sur la mise en relation d'acteurs autour de la construction d'enjeux communs. Cette situation hors-norme a pu entamer (ou tout du moins réduire) notre capacité à bénéficier de la richesse de tels temps d'échange, à la fois pour enrichir la réflexion des acteurs et en regard appréhender leur capacité à échanger autour de leurs points de vue. Elle a également favorisé l'expression d'une lassitude de nombreux porteurs de SAGE – élus et animateurs –, de voir retardé le renouvellement et la mise en activité des CLE suite aux élections municipales de 2020.

... compensé par la motivation de la plupart des acteurs mobilisés ...

Ces obstacles ont cependant été contrebalancés en grande partie par le profil de la plupart de nos interlocuteurs. Sans contester que pour consacrer du temps à nos interrogations ces acteurs comptaient sans doute parmi les plus motivés, nous n'avons essuyé que très peu d'absence de réponse face à nos sollicitations auprès d'animateurs, d'élus impliqués, d'agents des services de l'État et d'acteurs de la société civile. Seuls les acteurs économiques ont fait exception, le SAGE restant pour nombre d'entre eux conçu essentiellement sous l'angle de la contrainte. Le poids de ces approches favorables mérite d'être noté : la mise en œuvre des SAGE repose sur l'implication d'acteurs convaincus de l'importance des enjeux à traiter et de la pertinence de l'outil et de la démarche associée pour y parvenir.

... exprimant de fortes attentes à l'égard de cette évaluation

Cet intérêt pour nos questions recouvre en retour de fortes attentes à l'égard de cette évaluation. En effet, l'engagement observé n'exclut pas le sentiment de faire face à diverses difficultés concernant l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE. Si la conviction que les problématiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques exige aujourd'hui le recours à ce type de démarche est largement partagée – ne serait-ce qu'au travers de la création d'un « lieu » pérenne de rencontre entre acteurs concernés –, l'outil demeure complexe à appréhender et à mettre en œuvre au regard des ambitions affichées.

1.3 LA POLITIQUE D'ACCOMPAGNEMENT DES SAGE

1.3.1 Les 3 périodes de l'histoire des SAGE

L'histoire des SAGE, comme nous l'avons évoqué dans le document de cadrage, s'est articulée principalement autour de 3 grandes périodes :

- Un cycle d'initiation de 1992 à 2006 correspondant aux premières mises en place de l'outil créé par la loi sur l'eau de 1992 ;
- Un second cycle post LEMA de 2007 à 2017 correspondant l'intégration des objectifs de la DCE tout en renforçant sa force planificatrice et réglementaire ;
- Un troisième cycle associé à la GEMAPI entamé en 2018 et intégrant de nouvelles perspectives organisationnelles, territoriales et de gouvernance pour les SAGE.

1.3.1.1 Un cycle d'initiation de 1992 à 2006

Ce premier cycle ouvre la voie des premières mises en place des SAGE, des premiers écueils rencontrés et de la concrétisation d'une planification intégrée de la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Même si l'environnement idéologique et politique est a priori propice, il reste à faire accepter la rupture avec l'approche sectorielle classique par usage, pour tendre vers une approche territoriale plus globale visant à concilier les milieux avec les usages, avec pour toile de fond l'ambition d'une gestion intégrée et concertée. Outre des résistances sensibles au sein de l'État et de ses services, face à l'accroissement significatif des prébendes accordées à la politique de l'eau (notamment au travers du principe d'opposabilité), un second défi consiste à convaincre les élus locaux de s'engager dans une démarche s'appuyant sur une gouvernance hybride, entre encadrement de l'État et présence d'acteurs de la société civile. Quant à la perspective d'édicter collectivement des règles à une échelle locale, elle n'entre pas dans les pratiques des élus et suscite des craintes quant à leur portée et à la responsabilité des élus dans ce cadre. Le choix d'avoir accordé aux élus la moitié des sièges de la CLE, au lieu d'un tiers envisagé initialement, témoigne de ces préventions.

Par ailleurs, en dépit d'investissements méthodologiques significatifs, des réticences s'expriment rapidement face à la complexité et la lourdeur d'une procédure fondée autour de trois étapes majeures, toujours d'actualité dans les cycles suivants :

- Une **phase préliminaire** dédiée à la délimitation du périmètre, la constitution de la CLE et le choix de la structure porteuse (même si ce dernier point est plus clairement affiché au deuxième cycle) ;
- Une **phase d'élaboration** avec une étape de conception : état des lieux, diagnostic, tendances et scénarios, choix de la stratégie et produits du SAGE (aujourd'hui PAGD et règlement), puis une étape d'approbation impliquant plusieurs phases de consultation avant l'arrêté préfectoral ;
- Une **phase de mise en œuvre et de suivi**.

Entre la loi de 1992 et la LEMA de 2006, 40 SAGE ont été approuvés et 143 engagés (données 2008). Sans être obligatoire, le SAGE apparaît alors comme un outil mobilisé.

1.3.1.2 Un second cycle post-LEMA de 2007 à 2017

Cette seconde période correspond à l'édiction et la mise en œuvre de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques ou LEMA (2006), qui vise essentiellement l'application de l'ensemble des objectifs de la DCE. S'y exprime notamment la volonté de renforcer progressivement la vocation planificatrice du SAGE pour en faire un véritable outil en capacité de produire les résultats attendus dans le cadre des exigences et échéances de la DCE. Dans ce cadre, le SAGE apparaît comme un relais important de la mise en œuvre des SDAGE et des programmes de mesures (PDM) qu'ils édictent. Dans cet esprit, avant fin 2012, les SAGE préexistants à la LEMA auront à être mis en conformité avec la LEMA et rendus compatibles avec les SDAGE, notamment par l'introduction d'un règlement des SAGE.

Le Grenelle de l'environnement confirmera cette approche en instituant la faculté pour les SDAGE de déterminer des SAGE « nécessaires » pour le respect des orientations fondamentales et objectifs fixés par la DCE. Bien que l'esprit initial du SAGE confiant aux acteurs locaux l'initiative de s'engager dans une telle démarche (sous les auspices du préfet coordinateur de bassin) soit ainsi mis en cause, cette mesure recevra un écho substantiel : les SDAGE 2010-2015 ont ainsi identifié près de 70 SAGE comme étant « nécessaires », dont 26 sont mis en œuvre et 40 reconduits dans le SDAGE 2016-2021. Il faut aussi noter que depuis 2010, 89% des SAGE qui ont émergé sont des SAGE nécessaires. Cette évolution suscite d'ailleurs des positions divergentes sur le bien-fondé de rendre obligatoire la procédure sur l'ensemble du territoire nationale, comme en témoignent deux rapports rendus à quelques mois d'intervalle. Le premier² recommande de ne pas imposer de nouveaux SAGE obligatoires, « *l'adhésion des acteurs étant le principal intérêt de cette démarche* », alors que le second³ soutient des *outils de planification à l'échelle des bassins et sous-bassins-versants et déployés sur tout le territoire national : les CLE et les SAGE.* »

Cette fonction de relais des SAGE oblige également à élargir leur spectre thématique. Les premiers SAGE étaient dans les faits principalement motivés par des enjeux de gestion quantitative de la ressource en eau (préservation, répartition entre usages, ...), même s'ils avaient vocation à être multithématiques.

La LEMA renforce aussi la portée juridique du SAGE. Ainsi, si le SAGE doit être compatible notamment avec le SDAGE, le PAGD est opposable aux décisions de l'administration dans le domaine de l'eau et aux documents d'urbanisme. Quant à son règlement et ses déclinaisons cartographique, ils s'imposent désormais aux tiers dans un rapport de conformité. On note également l'obligation d'une évaluation environnementale du projet de SAGE pour permettre une plus grande prise en considération par anticipation des conséquences éventuelles des orientations et des choix réalisés sur l'environnement.

Ce cycle voit aussi introduire des éléments de gouvernance en termes de composition de la CLE, d'introduction plus marquée de concertation/consultation du public et du rôle de la structure porteuse.

² *Évaluation de la politique de l'eau - Quelles orientations pour faire évoluer la politique de l'eau ?* établi par Anne-Marie Levraut au nom du CGEDD, du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration, du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies et de l'Université Paris-Diderot

³ *Rapport d'évaluation de la politique de l'eau en France « Mobiliser les territoires pour inventer le nouveau service public de l'eau et atteindre nos objectifs de qualité »* Michel LESAGE

1.3.1.3 Un troisième cycle associé à la GEMAPI entamé en 2018

Ce dernier cycle que l'on est tenté de qualifier de « GEMAPIen » renvoie aux obligations faites aux collectivités et à leurs groupements en transformant quatre missions de l'article L211-7 du code de l'environnement en compétences obligatoires :

- L'aménagement des bassins-versants ;
- L'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ;
- La défense contre les inondations et contre la mer ;
- La protection et la restauration des zones humides.

Applicable à dater du 1^{er} janvier 2018, la réforme concentre à l'échelle intercommunale des compétences précédemment morcelées, facilitant a priori le rapprochement entre gestion des inondations et aménagement du territoire ou encore la conciliation entre urbanisme et gestion des milieux aquatiques. Cette évolution octroie aux collectivités et aux élus locaux une place centrale dans la gestion des problématiques dont traitent les SAGE. Enfin, l'exercice de la compétence peut s'accompagner d'une taxe additionnelle facultative et affectée qui permet de disposer de moyens propres pour intervenir opérationnellement et d'être ainsi moins dépendants d'autres financements publics.

Cette situation crée de nouvelles perspectives intéressant l'outil SAGE au premier chef. Sans prétendre lister ici toutes les questions qui émergent, il est possible d'en appréhender le spectre au travers de certaines d'entre elles :

- En termes de territoire, les élus peuvent se trouver confrontés à différents choix impliquant d'apprécier les enjeux des territoires des EPCI dont ils ont la charge au regard de ceux des bassins-versants. Sur le plan des priorités d'intervention, face à un risque majeur d'inondations, la question des arbitrages entre les volets milieux et inondations peut aussi se poser.
- En matière de gouvernance, les élus peuvent également s'interroger sur les risques à voir mettre en débat au sein de la CLE une des questions relevant maintenant de leurs compétences et considérer que les délibérations à conduire au sein des instances des collectivités suffisent à légitimer leurs décisions.
- Sur un plan temporel, il s'agit de savoir quelle place accorderont les élus à une démarche réputée lente et lourde face à la temporalité réduite de leur mandat et à la nécessité d'agir vite.

Finalement, ces interrogations incitent à se demander quel type de plus-value un SAGE peut apporter aux EPCI-FP confrontés à un large éventail de compétences et d'obligations et à des nécessités de priorisation financières, ou autrement dit quelle place accorderont-ils à cet outil dans leurs stratégies relevant de la compétence GEMAPI ?

L'histoire des SAGE, depuis 1992, date de leur création, a déclenché un ensemble de processus d'accompagnement mobilisant des aspects juridiques, financiers, organisationnels, techniques. Cette politique globale d'accompagnement a suivi les évolutions des 3 cycles des SAGE qu'il est intéressant d'analyser pour comprendre les contrastes (répartition, organisation...) et/ou les tendances prises pour leur mise en œuvre sur le territoire national et ultra marin.

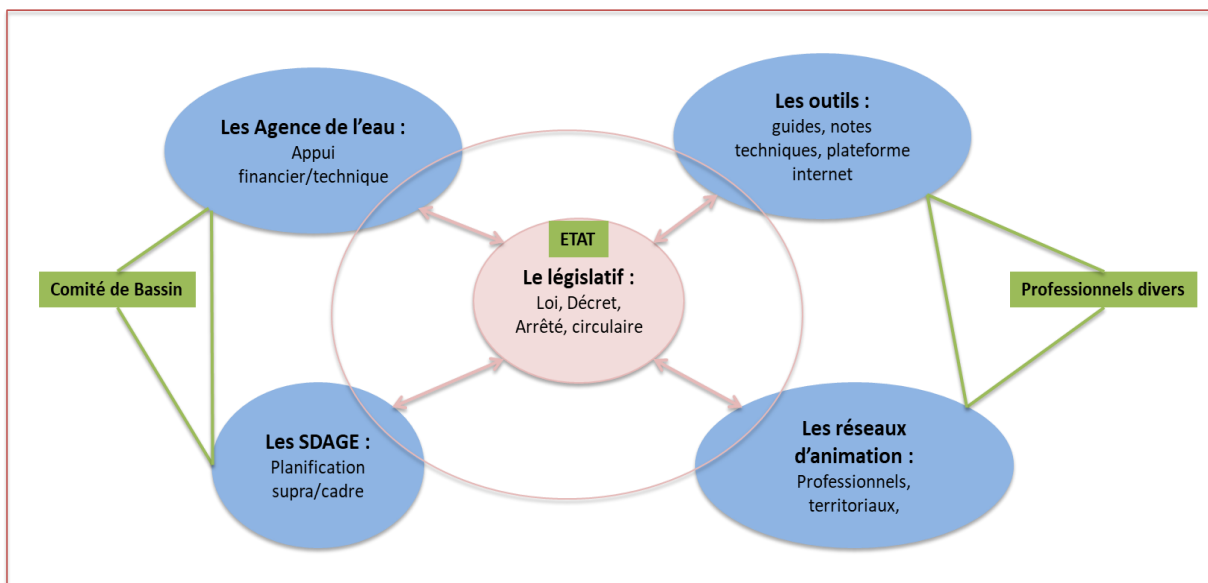
1.3.2 L'accompagnement des SAGE : Les 5 piliers mobilisés

Note : Ce chapitre est placé en début de rapport dans la partie introductive relative au contexte, mais il n'est pas uniquement descriptif et comporte déjà un caractère évaluatif, même s'il ne figure pas dans la partie « Analyse évaluative » proprement dite.

Il est envisagé ici la manière dont l'émergence et la mise en œuvre de cet outil a été accompagnée sur les territoires concernés. Dans ce cadre, ont été distingués les 5 principaux leviers mis en œuvre par les partenaires de cette politique.

Le schéma ci-dessous présente les 5 piliers mobilisés depuis 1992 pour l'accompagnement des SAGE dans leur mise en œuvre :

Figure 2 – Les cinq piliers de l'accompagnement des SAGE depuis 1992



Source : Élaboration interne au groupement, septembre 2021

Les acteurs porteurs de ces modes d'accompagnement sont principalement l'État pour le côté réglementaire, les acteurs du Comité de bassin pour la déclinaison de la politique de l'eau dans le cadre des SDAGE, les Agences de l'eau pour l'essentiel de l'appui financier, complété diversement par les Régions et les Départements. En outre, ces acteurs ont pris diversement part à l'élaboration et la diffusion d'outils, principalement jusque dans les années 2000. Pour répondre à ces attentes de méthode émanant essentiellement d'animateurs de SAGE, voire d'agents de l'État et de ses établissements publics, différents réseaux ont été créés à l'initiative de différents types d'acteurs, conjuguant plus ou moins des initiatives (Agences de l'eau, DREAL, Régions, EPTB porteurs de plusieurs SAGE, associations et groupes d'animateurs, ...).

1.3.2.1 Le pilier législatif

Le point de départ de l'accompagnement est venu de la loi sur l'eau de 1992 avec la création des SAGE. Au-delà du lancement de l'outil, le législateur a prévu tout un ensemble d'encadrement / accompagnement pour favoriser sa mise en œuvre.

1992 à 2006 : une initiative locale non obligatoire mais très encadrée et accompagnée

La mobilisation du législateur est forte puisque dans l'année de la parution de la loi sur l'eau de 1992, on a assisté à la publication :

- D'un décret d'application, précisant les modalités de création de la CLE, sa composition mais également les différents documents à produire,
- D'une circulaire à destination des préfets pour décliner les modalités de mise en œuvre,
- Et d'un premier guide méthodologique s'adressant aux concepteurs/porteurs des premiers SAGE.

Il est à noter également en 1995, la publication d'un arrêté relatif à la légende des documents graphiques des SAGE, précisant également les cartes à produire a minima (arrêté du 10 avril relatif à la légende des documents graphiques des SAGE ciblant dans l'article 3 la liste minimal par étape d'élaboration avec par exemple : *Les structures administratives, Le bassin-versant : l'évolution de l'occupation des sols et les effets sur les milieux aquatiques, La qualité des eaux de surface et les points noirs de pollution, L'état physique et les causes d'altération, Le bilan des ressources en eaux de surface, La vulnérabilité et la pollution des eaux souterraines, Les potentialités et utilisation des ressources en eaux souterraines... Les objectifs pour les usages et les activités liés à l'eau, Les objectifs pour le fonctionnement global du bassin-versant, Les objectifs de quantité et qualité des eaux de surface, Les actions pour le fonctionnement global du bassin-versant, Les actions pour la gestion des milieux aquatiques, Les actions pour la gestion qualitative de la ressource...* et dans l'article 4 le renvoi à un guide cartographique-mars 1995-apportant des précisions sur le contenu ainsi que la fourniture d'une bibliothèque de pictogrammes pour les légendes).

Le SAGE initial, pour rappel, dispose d'un pouvoir juridique fort puisque les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent-être compatibles ou rendues compatibles avec les dispositions du SAGE (art 5 de la loi sur l'eau de 1992).

Autre fait important : **le SAGE n'est pas obligatoire mais est du ressort d'une initiative locale** (État ou collectivités et leurs groupements ou société civile) dès lors que le périmètre est établi en cohérence hydrographique et que des enjeux sont clairement exposés. Cependant, cette initiative apparaît **d'emblée fortement encadrée par l'État**, par ailleurs très mobilisé, avec ses établissements publics notamment les Agences de l'eau (avec notamment création d'un groupe SAGE national pour appuyer et suivre l'émergence de cette politique) comme en témoigne un message relayé dans la première circulaire ministérielle à destination des préfets (1992). Dans ce cadre, **la démarche de mise en œuvre apparaît, dès le début, orientée vers une procédure encadrée sur un plan « technico-administratif »** pouvant parfois être interprétée comme contradictoire avec la notion d'initiative locale souple.

De ce point de vue, **les postures des gestionnaires à l'égard du SAGE** ont varié notamment suivant leur antériorité d'implication dans une gestion intégrée à l'échelle de leurs territoires :

Les acteurs engagés préalablement dans des démarches contractuelles de types contrats de milieux ou de bassin-versant se sont généralement interrogés sur l'opportunité de se lancer dans une telle démarche (Le Viaur par exemple s'est lancé dans un SAGE car il a été ciblé « SAGE nécessaire », mais avant cela les acteurs ne voyaient pas l'opportunité de le faire, ni la plus-value à en attendre),

A l'inverse, **certains acteurs étant arrivés aux limites des portages de contrats** et des désengagements d'acteurs ont vu l'intérêt de rendre des décisions locales obligatoires pour s'assurer de leur mise en œuvre et/ou de leur respect,

L'engagement dans un SAGE, pour certains territoires orphelins de toute gestion concertée et intégrée **a pu représenter un premier pas**, complété par la suite par la mise en place d'outils contractuels. C'est par exemple le cas des premiers SAGE, tel que celui du bassin-versant de la Drôme (signataire du premier SAGE à l'échelon national), ou de bassins d'embée invités à s'engager dans un SAGE, par exemple en Artois-Picardie ou en Loire-Bretagne.

Il n'en demeure pas moins que ce premier cycle de 1992 à 2006, du fait du démarrage et de la nouveauté de cette politique territoriale novatrice, reste perçu comme celui offrant le **plus de souplesse et de place à une capacité d'initiative locale forte**, même si la procédure d'élaboration en elle-même est très cadrée par l'État et ses établissements publics. En plus, certaines Agences de l'eau, telle que celle d'Artois Picardie, ont pu d'embée adopter une attitude proactive pour couvrir leur périmètre de SAGE, préfigurant la mise en place de « SAGE nécessaire » au regard d'une lecture des enjeux à l'échelle des districts.

2007-2017 : une obligation et un renforcement de l'approche réglementaire

Ce cycle intègre les conséquences de la **traduction de la DCE dans le cadre de la politique nationale de l'eau** avec en particulier la prise en compte du bon état et des changements du référentiel cours d'eau en masses d'eau. De plus, **la LEMA renforce la portée réglementaire du SAGE** avec un règlement opposable aux tiers.

La conséquence de ces changements pour le SAGE est une **avancée plus prononcée du cadrage de l'outil avec une démarche de plus en plus procédurière** aux dépens, selon les acteurs disposant d'une antériorité d'expérience, du temps à passer sur l'animation et la concertation locales (cf. chapitre sur les étapes de l'élaboration). Une installation progressive de directives de l'État, de précisions ciblées par les SDAGE sur les territoires (s'ajoutant à celles de départ, posées en 1992) et destinées à être traduites localement apparaît ainsi contradictoire avec l'esprit de départ d'initiative locale.

L'évolution législative (décret, circulaires, Grenelle...), obligeant les SAGE « à faire » ou « à intégrer » ou « à veiller », **positionne à partir de cette période cet outil dans une logique croissante de démarche administrative descendante** pour aider l'État à mieux gérer la composante « eau » du code de l'environnement. Ce point est d'autant plus marqué dans la phase de mise en œuvre où la dynamique se concentre le plus souvent sur des retours d'avis de la CLE ou de son bureau sur des dossiers IOTA (rubriques loi sur l'eau en application des articles L214-1 à 6 du CE). Les animateurs s'expriment sur ce sujet, sans rejeter l'outil SAGE, mais sur l'exigence administrative de l'État qui tend les relations entre ce dernier et cellule SAGE et fait naître une sensation de « dépossession » des décisions locales par les élus, sans négliger non plus l'effet démobilisateur, d'éventuelles contradictions entre les avis émis par la CLE et des décisions préfectorales contraires.

À partir de 2017, l'entrée dans un cycle GEMAPIen

Ce cycle, même si récent et encore en cours de structuration, a peu d'influence sur la mécanique d'élaboration et de mise en œuvre des SAGE. Il impacte plus spécifiquement les modalités de la gouvernance et des jeux de pouvoirs entre CLE, structure porteuse et l'État. Alors que la procédure est devenue de plus en plus contraignante en vertu des textes législatifs évoqués précédemment, la GEMAPI a renforcé le pouvoir des décideurs locaux (élus des collectivités EPCI-FP) en matière de compétences sur la gestion des milieux aquatiques et les inondations. Le pouvoir local de gouvernance et d'opérationnalité devrait logiquement être renforcé au sein des structures porteuses des SAGE dont

l'articulation avec les CLE est encore en phase de réorganisation (position des EPCI-FP dans les collèges d'élus, répartition des rôles entre structure porteuse et CLE...).

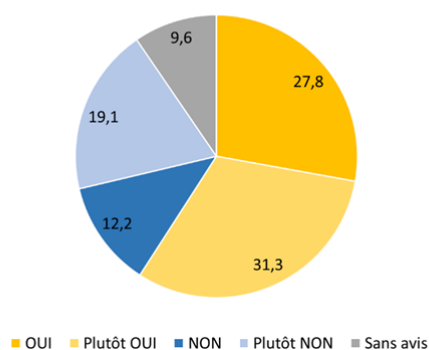
Cependant, on peut distinguer à ce stade et sans être exhaustif les premières conséquences de cette évolution (durables ou pas, l'histoire le dira...) :

- **Une potentielle mise en difficulté de la gestion intégrée par bassin-versant** avec un découpage des compétences GEMAPIenne diversement transférées par les EPCI-FP, fragilisant une partie des structures porteuses des SAGE dans leur ancrage territorial et de relais opérationnel des priorités du SAGE (par exemple : perte de compétences opérationnelles par la structure porteuse du SAGE, disparités de l'expérience et de l'implication des partenaires exerçant la GEMAPI, absence d'opérateurs sur les compétences hors-GEMAPI, recentrage territorial administratif à l'échelle d'EPCI-FP...). Le SAGE du Golfe du Morbihan apparaît ainsi comme cas extrême où la structure initiale porteuse de l'élaboration a perdu la totalité de l'opérationnalité GEMAPI pour se retrouver uniquement animatrice au sens de l'item 12 du 211-7 du CE. Le président et l'animatrice font remonter dans ce cas les difficultés à trouver la meilleure articulation pour une cohérence de décision et d'intervention ;
- **De potentiels conflits sur l'exercice des compétences « eau »** en concentrant certaines structures porteuses sur les compétences strictes de la GEMAPI ne couvrant plus l'ensemble des enjeux « eau », avec à la clef une déstabilisation possible des relations CLE et portage du fait d'une mise en œuvre partielle du PAGD et du règlement. En toile de fond, des conflits sous-jacents émergent avec par exemple des structures supra bassins ou administratives qui revendiquent la gestion quantitative dans leurs compétences (SAGE Oise Aronde vs EPTB Oise Aisne, SAGE Viaur Agout et Tarn amont vs Départements + préfectures Tarn et Aveyron) ;
- **Une marginalisation potentielle de la CLE pluri-partite** par des structures opérationnelles diverses (EPTB, EPAGE, EPCI-FP), qui par leur propre gouvernance placée sous la coupe des élus locaux et les associations faites avec l'ensemble des acteurs autour des projets thématiques se déconnectent de la CLE. Cette dernière faisant plus office d'une instance d'instruction de dossiers règlementaires pour ne pas dire de contrôle.

La GEMAPI conforte le rôle des structures porteuses dans leur légitimité de gestionnaire de l'eau et des milieux aquatiques et renforce certaines incompréhensions exprimées par les acteurs sur la non-reconnaissance parfois des décisions locales prises en CLE (refus par le préfet d'approuver un SAGE car une règle serait trop contraignante ou refus d'intégrer la CLE dans des stratégies de gestion quantitative à des échelles de plus grands bassins...). L'enquête de la DEB relatif aux CLE montre ainsi que 60% des SAGE estiment que leur CLE manque de légitimité et de reconnaissance.

Figure 3 –Avis sur la légitimité des CLE

C1a- Estimez-vous que la CLE manque de légitimité ?
(résultats exprimés en %)



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

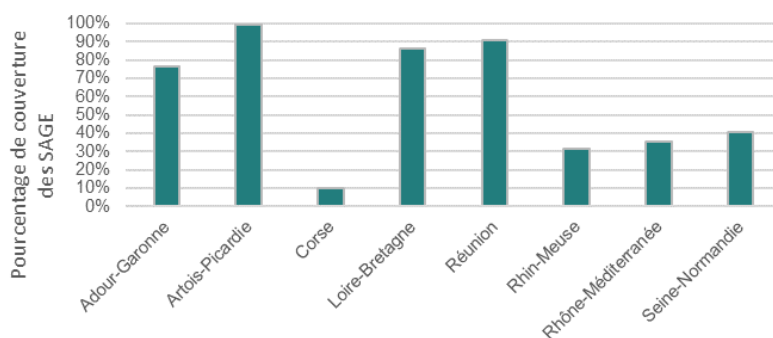
En conclusion, les acteurs s'interrogent sur la contradiction d'un outil placé de plus en plus sous l'influence de l'État, alors même que l'esprit de la loi de 1992 visait à renforcer la gouvernance locale de l'eau et qui se trouve également traduite pleinement avec la GEMAPI. Le réflexe descendant de l'application de textes de plus en plus encadrants s'oppose au renforcement de l'organisation d'un gouvernance locale souhaitée par les premiers textes de loi. Une réponse sera à rechercher pour revenir à plus d'équilibre entre le pouvoir central de l'État et l'organisation décentralisée recherchée par la GEMAPI et les réformes territoriales.

1.3.2.2 Des positionnements différenciés des SDAGE à l'égard du recours à l'outil SAGE

Créés également par la loi sur l'eau de 1992, les SDAGE sont les documents de planification cadres de la gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques. Ils encadrent donc les SAGE qui doivent s'assurer d'être compatibles avec eux. Le Comité de bassin avec l'Agence de l'eau et le Secrétariat technique de bassin ont un rôle d'accompagnement des SAGE sur les plans techniques et financiers, mais c'est bien le SDAGE qui fixe et donne la trajectoire à suivre pour les SAGE.

Une analyse rapide des degrés de couverture des SAGE à l'échelle des districts montre un premier aperçu des différences :

Figure 4 – Pourcentage de couverture des bassins DCE par les SAGE



Source : Élaboration interne au groupement à partir des données Gest'eau, octobre 2020 – À partir des données disponibles pour les 193 SAGE

Ces différences peuvent au moins en partie être expliquées par des **stratégies variables** d'un bassin à un autre : si le bassin Artois-Picardie est presque totalement recouvert par des SAGE (notamment pour répondre à des problématiques complexes d'anciennes pollutions minières et industrielles), d'autres bassins s'appuient quant à eux plutôt sur une **complémentarité avec d'autres outils de gestion intégrée**, par exemple des **contrats de milieu** dans le cas des bassins Rhône-Méditerranée et Corse ou d'autres formes de contrats multithématiques.

L'analyse des différents cycles des SDAGE montrent plusieurs aspects pouvant également compléter l'analyse de ces variations entre les districts :

- **Pour les premiers SDAGE 1996-2009**, le cadre posé était plutôt une traduction des textes de lois en particulier le décret et les consignes de mise en œuvre préconisés par le premier guide, notamment sur les choix possibles des périmètres. Certains SDAGE comme ceux de Loire Bretagne et de Rhône Méditerranée Corse ont en outre ciblé des enjeux et des territoires à privilégier (ouverture vers les SAGE nécessaires qui ont été généralisés dans les SDAGE 2010-2015). Il est à noter que sur Artois Picardie, sans parler de SAGE nécessaires, il a été choisi de mener une politique financière incitative pour la mise en place d'un SAGE sur le territoire,

ouvrant la porte à un appui local fort pour relayer les priorités à l'échelle du district et nourrir en quelque sorte les SDAGE.

- **Pour les autres SDAGE de 2010 à 2016**, la généralisation des SAGE nécessaires vient accentuer la position législative évoquée précédemment dans une logique d'imposer par voie descendante l'outil SAGE. Aucun SDAGE ne demande une couverture à 100% de son territoire en SAGE et certain comme celui de Rhône Méditerranée positionne le SAGE comme un outil de gestion intégrée de bassin-versant au même titre que les démarches attachées aux contrats de milieux (hors territoires ciblés).
- **Pour les projets en cours 2021-2027** Adour Garonne promeut la couverture à 100% du district d'ici 2027. Pour Loire Bretagne, couvert déjà à 84%, le SDAGE ne pousse pas à la couverture 100%, à l'instar de ceux de Rhin Meuse et de Seine Normandie qui incitent à l'utilisation de cet outil sans pour autant le rendre obligatoire, ni en cibler de nouveaux. Pour le SDAGE Rhône Méditerranée Corse, quelques nouveaux SAGE sont ciblés comme étant nécessaires, mais sans viser une couverture à 100% du district.

En conclusion, les SDAGE ont emboîté le pas de la législation en rendant les SAGE obligatoires sur certains bassins, voir en les rendant obligatoires sur 100% de certains districts.

1.3.2.3 L'accompagnement financier et technique des Agences de l'eau

Les Agences de l'eau accompagnent les SAGE depuis le début, à la fois techniquement au même titre que l'État par des conseils et expertises, mais leur position principale reconnue par les acteurs à l'unanimité concerne l'accompagnement financier de ce type de démarches.

Il ne semble pas aujourd'hui y avoir de différences significatives en termes de niveaux de financements pour les SAGE, d'autant plus que les Agences de l'eau sont aujourd'hui les principaux financeurs de ces démarches. **Les Départements et les Régions sont plutôt en retrait** et sont diversement présents offrant dans la plupart des cas des appoints à ces financements, qui dans leur ensemble concernent :

- **L'animation du SAGE**, généralement sur la base d'un ETP par SAGE (sauf sur certains grands SAGE), financé à des taux comparables (50 à 70 %) et de manière pérenne. Bien qu'il semble que les modalités de l'Agence de l'eau Seine Normandie soit amenées à évoluer, seule cette agence impose des limites en matière de durée, avec un financement de l'animation limité à 6 ans pour l'élaboration d'un SAGE et à 3 ans lors de sa mise en œuvre, car considérée comme essentiellement consacrée au rendu d'avis réglementaires. Le retour de certains porteurs de SAGE démontre la difficulté à poursuivre une animation active de la mise en œuvre du SAGE dans ces conditions. Le financement d'un temps partiel administratif complète souvent cet appui. L'octroi de ces financements sont associés à des prévisions et des rendus sur la valorisation de ce temps. Au-delà, l'agence Artois Picardie fait procéder régulièrement à une évaluation externe de cette animation.
- **Le financement des études et appuis nécessaires à l'élaboration du SAGE**, avec cependant des évolutions sensibles pour certaines agences qui ont pu à une époque encourager une production en régie avant de favoriser le recours à ces interventions de bureaux d'études. Celles-ci sont considérées comme apportant des gages d'efficacité, en lien avec l'expérience et l'expertise de ces prestataires et du calendrier cadré de leur intervention, dont certains acteurs remarquent *a contrario* qu'elles peuvent favoriser une standardisation des productions des SAGE. Ce qui n'implique pas nécessairement que ces bureaux d'études interviennent sur tout le processus, sachant que certains porteurs de SAGE défendent le principe d'assurer la rédaction des documents. De ce point de vue, c'est prioritairement la

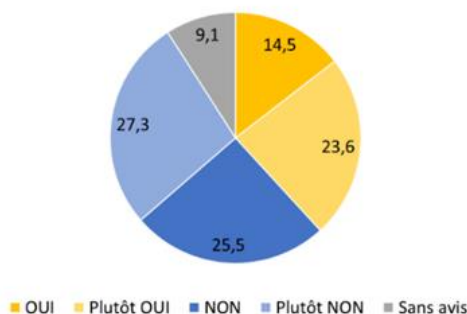
phase consacrée à la stratégie du SAGE qui incombe à ces prestataires, à la fois en raison de son caractère prospectif et de la concertation qu'elle exige, jugés plus difficiles à maîtriser.

- **Le financement d'autres études thématiques** d'approfondissement, lancées lors de l'élaboration du SAGE ou de sa mise en œuvre. Outre des prestations externes, ces études peuvent exiger d'étoffer au moins pour un temps l'équipe d'animation du SAGE pour en assurer le suivi. C'est le cas par exemple du SAGE Allier aval dont l'animatrice est aujourd'hui appuyée par un animateur en charge de l'inventaire des zones humides à l'échelle de son vaste périmètre sur une durée de 4 ans.

Quant à estimer si ces financements paraissent adaptés aux besoins des SAGE, l'étude sur le fonctionnement des CLE apporte une réponse plutôt négative :

Figure 5 – Avis sur l'accompagnement financier

D2a- Estimez-vous que l'accompagnement financier réalisé par l'Etat et ses établissements publics est suffisant et adapté ? (résultats exprimés en %)



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

En effet, plus de la moitié des répondants estiment que **l'accompagnement financier dont ils bénéficient au titre du SAGE est insuffisant et en constante diminution** de la part de l'État et de ses opérateurs et un peu plus d'un tiers pensant le contraire. Si le niveau de subventions et d'accompagnement des agences de l'eau paraît satisfaisant, la réduction des financements au cours du temps contraint les structures porteuses de SAGE à rechercher des sources de financement complémentaires, complexifiant le travail de l'animateur de SAGE. La même étude affirme que de nombreux SAGE doivent opérer des choix dans leur programme d'actions par manque de financement. Des animateurs signalent également des difficultés liées aux appels à projets de plus en plus nombreux qui nécessitent un temps important à la constitution des dossiers au dépend du temps à passer pour de l'animation. Un service de réseau (assuré par Gest'eau ou autre) serait utile pour relayer des informations relatives à la veille sur ces appels et sur aux aspects juridiques.

1.3.2.4 Des guides d'accompagnement de plus en plus complexes

Les outils d'accompagnement ont été nombreux à voir le jour, dès 1992 avec le premier guide national, puis les cahiers/documents complémentaires ou similaires en accompagnement des SAGE ainsi que la plateforme Gest'eau visant à permettre de centraliser les informations sur les SAGE et leurs principaux documents⁴.

⁴ Lors des échanges avec les acteurs de l'eau, l'intérêt de la plateforme Gest'eau a été généralement défendu, même s'il est considéré qu'elle mériterait d'être revalorisée en lui accordant des moyens financiers plus importants, afin de la rendre plus active en termes d'animation, de temps de rencontre et de mise en réseaux.

L'ensemble de ces documents, site internet et autres dossiers techniques met bien en avant l'importance de la mobilisation des institutions nationales et de bassins pour accompagner au mieux l'élaboration des SAGE. Si cette mobilisation a pu faiblir au cours du temps (même s'il est impossible ici d'intégrer les documents méthodologiques évoquant les SAGE sans leur être forcément dédié), elle s'est concentrée sur l'adaptation du guide méthodologique national à dater de 2008 suite à la LEMA et qui depuis a fait l'objet de 2 mises à jour dont la dernière est encore en cours de rédaction pour ses livrets 2 et 3. Un guide spécifique sur la rédaction des règlements a également été élaboré en 2014.

L'analyse de ces évolutions des guides et le partage avec les acteurs rencontrés met en évidence 2 points :

- **Les guides, et notamment le guide national des SAGE, deviennent très denses et exhaustifs** et ne sont pas forcément utilisés par les personnes les plus expérimentées. Pour les plus jeunes animateurs, l'effet est cependant d'alourdir la démarche à l'image de ces documents, faute de prise de recul. Plusieurs élus ayant parcouru les guides ont déclaré comprendre pourquoi les SAGE deviennent si complexes et longs à mettre en œuvre,
- **La part du réglementaire dans l'écriture des guides va croissante** avec de plus en plus de rappels à la loi **accentuant encore le fait que les SAGE sont conçues par leurs promoteurs comme des procédures réglementaires et non comme des démarches locales de planification**. Il est à noter d'ailleurs que le livret I du dernier guide national abroge les circulaires de 2008 et 2011 montrant la nature formelle du guide national des SAGE (extrait d'une note à l'attention des lecteurs : « *Les circulaires de 2008 et de 2011 relatives aux SAGE sont rendues obsolètes par la publication du présent guide. Elles feront l'objet d'une abrogation officielle dès que possible. Leur contenu est cependant entièrement repris et actualisé dans le présent guide. Compte-tenu de la volumétrie de ce dernier, le choix d'un guide technique a été privilégié, en substitution du projet de circulaire 2019. Il dispose néanmoins d'une portée équivalente...* »

D'autre part, des écarts importants sont constatés entre les principaux guides qui nécessiteraient un gros travail de mises à jour.

En matière d'accompagnement, l'ensemble de ces documents nationaux est réalisé depuis 1992 avec l'appui d'un groupe national sur les SAGE, composé aujourd'hui de membres des services de l'État, Agences de l'eau, et animateurs de SAGE.

1.3.2.5 Des réseaux de soutien essentiels mais moins actifs

Concernant les **modes d'accompagnement, les agences de l'eau, en association ou non avec certaines DREAL, animent généralement un ou plusieurs réseaux d'animateurs SAGE** à l'échelle de leur district ou de délégations régionales. Ils ont la charge de leur apporter des éclairages ou des appuis sur des questions spécifiques ou des temps d'échange de pratiques (ex. en Loire Bretagne il y a un réseau des animateurs SAGE du bassin et un réseau régional Pays de Lore des animateurs SAGE). Il semble cependant que la diminution des moyens humains des agences et des DREAL affectent la dynamique de ces réseaux. Par exemple, sur la DRIEE Ile de France, l'appui aux SAGE a pu représenter trois ETP pour retomber aujourd'hui à moins d'un ETP. Cette diminution est justifiée par le fait que la plupart des SAGE sont élaborés et exigeraient à ce titre un moindre accompagnement, point de vue contredit par certains animateurs de SAGE considérant que la mise en œuvre des SAGE pose d'autres questions difficiles à résoudre sans ce type d'échanges.

Sur certains districts ou régions, des **réseaux professionnels et/ou territoriaux développent également un appui aux animateurs SAGE**, associés ou non aux animateurs d'autres démarches territoriales (ARRA en région AURA, RRGMA en PACA, réseau des animateurs d'Artois Picardie, réseau d'animateurs au sein d'EPTB porteurs de plusieurs SAGE tels que l'EP Loire, ...). En 2018, le séminaire national des animateurs SAGE présentait une communication intitulée « *Comment créer et animer un réseau d'animateurs SAGE* », présentant ces animateurs comme des *hydro-socio-psychologues* et les invitant à fonder des réseaux, pour « *Apprendre des autres* », « *Mieux vivre les situations de conflits* », « *Connaître les retours d'expérience de chacun* » et « *Permettre d'améliorer ses recherches et ses démarches* ». Il était ainsi précisé que ce type d'initiatives fondé sur une relation horizontale entre pairs n'entraîne pas en contradiction avec les réunions d'animateurs à l'initiative des agences de l'eau et des DREAL, assurant une relation plus verticale entre État et animateurs.

L'importance de ces réseaux d'échange est soulignée notamment par la plupart de animateurs SAGE à la fois parce qu'ils permettent d'alimenter leur réflexion stratégique et surtout tactique (modes de faire). Ajoutons à cela que la plupart des cellules d'animation des SAGE se réduisent à une personne réellement impliquée sur le SAGE, aboutissant à un certain isolement. Il est à noter que ces initiatives peuvent s'accompagner de **conférences de président de SAGE** (ex. Conférence annuelle des présidents de CLE des SAGE portée par L'EP Loire ; Réunion annuelle des présidents de CLE à l'initiative de plusieurs agences de l'eau et/ou des DREAL de Bassin et/ou du président du Comité de Bassin ; ou encore l'Assemblée Permanente des Présidents des CLE de Bretagne), visant à « *faire reconnaître les CLE comme des acteurs incontournables de la politique de l'eau.* »

Il est cependant possible de **s'étonner qu'une telle initiative fédératrice n'ait pas vu le jour au niveau national**, notamment de se poser en interlocuteurs de l'État ou du législateur, comme cela existe autour d'autres outils territoriaux (SCoT, Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays, PNR, ...). A l'instar de certains de nos interlocuteurs, il est possible d'y voir la **marque du poids de l'État** dans cette politique alors que d'autres soulignent **celle d'une gouvernance multipartite**, difficile à fédérer et représenter au-delà des CLE.

À retenir

- ✓ La loi sur l'eau crée le SAGE en 1992, le dotant d'un pouvoir juridique fort, tout en le concevant comme résultant d'une initiative locale à l'échelle du territoire concerné fortement mise en avant. Si le SAGE n'en a pas moins toujours été fortement encadré par l'État et ses établissements publics, il est patent que le cadre réglementaire s'imposant aux SAGE s'est fortement renforcé au cours des 30 dernières années.
- ✓ L'accroissement de la portée réglementaire du SAGE (LEMA 2006) avec pour conséquence d'alourdit le processus d'élaboration. La mise en place de la DCE et sa traduction via des SDAGE - documents de planification cadres à l'échelle des districts établis par la loi de 1992 - plus prescriptifs ont accru cet encadrement, dont l'aboutissement consiste à la création de SAGE « nécessaires » relevant de l'initiative des SDAGE. Ce qui n'empêche pas les SDAGE de développer des stratégies plus ou moins injonctives vis-à-vis de cet outil (ex. taux de couverture par des SAGE, complémentarité avec d'autres outils de gestion territoriale, ...)
- ✓ A partir de 2017, c'est la création de la compétence GEMAPI dont hérite les collectivités qui interroge diversement suivant les territoires le positionnement des SAGE : remise en cause de la gestion intégrée par bassin-versant, dispersion de l'exercice des compétences « eau » au sens large, marginalisation de la gouvernance multipartite associée au SAGE, ...

- ✓ Sur un plan financier, les agences de l'eau soutiennent activement les SAGE – accompagnées elles-mêmes diversement par les Régions et les Département – sur les volets animation, études et appuis à leur élaboration et études thématiques complémentaires. Grâce à des taux significatifs, ces financements demeurent déterminants de la mise en œuvre de cette politique sur les territoires concernés. Aux yeux d'une majorité de CLE, leur insuffisance et/ou leur érosion oblige cependant les SAGE à opérer des choix de priorités.
- ✓ Sur un plan méthodologique, les porteurs de SAGE ont bénéficié lors de la première décennie de leur existence de la publication de différents guides, établis notamment à partir de premiers retours d'expérience. Ces documents se sont progressivement densifiés et centrés sur la dimension réglementaire de l'outil. Des réseaux de soutien aux animateurs, à l'initiative de différents acteurs, ont complété ces documents témoignant de l'importance des pratiques d'échange d'expériences dans le cadre de ces missions d'animation. Plus exceptionnellement, les présidents de CLE bénéficient d'instances d'échange à l'échelle de régions ou d'EPTB.
- ✓ L'examen de ces 5 piliers permet de constater qu'entre accompagnement et encadrement la marge peut être faible. Si l'accompagnement apporté aux territoires dès l'initiation des SAGE s'est maintenu, voire partiellement amenuisé, l'encadrement supra des SAGE s'est renforcé significativement, avec notamment pour conséquence que depuis la création de SAGE « nécessaires » à l'initiative des SDAGE, 9 SAGE sur 10 sont « nécessaires ».

2. ANALYSE ÉVALUATIVE : L'OUTIL SAGE

2.1 LE TERRITOIRE

2.1.1 Le territoire : Une dimension importante de l'outil SAGE

Au cours des trois ateliers évaluatifs organisés lors de la phase 2 de l'étude, les acteurs invités à indiquer un point fort et un point faible relatifs à l'outil SAGE ont placé la spécificité des SAGE de **gestion de l'eau à l'échelle d'un territoire de bassin-versant** comme étant leur deuxième point fort derrière leur mode de gouvernance spécifique.

Tableau 3 – Principaux points forts du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs

	1	2	3	4	Total
	Gouvernance/ Dialogue concertat° via la CLE/Fédérateur d'acteurs différents (secteurs & amont- aval) / CLE mobilisée	Gestion de l'eau au niveau d'un Bassin- versant / Territoire	Légitimité du SAGE	Autres	
Pdts et animateurs	22	4	9	2	37
Services de l'État	10	7	2	3	22
Usagers	8	4	0	1	13
TOTAL GENERAL	40	15	11	6	72
%	56%	21%	15%	8%	100%

Source : Élaboration interne au groupement à partir des comptes-rendus d'ateliers évaluatifs qui se sont tenus en mai 2021

Dans le même temps, les acteurs regrettent la **portée limitée des SAGE sur la question de l'aménagement du territoire**, qui arrive au 3^{ème} rang des points faibles identifiés de l'outil SAGE.

Tableau 4 – Principaux points faibles du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs

	1	2	3	4	5	Total
	Difficulté de mise en œuvre / fonctionnement	Déficit de légitimité, de reconnaissance et d'opérationnalité	Portée limitée sur l'Aménagement du territoire	Difficulté de mobilisation, de représentation et de concertation des acteurs	Autres	
Pdts et animateurs	26	6	1	7	1	41
Services de l'État	12	5	8	0	2	27
Usagers	9	3	1	2	1	16
TOTAL GENERAL	47	14	10	9	4	84
%	56%	17%	12%	11%	5%	

Source : Élaboration interne au groupement à partir des comptes-rendus d'ateliers évaluatifs qui se sont tenus en mai 2021

2.1.2 Périmètre et territoire SAGE : Une évidence pour les acteurs impliqués

La question de savoir dans quelle mesure ce type de périmètre (bassin-versant pour les SAGE eaux de surface ou aquifère pour les SAGE eaux souterraines) a pour vocation à « faire territoire » a été explicitement posée dans le cadre de nos investigations.

De manière générale, l'approche territoriale fondée sur le bassin-versant ou l'aquifère n'est pas du tout remise en cause, bien au contraire. Tant dans les points de vue d'acteurs recueillis que dans les constats réalisés dans le cadre des études de cas, **l'établissement du périmètre du SAGE sur une réalité physique apparaît non seulement comme pertinent, mais comme une évidence** pour quasiment tous les interlocuteurs. Fondamentalement, aucune alternative n'est évoquée témoignant du fait qu'il s'agit en quelque sorte du seul choix possible : il est **difficile de s'opposer à cette réalité géographique fonctionnelle et physique**, mais s'interroger sur son appropriation par les acteurs depuis les 30 dernières années et sur son rôle de pilier des SAGE n'en est pas moins important.

La **pertinence de l'approche territoriale** hydrographique/aquifère **représente un des trois piliers** du SAGE pour au moins deux raisons :

- **En termes techniques**, elle permet de traiter a priori des enjeux relatifs à la gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques de manière cohérente ;
- **En termes politiques**, elle donne l'opportunité d'apporter une vision transversale aux territoires administratifs (fondés généralement sur une cohérence autre qu'hydrologique) et de faire jouer une sorte de logique de distinction permettant au SAGE d'exister et de disposer d'une « *boussole* » par rapport à ces enjeux.

Cependant, des **interrogations quant à sa réelle portée stratégique et opérationnelle** apparaissent en particulier dans l'analyse des relations avec d'autres territoires de planification et de programmation développés dans le cadre d'approches centrés sur l'aménagement du territoire :

- Quelle correspondance entre des périmètres différents se croisant territorialement sur des enjeux et objectifs différents ?
- Quelles rapprochements/convergences entre ces différents périmètres géographiques et administratifs ?
- Comment échanger entre des acteurs organisés différemment sur leur territoire respectif ?

Plus globalement ce territoire « eau⁵ » a-t-il fait l'objet d'une **appropriation suffisante pour donner lieu à l'émergence d'une « conscience » de bassin-versant ou aquifère, voire d'une solidarité territoriale autour de l'eau et de sa gestion ?**

2.1.2.1 Des facteurs favorables à une reconnaissance de bassin ou de nappe

La cohérence entre le périmètre du SAGE et les autres approches de gestion du territoire est observée sous l'influence de plusieurs « facteurs favorables » sans qu'aucun ne soit pour autant systématique :

- Il existe par exemple le cas relativement rare de la **correspondance avec le bassin de vie et/ou les organisations intercommunales**, facilitant a priori le dialogue sur le développement et l'aménagement du territoire à l'échelle du bassin-versant. C'est par exemple le cas pour le SAGE du bassin de Thau pour lequel les différences entre les périmètres du SAGE et du SCoT diffèrent à la marge et centrés sur le même territoire (étang de Thau, Sète), avec un porteur

⁵ On entend par territoires « eau » les bassins hydrographiques et les aquifères

unique. Ce cas est cependant suffisamment rare pour avoir acquis une réputation dépassant largement ses frontières dans le monde de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques...

Encadré 1 – Small (et volontaire) is beautiful

Situé entre les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, le **SAGE Giessen Liepvrette** est un SAGE de petite taille couvrant un bassin-versant de 317 km² étagé entre 800 et 220 mètres d'altitude et accueillant plus de 50 000 habitants. Ce bassin-versant a pour atout d'être couvert depuis son initiation au début des années 2000 par 3 communautés de communes formant un bassin de vie entre les Vosges et la plaine d'Alsace. Bien que deux d'entre elles soient plutôt rurales à l'amont et la dernière plus urbaine soit centrée sur la ville de Sélestat, lieu de passage obligatoire pour celui qui descend les vallées de la Giessen et de la Liepvrette, ce sont les relations établies et les habitudes de travail entre elles qui ont justifié une volonté politique locale de s'engager dans un SAGE. Les élus les plus engagés y voyaient notamment l'occasion de rapprocher encore davantage ces collectivités autour de thématiques environnementales, suite à une étude paysagère ayant démontré l'importance culturelle des rivières sur le territoire. La mise en place de ce SAGE apparaissait alors comme une façon de mobiliser des moyens d'animation et d'étude sur ces thématiques.

Pourtant, l'absence d'enjeux cruciaux ne permettait pas à cette initiative de bénéficier d'un écho favorable auprès des appuis et tutelles potentielles (services de l'État, agence de l'eau, Conseil départemental). C'est donc une structure de Pays qui recrutera un premier chargé de mission avec pour but de démontrer la pertinence d'une approche à l'échelle de ces bassins-versants et de lancer un SAGE. L'animation du SAGE sera ensuite portée par le Département du Bas-Rhin, avec un quart de son temps consacré à apporter un appui direct aux collectivités dans la gestion de leurs projets de terrain, qui a facilité son ancrage sur le terrain.

Quinze ans plus tard, le bilan effectué par les acteurs locaux est plutôt positif, même si certains élus jugent le SAGE pas suffisamment ambitieux (ex. règlement traitant des zones humides remarquables et non ordinaires), tout en ayant permis d'intervenir sur un gros projet d'aménagement routier attentant à des zones humides, qui a fortement légitimé le SAGE, contrairement aux petits projets qui « passent sous le radar. »

- Parfois aussi, **une démarche contractuelle préalable** de type contrat de rivière joue le rôle de mobilisateur et d'apprentissage en termes de conscience de bassin. Le SAGE des Gardons en est en partie un exemple. Après avoir longtemps bloqué sur un projet conflictuel de construction de barrage, le territoire s'est mobilisé autour de problématiques d'inondations et d'entretien/restauration de cours d'eau, qui ont permis d'ouvrir à la mise en place de 2 contrats de rivières successifs, puis d'un SAGE et d'autres outils de programmation thématique (3 générations de PAPI, PGRE). Le bassin du Viaur, qui au début (1998) devait travailler uniquement sur l'aval en lien avec l'existence d'un syndicat, a décidé de regrouper plusieurs territoire et types d'organisations (SIAH, SIVOM, SIAEP communes) pour progressivement s'organiser en un seul EPAGE, incarnant une forme de solidarité de bassin confortant ainsi le territoire du SAGE.

Encadré 2 – Interrogations sur la plus-value d'un SAGE de la part d'un territoire expérimenté

La préexistence de démarches de gestion des eaux sur le territoire peut aussi parfois jouer en défaveur du recours à un SAGE, dont l'utilité et la plus-value peuvent être interrogées. Cela a été le cas pour le **bassin-versant du Lac du Bourget** dont les perspectives de développement du bassin de vie chambérien ont justifié un temps l'idée au niveau du district Rhône-Méditerranée de mettre en place un SAGE à la suite d'une première démarche contractuelle. Les porteurs du SAGE n'ont pas souhaité donner suite considérant que les instances de gouvernance associées au contrat répondaient aux enjeux de concertation (comité de bassin-versant, études et projets thématiques dotés d'instances de pilotage ad hoc, conseil scientifique, ...) et que les relations avec les deux communautés d'agglomération couvrant le bassin-versant permettait d'impacter le territoire sur

les principaux enjeux concernés (ex. inscription des zones humides inventoriées dans les PLU, prise en compte des ressources disponibles pour le développement des communes, etc.). Seul l'encadrement de l'activité agricole semble aujourd'hui faire défaut à la démarche, même s'il n'est pas évident qu'un SAGE changerait les choses sur ce point. Dans ce contexte, la perspective d'un SAGE est toujours apparue aux porteurs comme un poids et un frein potentiel (ex. processus d'élaboration appréhendé comme un exercice formel de mobilisation de connaissances acquises et déjà mobilisées pour l'action, risque de création de tensions avec certains acteurs en lien avec le caractère coercitif explicite du SAGE, ...). En écho, un SAGE seul sans outil opérationnel touche vite ses limites.

2.1.2.2 Des facteurs (souvent) défavorables liés au périmètre du SAGE

L'existence de fortes disparités au sein du périmètre du SAGE

Certaines caractéristiques fortes ou frontières historiques ou administratives façonnent les mentalités et les modalités de fonctionnement des acteurs, avec des enjeux et des cultures très différents qui peuvent aller à l'encontre de la pertinence géographique du SAGE.

Le cas particulier du SAGE Marne-Confluence dont le **poids urbain** est très important peut être notamment cité pour exemple. Après un premier projet soutenu par le SDAGE Seine Normandie à la fin des années 90 concernant un vaste périmètre intégrant le bassin-versant de la Marne francilienne et victime des disparités en partie amont/rurale et aval/urbaine ainsi que d'une absence de portage à cette échelle, le choix des acteurs locaux s'est porté finalement sur un périmètre restreint à sa partie aval/urbaine (270 km² pour 52 communes et 1 200 000 habitants) relayé par le syndicat Marne Vive, préalablement investi dans un contrat et d'un schéma directeur « maison ».

Certains SAGE présentent un **amont rural et un aval urbain**, comme le SAGE des Gardons avec l'entrée de l'agglomération d'Alès dans le SAGE à l'occasion de la dernière révision et de nouveaux équilibres à trouver (avec la question de la représentation et du poids économique et politique des zones rurales en amont, beaucoup moins peuplées que les zones urbaines en aval, mais garantes de leur approvisionnement en eau).

À propos de l'incidence des zones urbaines, le **poids des métropoles** peut être sclérosant, comme dans le cas du SAGE Hers-Mort Girou, qui est confronté à des tensions de gestion du territoire avec l'agglomération Toulousaine depuis l'intégration de la compétence GEMAPI aux EPCI-FP (Métropole et Sicoval – Communauté d'agglomération du Sud-est Toulousain –). Dans tous les cas, ces tensions constituent des causes potentielles de remise en question de la pertinence d'un territoire homogène hydrographique. Autre exemple du SAGE de l'Est Lyonnais où l'entrée de l'agglomération lyonnaise dans le SAGE pèse lourdement, avec au cœur les questions de l'alimentation en eau de l'agglomération et son développement économique vers l'est. L'impact de la logique administrative de gestion percutée la notion de solidarité hydrographique et de nouveaux équilibres sont à trouver pour permettre le maintien d'une gestion équilibrée et solidaire des ressources en eaux.

Les **SAGE littoraux** dont les problématiques géophysiques dépassent territorialement celles de l'hydrographie continentale avec la gestion du cordon littoral et les problématiques d'urbanisme et d'économie spécifiques au littoral peuvent aussi poser des questions de cohérence/cohésion territoriale, renforcées par le recoupement avec une autre planification portée par les Schémas de mise en valeur de la mer. La question du recul du trait de côte et son lien avec les SAGE littoraux pose également la question de l'inter-SAGE à l'image de la gestion quantitative pour d'autres SAGE continentaux. Par exemple, un noyau dur d'élus porteurs du SAGE de l'Authie estime que les

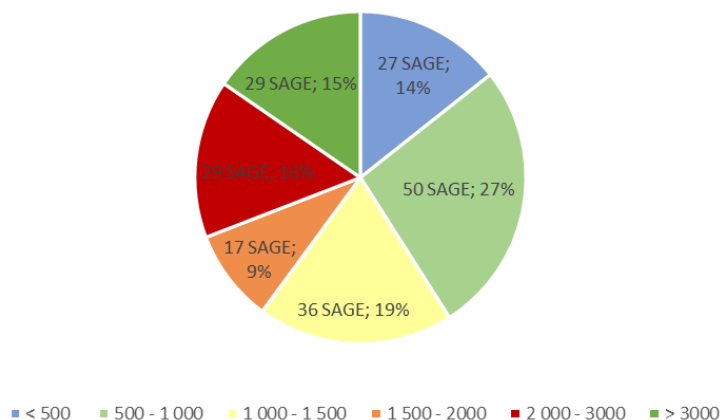
problématiques littorales au-delà des milieux estuariens sont soumises à des phénomènes physiques (courants marins, marées, ...) qui s'appliquent à un périmètre partant soit de la baie de Somme, voire de l'estuaire de la Seine, et menant aux grands caps du Pas de Calais, voire à la frontière belge.

Dans la même perspective, les **plans d'eau** et les **nappes aquifères** apportent également d'autres situations de confrontation territoriale :

- Pour les premiers, des enjeux spécifiques plans d'eau différents de ceux du bassin amont pouvant perturber les solidarités amont-aval et réinterroger l'utilité d'intégrer dans un même périmètre les cours d'eau et les plans d'eau exutoires. Comme dans la confrontation entre parties urbaines et rurales, des enjeux également financiers peuvent renforcer aussi ce déficit de solidarité (ex. enjeux touristiques entraînant des programmes coûteux disproportionnés par rapport aux enjeux amont : facteurs de démobilitation des acteurs en créant 2 catégories ne partageant plus les mêmes objectifs),
- Pour les seconds, c'est davantage la difficulté des acteurs à appréhender la nature et le fonctionnement des nappes, même en cas d'usages intensifs (pompages agricoles ou particuliers) qui constitue un frein à l'expression d'une appartenance partagée et solidaire.

La taille du périmètre SAGE

Figure 6 – Répartition des SAGE à périmètre à dominante eau de surface en gammes de surfaces



Source : Élaboration interne au groupement à partir des données Gest'eau, octobre 2020 – À partir des données disponibles pour 174 SAGE

La taille du SAGE peut également influencer sur la reconnaissance et la solidarité d'un territoire hydrographique avec :

- **Les périmètres de grande taille** (souvent supérieurs à 2 000 km², presque 1/3 des SAGE en France (cf. répartition sur Figure 6 ci-dessus)) qui sont le plus souvent confrontés à des difficultés de coordination et d'animation entre plusieurs structures de type EPTB et EPAGE. Deux problématiques souvent rencontrés à titre d'illustration :
 - La cohabitation sur un même bassin-versant avec un SAGE du cours d'eau principal et les SAGE sur ses affluents (généralement antérieurs) portés par d'autres structures porteuses (ex. SAGE Allier aval, Sioule et Dore) ;
 - Le cas de SAGE « riverain » ou « corridor », typiquement le SAGE de la Vallée de la Garonne, dont le périmètre concerne le lit majeur et les terrasses de la Garonne, depuis la frontière espagnole jusqu'à l'estuaire de la Gironde en amont de Bordeaux, et qui a été amené à mettre en place 6 Commissions géographiques pour pallier les difficultés dues à la taille et une concertation rapprochée avec les structures de type

EPAGE. Dans ce contexte, la question de la façon de faire vivre une solidarité hydrographique entre les acteurs des Pyrénées et ceux de la Gironde se pose ;

- Si l'on s'intéresse aux usagers au sens large, l'appropriation d'un grand bassin est encore plus complexe et de nature ne pas favoriser la reconnaissance hydrographique mais plutôt les bassins de vie plus proche de périmètres administratifs. L'enquête « CLE » de la DEB auprès des SAGE de septembre 2020 confirme cette difficulté à associer le grand public dans les grands territoires : « *Les participants relatent leur difficulté à toucher l'ensemble des publics : des publics déjà sensibilisés ou affiliés à une certaine catégorie d'usagers sont plus facilement intégrés à ces phases de consultation réglementaires. Plus un territoire de SAGE est large, et plus l'association du grand public pourra être difficile.* »

Encadré 3 – Un projet d'inventaire des zones humides porté par un SAGE en lien étroit avec les gestionnaires locaux

Le SAGE Allier aval porte actuellement un inventaire des zones humides à son échelle, en partenariat étroit avec les gestionnaires GEMAPI existants sur les sous-bassins affluents (ce qui n'est pas toujours le cas). Si cet inventaire doit permettre au SAGE de préciser les principes de sa propre stratégie de protection, elle est également destinée à être déclinée opérationnellement avec des gestionnaires à l'échelle de ses sous-bassins-versants qui présentent de grandes disparités (urbain/périurbain/rural, montagne/plaine, élevage/grandes cultures, ...).

- **Les périmètres plus restreints** à l'inverse ont tendance à être plus proches des acteurs ce qui facilite la reconnaissance d'appartenance au territoire hydrographique. De plus, les structures porteuses des SAGE sont souvent des structures de type EPAGE à vocation plus opérationnelle dont le lien est généralement plus affirmé avec des structures et des projets locaux autres que ceux liés à l'eau facilitent la lisibilité de leur utilité. Ce qui n'empêche pas qu'ils puissent être confrontés à des problématiques de coordination entre des SAGE d'un même grand bassin où des thématiques de gestion telles que la gestion quantitative nécessitent échanges et stratégie collective avec ou sans structures de type EPTB. Par exemples sur le bassin de l'Adour en l'absence d'EPTB, ce sont les EPAGE qui s'organisent être plus cohérents en termes de stratégie et d'actions, mais également mieux reconnus par les collectivités et structures supra également investies sur ces questions). Il arrive également que des petits bassins-versants soient découpés en sous-bassins pour des raisons de cohérence territoriale comme sur le Tarn Amont avec une unité hydrographique scindée en deux après concertation entre les acteurs.

Par ailleurs, certaines **interrogations d'appartenance au territoire hydrographique** peuvent être rencontrées dans les deux cas de grands et petits périmètres de SAGE :

Les périmètres du SAGE qui recoupent plusieurs départements et/ou régions et bordent des frontières

Recouper les territoires de différentes collectivités supra est un facteur de complexification pour le SAGE. Cela contribue à accroître l'effectif des membres de CLE, jusqu'à la rendre difficilement gérable. Au-delà, la CLE accueille les mêmes types d'acteurs qui peuvent avoir pour logique de se distinguer de leurs pairs, ne serait-ce que pour démontrer l'utilité de leur présence. Pour pallier ces problèmes, certaines CLE prévoient un système de représentation entre ces acteurs, comme c'est le cas pour les CAUE des 3 départements que recoupe le périmètre du SAGE Marne-confluence qui sont représentés à la CLE par celui du Val de Marne.

Le SAGE Vallée de la Garonne ne traverse pas moins de 2 Régions et 7 départements, ce qui entraîne des difficultés de cohésion et de coordination entre acteurs politiques et techniques, qui dépassent la simple problématique de la grande taille physique du SAGE et rejoignent des problématiques de gouvernance entre les acteurs.

Enfin, certains SAGE revêtent une importante **dimension transfrontalière**. Par exemple, dans le bassin Rhin-Meuse, des phases de coordination sont prévues pour les processus de planification (SDAGE). Le SAGE III Nappe Rhin est concerné par l'aspect transfrontalier avec des projets menés avec l'Allemagne. C'est aussi le cas par exemple dans le Bassin Artois Picardie (avec la Belgique) ou pour les SAGE Pyrénéens (avec l'Espagne). Les questions stratégiques sont plus centrales dans ces situations, car chaque pays possède des cadres et des méthodes d'élaboration différents.

Encadré 4 – Un SAGE « frontière »

Le **SAGE de l'Authie**, rivière frontière entre deux provinces historiques, deux régions jusqu'à la fusion du Nord-Pas de Calais et de la Picardie en 2014, et deux départements, est emblématique de blocages inextricables durant une quinzaine d'années. En dehors des pêcheurs, fédérés avant même la création du SAGE, la plupart des acteurs ont connu des difficultés à s'entendre en dépit d'enjeux identiques. La mise en place d'une institution interdépartementale pour porter le SAGE n'a pas permis de fédérer les élus, qui pour assurer un équilibre entre les deux parties du bassin-versant ont mis en place un système tournant entre présidence de l'institution et présidence de la CLE, fatal à un portage politique clair et impliqué. Ces dissensions ont également concerné la profession agricole, avec deux chambres départementales d'agriculture rarement sur la même ligne alors que le premier enjeu du SAGE concernait le ruissellement agricole. Au-delà, les services départementaux de l'État ont régulièrement montré des désaccords sur la lecture des productions et orientations du SAGE, empêchant les acteurs de disposer d'un cadre suffisamment clair pour leurs travaux. Ce type de situation oblige enfin à multiplier les membres de la CLE et/ou donne lieu à une « lutte des places. »

La problématique de territoires TRI (territoires à risque important d'inondation) recoupant plusieurs SAGE

Cette question interpelle en particulier sur deux points :

- Le sujet classique de la nécessité de mettre en place de la cohésion entre plusieurs SAGE (évoqué plus haut), donc de l'interSAGE indispensable d'autant qu'il s'agit de traduire des obligations du PGRI district ;
- Celui de la traduction dans des documents opérationnels de programmation par une ou des structures opérationnelles de types EPAGE ou EPTB si elles existent. La question de périmètre n'est plus une problématique de périmètre de SAGE, mais de cohérence d'intervention entre périmètres.

Deux exemples peuvent notamment être cités :

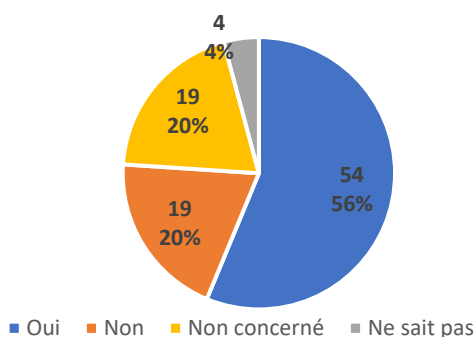
- Celui du Marais Poitevin avec le TRI de la Baie d'Aiguillon, dont un comité de coordination piloté par le préfet de région Nouvelle Aquitaine (suite à Xynthia) recouvrant une partie de 2 SAGE (Lay et Sèvre Niortaise Marais Poitevin). Par ailleurs, trois structures déclinent ce TRI en 3 PAPI, portés par 3 structures (syndicat mixte du bassin du Lay également porteur du SAGE, syndicat Vendée Sèvres Autize et la communauté de communes Aunis Atlantique). Ce cas montre la complexité de ce type de recoupement, en termes de nombre et de coordination d'acteurs situés à différentes échelles avec différentes compétences et/ou missions. Les acteurs du bassin du Lay et notamment de l'amont par exemple, ne se reconnaissent pas dans la gestion du TRI et reposent la question de la cohérence du périmètre du SAGE.

- Celui du TRI de la plaine du Roussillon recoupe pour partie 3 SAGE et 3 structures porteuses et bénéficie d'une logique de gestion plus organisée entre les 3 SAGE, qui par le biais de leur structures porteuses, ont élaboré chacune leur SLGRI sous une base d'un cahier des charges commun et décliné chacune leur PAPI. L'équilibre entre cohérence d'approche globale de l'enjeu inondation et maintien de la cohésion des acteurs autour des SAGE au sein des CLE semble avoir été préservé.

Dans le cadre de l'enquête complémentaire menée auprès des animateurs de SAGE, la problématique des inondations a été abordée en lien avec les démarches TRI/PAPI/SLGRI. Plus de la moitié des animateurs répondant affirment que « leur » SAGE relaie effectivement des démarches et procédures formelles liées aux inondations.

Figure 7 – Relais des procédures engagées autour des problématique TRI/SLGRI/PAPI dans les SAGE

Réponse à la question : Les procédures engagées autour des problématique TRI/SLGRI/PAPI concernant éventuellement le périmètre du SAGE sont-elles relayées dans votre SAGE ?



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 96 SAGE), septembre 2021

Parmi les difficultés que ce recoupement implique, les répondants au questionnaire évoquent en particulier : les différences de périmètres entre SAGE et PAPI / un manque d'implication et de coordination des élus et des acteurs et au-delà un éventail d'acteurs liés aux SAGE trop étendu par rapport à la problématique inondations / les relations avec les collectivités opératrices sur le volet PI / le temps à y consacrer dans le cadre de l'animation du SAGE sans financements dédiés / des calendriers non cohérents entre ces démarches et la multiplication des démarches administratives associées/ des autorisations de construction en lits majeurs ou en zones humides en dépit d'une volonté du SAGE affirmée de les préserver.

2.1.2.3 Le facteur « temps » pour une pleine expression du périmètre de bassin-versant

Même si le bassin-versant au sens hydrographique est bien compris dans son périmètre physique, il n'en demeure pas moins que du temps est nécessaire pour en maîtriser les aspects fonctionnels techniques et socio-économiques. En effet, acter un périmètre implique que :

- Les acteurs concernés travaillent ensemble dans le consensus et la compréhension mutuelle ;
- Ces acteurs comprennent les interactions entre les pressions et les usages, entre rivière principale et affluents, entre cours d'eau et milieux humides, entre des liens amont et aval, et les liens de dépendance qu'ils impliquent entre eux ou leurs parties de territoire ;
- Ces acteurs envisagent, si nécessaire, de faire évoluer leurs pratiques pour atteindre un bon état écologique des eaux ;

- Ces acteurs acceptent de mutualiser des moyens financiers et, au-delà acceptent des solidarités financières en fonction de leur degré de richesse ou d'intérêts de long terme, c'est à dire sans bénéfice immédiat pour eux-mêmes.

Le périmètre commun pour une solidarité commune sur toutes les problématiques de l'eau demande du temps et de la pédagogie et des connaissances de base solides. La gouvernance par les CLE et les dynamiques opérationnelles instaurées par les structures porteuses sont des facteurs favorables à cette prise de conscience du bassin-versant, même si comme nous venons de le voir certaines réalités de terrain et de démarches compliquent son expression.

2.1.2.4 Le cas particulier des départements d'outre-mer

Encadré 5 – Les SAGE en outre-mer : Entre inadaptation et difficultés de mise en place

Des entretiens ont été menés avec les différentes DEAL de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion (sachant que part ailleurs, le SAGE de l'Ouest de La Réunion faisant partie des 11 études de cas de l'évaluation, il a donné lieu par ailleurs à des entretiens avec d'autres acteurs du territoire). Ces entretiens ont été réalisés sur la base d'un questionnaire structuré autour des thématiques suivantes : Politiques EMA et PI à l'échelle du territoire ; Les SAGE et le territoire ; Regard prospectif.

La Réunion

Le cas de La Réunion est particulier, puisque c'est le seul département d'outre-mer couvert par des SAGE, ce qui plus est sur une grande partie de son territoire. Il y a en effet 3 SAGE à La Réunion : les SAGE Est, Ouest et Sud, ainsi qu'un projet de SAGE Nord dans le cadre du nouveau SDAGE.

Le territoire est organisé en sous-régions. Les SAGE y sont portés par les EPCI suivants :

- SAGE Est : TIREST ;
- SAGE Ouest : TCO ;
- SAGE SUD : CASUD et CIUS.

Les SAGE Ouest et Est fonctionnent.

Le SAGE Ouest a été révisé en 2015 (1^{er} SAGE de 2006) et doit à nouveau donner lieu à une révision pour mise en compatibilité avec le SDAGE. Les principaux enjeux du SAGE Ouest sont : l'agriculture, les ruissellements et la pollution du Lagon.

Le SAGE Est, quant à lui, est en révision depuis 2013 (le premier SAGE date de 2006). Les principaux enjeux de ce SAGE sont la sécheresse et l'aménagement du territoire.

Le SAGE Sud est pour sa part en révision depuis 2016. Il est aujourd'hui « en panne ». Il n'a plus d'animateur et la CLE ne fonctionne plus. C'est un « bon projet », mais il s'est arrêté à la consultation du public. Il y a une négociation en cours avec le CIUS pour le relancer.

Le SAGE Ouest fonctionne un peu mieux que le SAGE Est (notamment la gouvernance). À l'échelle de La Réunion c'est un territoire dynamique. Le TCO a été porteur de la problématique « continuum terre-mer » (via la démarche GIML = gestion intégrée de la mer et du littoral). Le portage est au bon niveau (le TCO a la compétence GEMAPI, Eau, Assainissement). Mais au final, il n'y a pas de déclinaison et de mise en œuvre d'actions opérationnelles sur le territoire. Il manque pour cela de moyens (humains et financiers) et de volonté des acteurs.

Au niveau financier, les SAGE sont assez peu soutenus. La DEAL travaille avec l'OdE qui jusqu'à aujourd'hui ne souhaite pas financer l'animation en tant que telle (exigence d'un projet spécifique).

Il y aurait nécessité pour ces SAGE de :

- Formaliser un tableau d'actions avec les Maîtres d'ouvrage (budgets, pilote, tableau de bord...) ;

- Mettre en place une vraie animation de territoire ;
- Faire une formation des élus ;
- Doter les porteurs d'un accompagnement financier pour les animateurs.

Guyane

L'absence de SAGE en Guyane apparaît liée à différents facteurs, parmi lesquels les suivants sont avancés :

- Si la Guyane constitue avec 84 000 km² un territoire très important, la zone à enjeux de gestion des milieux aquatiques est restreinte au littoral, sur laquelle s'applique déjà le SDAGE avec des risques de superposition entre ces démarches de planification ;
- Le poids des retards structurels en matière d'eau potable et d'assainissement, ainsi que de prévention des inondations, est tel, que les acteurs du territoire et notamment les élus ont du mal à s'emparer politiquement des enjeux milieux relevant de la DCE. Dans ce cadre, l'attention est focalisée sur le Plan Eau DOM qui offre aux collectivités de bénéficier de financements destinés au rattrapage de ces retards via la signature de contrats de progrès dédiés ;
- Les collectivités manquent d'ingénierie sur ces sujets pour s'y investir utilement, même si les services de l'État et l'Office départemental de l'eau pallient pour partie à ce déficit via des cellule d'appui ;
- La Guyane ne dispose pas d'un système de financement aussi performant que celui fondé autour des agences de l'eau. Les redevances étant basées sur une assiette de prélèvement très faible ne suffisent pas à assurer à elles seules le financement d'actions, il faut donc recourir à des subventions, dont la mobilisation est nécessairement moins simple et certaine.

Pour autant, un projet de SAGE sur le bassin versant du Mahury, situé sur le territoire de la Communauté d'agglomération Centre Littoral et comprenant l'agglomération de Cayenne, a été inscrit dans le cadre du SDAGE 2016/2021 en réponse à la volonté des acteurs de mettre en œuvre en Guyane les principes d'une gestion intégrée des ressources en eau. Ce projet de SAGE est présenté comme un premier modèle de gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques par grand bassin versant. Le choix de ce périmètre s'explique par la présence d'une forte diversité d'acteurs et d'usages de la ressource en eau et des milieux (agriculture, transport fluvial, activités minières légales et illégales (sic), zones urbanisées (assainissement, AEP), etc.), conçus comme autant de pressions affectant 11 des 37 masses d'eau du bassin versant dont l'état n'est pas satisfaisant. L'affinement de la connaissance est une priorité pour ce projet SAGE avec comme objectif l'atteinte du bon état des masses d'eau concernées.

Un manque de portage politique explique le blocage qu'a connu ce projet qui devrait se trouver de nouveau affiché comme priorité du futur SDAGE en cours de conception, au même titre que deux projets de contrats de milieux destinés à initier la mise en œuvre d'une approche territoriale de la gestion par bassins versants sur le territoire guyanais. Cette gestion paraît d'autant plus nécessaire qu'il existe d'ores et déjà des conflits d'usage méritant ce type d'approche concertée. Dans ce cadre, le développement d'activités touristiques de pleine nature agit souvent comme un révélateur des dégradations subis par les milieux.

Guadeloupe

Il n'y a pas de SAGE en Guadeloupe, ni de Commission locale de l'eau. Il y a un SDAGE porté par le Comité de l'eau et de la biodiversité regroupant collectivités territoriales, usagers, l'État et ses établissements publics dont la DEAL et l'OE assurent le secrétariat technique.

L'absence de SAGE en Guadeloupe a été soulevée par l'Autorité environnementale (AE) dans le cadre du projet de SDAGE 2022-2027. La réponse qui a été faite à l'AE rend compte de la situation relative aux SAGE en Guadeloupe⁶ : « *La mise en place d'outils de gestion intégrée reste un objectif du SDAGE, mais la mesure O1D1M8 [du projet de SDAGE] ne vise effectivement que la nappe de Grande-Terre, qui est de ce point de vue prioritaire au vu de ses nombreux usages et des pressions qu'elle subit. La plupart des bassins-versants des*

⁶ Ce document public est disponible en ligne : https://www.comite-eau-biodiversite-guadeloupe.fr/IMG/pdf/20210309_reponseae_vf.pdf

cours d'eau de la Basse-Terre sont de taille très réduite et indépendants les uns des autres. La mise en œuvre d'une démarche intégrée n'y paraît pas opportune. Un projet de contrat de rivière a bien été élaboré dans le courant des années 2000 sur la Grande rivière à Goyaves, plus grand cours d'eau de Guadeloupe, mais il n'a pas abouti. L'idée d'un SAGE à Saint-Martin n'a à ce stade pas été évoquée. Une telle initiative pourrait être engagée à l'initiative et en lien de la COM de Saint-Martin, qui n'en a pas manifesté le besoin à ce stade. La définition de « l'unité hydrographique cohérente » visée par l'article L212-3 [du projet de SDAGE] n'est pas évidente à définir à Saint-Martin. Même s'il n'est pas envisagé dans le SDAGE, un tel projet de SAGE peut être arrêté par le préfet. »

Martinique

Le choix de ne pas initier ou soutenir de démarches SAGE en Martinique correspond au fait qu'à l'échelle d'une île de 1 200 km² (plus ou moins la taille moyenne des SAGE) répond à la crainte que ces derniers concurrencent le SDAGE, qui se charge déjà d'élaborer et de porter des mesures s'appliquant au territoire.

On peut aussi ajouter que les bassins-versants sont de taille trop réduite pour envisager la mise en place d'un SAGE.

En revanche, une politique de gestion territoriale de l'eau et des milieux s'est progressivement mise en place depuis les années 2000, avec trois contrats en cours (Baie de Fort de France devenu Grande Baie de Martinique, Rivière du Galion et Littoral Sud) et un en émergence (Littoral Nord), qui devrait intégrer la rivière du Galion.

Le portage de ces contrats de milieux revient aux EPCI, sachant que les périmètres de Littoral Sud et Nord sont intégrés respectivement à ceux de la Communauté d'Agglomération de l'Espace Sud Martinique (Espace Sud) et de la Communauté d'Agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord Martinique), qui en assurent le portage. Le contrat de la Grande Baie de Martinique plus ancien recoupe le territoire des 3 EPCI insulaires.

En termes de gouvernance, on notera que ces démarches sont placées sous l'autorité d'un comité dédié en charge de suivre la mise en place du programme d'actions et de veiller à l'application des orientations du contrat.

À retenir

- ✓ La spécificité des SAGE d'une gestion de l'eau à l'échelle d'un territoire de bassin-versant est jugée comme étant un de ses principaux points forts.
- ✓ La notion de taille des périmètres appelle à des organisations différentes de gestion des SAGE, soit sous des formes axées principalement vers de la coordination et l'animation pour les plus grands SAGE et/ou vers de l'opérationnalité par la mise en œuvre d'actions en particulier pour les SAGE de taille plus restreinte. Une distinction de taille de périmètre peut être ainsi établie autour de 2000 km².
- ✓ Une maturité longue et nécessaire pour une appropriation par les acteurs du SAGE de leur territoire et l'expression de solidarités amont-aval.
- ✓ Le constat est fait d'une interpellation croissante pour se coordonner avec les périmètres voisins infra ou supra en particulier sur des thématiques quantitatives d'étiage ou d'inondation.
- ✓ Dans les départements d'outre-mer, le SAGE est parfois perçu comme inadapté par rapport à la taille du territoire (Martinique et Guadeloupe). Pour la Guyane, il concerne principalement la frange littorale où un projet de SAGE est en émergence. La Réunion est couverte par plusieurs SAGE en place ou en projet, mais qui connaissent de nombreuses difficultés.

2.1.3 Relations à l'aménagement du territoire

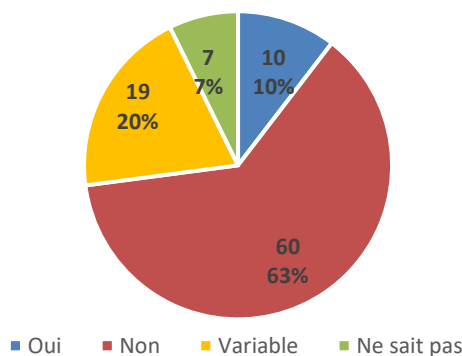
L'objectif d'influencer l'aménagement de son territoire est une ambition de tous les SAGE et résulte des fondements de la loi sur l'eau de 1992 qui vise à la gestion équilibrée entre les ressources en eau et les usages.

Une influence réciproque entre des démarches de l'aménagement du territoire qui structurent les usages et des SAGE qui préservent la ressource en eau et les milieux aquatiques est une quête permanente, pour ne pas dire parfois un rêve permanent de tout acteur de l'eau. On peut s'interroger d'ailleurs sur la quête des acteurs de l'aménagement sur cette attente de l'influence réciproque. Lorsqu'on évoque avec ceux-ci les relations entre l'eau et l'aménagement du territoire, il est généralement question de **compatibilité entre SAGE et SCOT** et par répercussion avec les PLU/PLUi : une réponse de procédure le plus souvent donc de confrontation entre le code de l'environnement et le code de l'urbanisme, qui ne cache pas la crainte ou le rejet de contraintes supplémentaires.

Quant à la **problématique agricole**, en dépit de son poids majeur en matière d'occupation de l'espace, elle reste elle-même peu associée dans les débats au champ de l'aménagement du territoire, alors que la politique agricole ressort bien de cette approche territoriale. L'enquête complémentaire auprès des animateurs montre bien que les SAGE ne disposent pas de leviers suffisant pour travailler avec le monde agriculture et infléchir certaines pratiques, avec seulement 10% d'entre eux estimant de disposer des leviers nécessaires pour influencer sur ce secteur d'activités.

Figure 8 – Disposition pour les SAGE de leviers pour jouer sur les pratiques agricoles

Réponse à la question : Considérez-vous que le SAGE dispose de leviers et moyens suffisants pour « jouer » sur les orientations et pratiques agricoles sur son périmètre ?



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 96 SAGE), septembre 2021

L'insatisfaction des porteurs de SAGE demeure sensible sur ce rendez-vous manqué depuis 30 ans entre les deux mondes de l'eau et de l'aménagement des territoires – agriculture comprise – (point évoqué dans toutes nos investigations).

2.1.3.1 Les acteurs en jeu

En pratique, l'interface en jeu avec l'aménagement du territoire renvoie en fait à **trois types d'acteurs majeurs** :

- Les élus et les collectivités compétentes sur **l'urbanisme et les aménagements associés** ;
- Les acteurs de **l'agriculture** ;
- **L'État**.

De manière générale, les deux premiers types d'acteurs attendent que les SAGE ne les limitent pas dans leurs ambitions d'aménagement ou d'exploitation des ressources territoriales par la prise en considération de questions environnementales et de gestion de l'eau en particulier. Quant à l'État, il a pour de s'assurer d'un développement territorial harmonieux garantissant la « paix sociale », le conduisant à mener des arbitrages variables entre priorités d'aménagement, relayant généralement des enjeux de développement économique, et priorités environnementales.

Ce qui ne les empêche pas de développer des pratiques collaboratives différentes :

- Par exemple, certains **porteurs de SCoT ou PLU trouvent un intérêt à se rapprocher des SAGE** pour acquérir de la connaissance dans leur phase de diagnostic et par des participations en atelier de travail. C'est par exemple le cas d'un SCoT recoupant le périmètre du SAGE Arguenon Baie de la Fresnaye – territoire concerné des enjeux nitrates et algues vertes majeurs – qui a alimenté son volet eau via les connaissances du SAGE en cours d'élaboration. L'expertise acquise par le SAGE Giessen Liepvrette a également contribué au SCoT couvrant son périmètre. Les SAGE, tels que celui du SAGE haut Allier, disposant d'un inventaire informatif des zones humides de leur périmètre veillent également à le mettre à la disposition des communes et intercommunalités en charge des PLU et PLUi, afin que ces zones soient définitivement prises en compte en matière d'aménagement.
- De leur côté à l'instar des acteurs économiques, les **acteurs agricoles restent focalisés sur les contraintes** que le SAGE peut amener à leur activité par des zonages ou orientations de pratiques (ex. inventaire et porter à connaissance de zones humides à préserver par la suite, restriction de pompages ou de création de retenues, ...). Dans ce contexte, la collaboration s'avère plus complexe et les porteurs des SAGE ont le sentiment de ne disposer que de bien peu de ressources face à la puissance de la PAC pour orienter l'agriculture. Ce sentiment de n'avoir que peu de pouvoir est renforcé chez les porteurs de SAGE engagés dans le portage ou partenaires d'actions à destination de l'agriculture (ex. PAEC/MAEC, PSE, ...), complexes à mettre en œuvre, réclamant une animation active avec à la clef des résultats souvent minimes.
- **L'État**, bien qu'étant partie prenante dans les CLE et la validation finale des documents par le préfet, **n'est pas nécessairement aussi univoque** que l'on pourrait le croire avec des services sectoriels ne croisant pas forcément leurs informations au moment adéquat et/ou défendant des priorités différentes, voire contradictoires, au nom de politiques publiques distinctes. Cela concerne essentiellement les services en charge de l'urbanisme et les services de l'eau au sein des mêmes DDT, auxquels il faut ajouter les DREAL intervenant à l'échelle régionale sans forcément être coordonnée avec les SAGE (ex sur les ICPE) et in fine le préfet, qui arbitre, sans qu'il y ait nécessairement une cohérence en matière d'urbanisme et d'environnement, voire même en opposition avec un règle du SAGE votée en CLE par ses services.

Encadré 6 – Le SAGE, le contournement autoroutier et le sous-préfet

Sur le territoire du **SAGE Giessen Liepvrette**, un projet de création de contournement autoroutier affectant des zones humides de l'aval du bassin-versant a permis à la fois au SAGE de démontrer son utilité politique et opérationnelle et... de permettre aux services de l'État de collaborer entre eux. Bien qu'ayant des relations nourries et suivies avec les DDT intervenant sur son périmètre, ce projet d'infrastructure était géré directement par une autre direction régionale spécialisée, fonctionnant au dire des acteurs consultés de manière « hors-sol » et sans lien entre elles. Après avoir fait le constat de l'impossibilité de rencontrer ce service, le président de la CLE a fait appel au sous-préfet qui est apparu le seul en capacité de réunir tous les services intéressés (route et eau/biodiversité). Cette réunion a permis d'acter que le projet avait négligé les zones humides

affectées ainsi que les digues de Sélestat. La CLE a ensuite été reconnue comme un interlocuteur légitime en capacité d'orienter certains acteurs et projets.

Pour pondérer cet exemple vertueux, on peut rappeler que le président de la CLE du SAGE Vilaine, le plus vaste à l'échelle nationale, a regretté qu'il lui soit éminemment plus facile de mobiliser le préfet en qualité de président d'Eau du Bassin Rennais desservant en eau potable près de 500 000 personnes qu'en sa qualité de président de CLE faisant pourtant face à de nombreux enjeux.

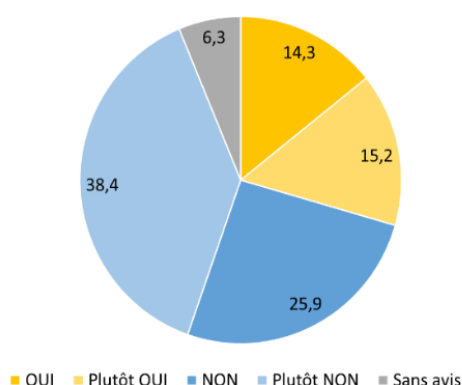
2.1.3.2 Un déficit de représentation dans les CLE

Les répondants au questionnaire national de la DEB sur le fonctionnement des CLE de juin 2020 (cf. figure ci-dessous) indiquent pour près des deux-tiers d'entre eux que **les acteurs de l'aménagement du territoire ne sont pas suffisamment représentés en CLE** (ce qui croise en partie une remarque récurrente des représentants nationaux d'acteurs économiques que nous avons interrogés et qui pensent qu'il y aurait nécessité de faire une plus grande place au monde économique dans la CLE qu'ils considèrent comme étant sous-représenté).

Et s'il est vrai qu'avec la GEMAPI les CLE intègrent davantage d'EPCI-FP qui sont pour beaucoup compétents et porteurs de documents dans le domaine de l'urbanisme (SCOT, PLU(i)), cela ne se traduit généralement pas en termes de présence d'élus en charge de ces questions.

Figure 9 – Représentation des acteurs de l'aménagement au sein de la CLE

B3a- Estimez-vous que les acteurs de l'aménagement sont suffisamment représentés au sein de la CLE ? (résultats exprimés en %)



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

La majorité des répondants à cette enquête reconnaissent ainsi plus globalement un **manque certain de représentation des acteurs de l'aménagement du territoire** dans l'instance et listent les nombreuses compétences et structures en charge de l'aménagement qui gagneraient à être intégrées à la CLE⁷.

Plusieurs propositions en matière de modalités d'association des acteurs de l'aménagement ont été avancées (cf. § 2.1.3.6 ci-après).

⁷ Sont en particulier cités : Agences d'urbanisme, EPCI-FP porteurs de SCOT/PLUi, élus en charge de l'aménagement, Conseils départementaux, Syndicats mixtes et structures intercommunales (assainissement et eau potable), Conseil d'Architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ; Établissements publics locaux (EPL) et Sociétés publiques locales d'aménagement, Grands aménageurs porteurs d'infrastructures (RFF, VNF...), Bureaux d'études en aménagement.

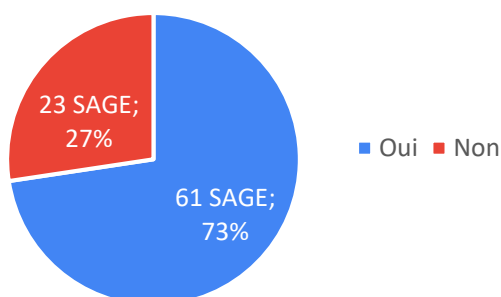
2.1.3.3 Une consultation variable des SAGE sur les démarches d'aménagement du territoire

Comme évoqué dans l'introduction de ce chapitre, la question de l'association se pose généralement au travers de la compatibilité des documents, en s'appuyant sur les textes et les obligations réglementaires, soit une approche restreinte à de la procédure qui interpelle.

La consultation des SAGE

La question a été posée aux SAGE de savoir s'ils étaient **consultés sur les dossiers d'urbanisme ou autres projets d'aménagement du territoire** (questionnaire réalisé en début d'étude) :

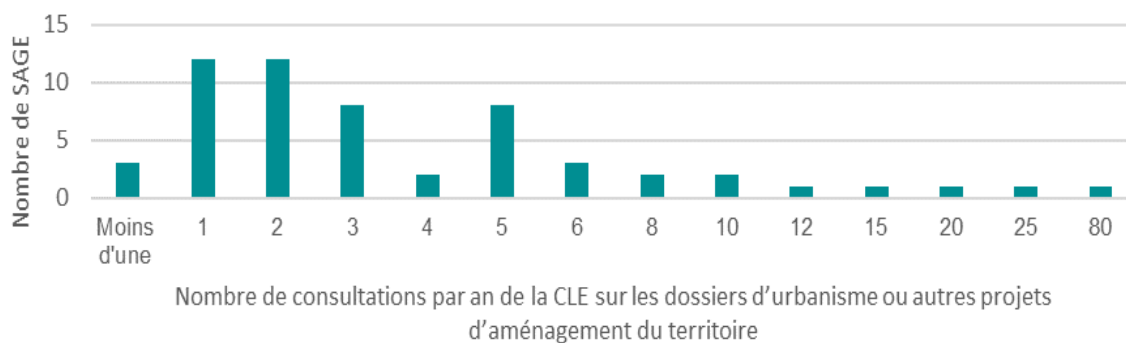
Figure 10 – Consultation de la CLE sur les dossiers d'urbanisme ou autres projets d'aménagement du territoire (SCoT, PLU, ZAC, permis de construire...)



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 84 SAGE), octobre 2020

Plus d'un quart des CLE ne sont donc pas consultées sur ces dossiers. Pour les trois-quarts dont la CLE est consultée sur ces types de dossiers, le nombre de consultations correspondantes (en moyenne, par an) a été renseigné et est représenté sur la figure suivante.

Figure 11 – Nombre de consultations par an des CLE sur des dossiers d'urbanisme ou autres projets d'aménagement du territoire pour 57 des 61 SAGE concernés



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 57 SAGE), octobre 2020

Comme pour les dossiers IOTA, les CLE consultées sur des dossiers d'urbanisme ou d'autres projets d'aménagement du territoire le sont en moyenne de cinq à six fois par an. Plus de 60 % d'entre elles sont toutefois consultées moins de quatre fois par an sur ce type de dossiers.

La plupart des réponses indiquent que la **consultation de la CLE est non systématique, variable et hétérogène**. Plusieurs animateurs de SAGE indiquent que cette consultation est très variable d'une année à l'autre, avec pour principale motif lisible l'état d'avancement du SAGE (ex : SAGE pas encore approuvé / opposable). Pour certains SAGE, il est indiqué que la consultation de la CLE sur des dossiers (notamment ICPE) se fait essentiellement suite à une démarche proactive de la part de cette dernière,

qui ne reçoit pas toujours l'information, alors qu'il y a une obligation de consultation pour les dossiers d'autorisation IOTA.

Les EPCI compétents ne saisissent pas systématiquement l'avis de la CLE. Une des explications la plus répandue avance que la CLE n'ayant pas le **statut de Personne publique associée (PPA)** du fait qu'elle n'a pas le statut de personne morale : la consultation de la CLE est basée sur du « volontariat ». Elle dépend donc du bon vouloir des collectivités pour les documents d'urbanisme.

Diverses difficultés d'application des règlements et des avis des SAGE

Les acteurs consultés lors des ateliers évaluatifs de la présente étude, y compris les services de l'État, ont mis en avant des **difficultés d'application sur le terrain** d'une grande part des règlements et le **manque de moyens des services en charge de la police de l'eau** pour faire appliquer les règles (voir aussi le chapitre 2.3.1.5 dédié à l'analyse du Règlement de SAGE).

Ils constatent notamment que les élus dans le cadre des PLU/SCoT n'ont pas toujours l'information concernant les règles existantes, que d'autre part les animateurs de SAGE ne sont pas forcément conviés aux groupes de travail de rédaction de ces documents d'urbanisme et que les représentants des services de l'État qui y participent ne sont pas les mêmes que ceux qui suivent les SAGE.

Cette situation globale ne favorise pas la prise en compte des règles et leur application, avec à la clef nécessairement, pour ceux qui connaissent la situation, différentes raisons possibles : position de prudence, manque de volonté pour bousculer des habitudes de travail, lobbys économiques forts, ou un mélange favorisant non-dits et absence de prise de responsabilité.

Il existe néanmoins des **cas positifs** (SAGE Oise Aronde, Vilaine...) avec des avis de la CLE sur les dossiers IOTA et en lien avec des procédures d'urbanisme (PLU et PLUi) qui sont de plus en plus suivis dans les faits, avec des projets qui sont revus en conséquence.

La prise en compte de l'eau dans l'urbanisme par la voie de la réglementation et de l'instruction ne va donc pas de soi et navigue au gré des personnes en place (et des moyens disponibles) dans les instances décisionnelles et dans les services d'instruction.

De façon sans doute plus fondamentale, les textes intègrent une **hiérarchie des normes qui ne favorise pas non plus cette nécessité de mise en cohérence** des planifications de l'eau et de l'aménagement du territoire : *« Les SDAGE et SAGE s'imposent aux décisions administratives en matière de police des eaux, notamment pour l'instruction des déclarations et autorisations administratives des Installations, Ouvrages, Travaux et Aménagements (IOTA) relevant de la Loi sur l'Eau. Mais ils ne sont pas opposables aux autorisations d'urbanisme. En revanche, les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec eux. Compte tenu de leur objet, relativement éloigné des questions d'occupation et d'utilisation du sol, et dans la mesure où la directive dont ils constituent la transposition, qui n'est qu'une directive-cadre, ne paraît pas comporter d'exigence précise à cet égard, il paraît concevable d'extraire les SDAGE et les SAGE de la hiérarchie des normes d'urbanisme »⁸*

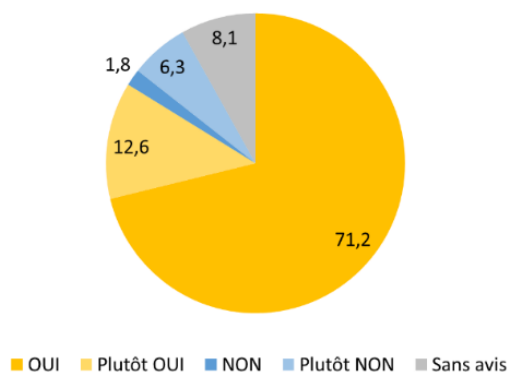
⁸ La question de la hiérarchie des normes en droit de l'urbanisme - Nécessaire simplification Elise Carpentier et Rozen Noguellou <https://www.gridauh.fr/sites/default/files/u440/Hi%C3%A9rarchie%20des%20normes.pdf>

Plébiscite pour un statut de personnalité publique associée (PPA) accordé à la CLE

Les SAGE ont été interrogés par la DEB sur l'intérêt qu'aurait la CLE à bénéficier du statut de personnalité publique associée (PPA) pour l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme. Une très nette majorité de participants (près de 84%) estime que la CLE gagnerait à acquérir ce statut.

Figure 12 – Avis des SAGE sur le statut de PPA

C2a- Estimez-vous que les CLE devraient bénéficier du statut de PPA à l'élaboration et la révision des documents d'urbanisme ? (résultats exprimés en %)



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

Parmi les **justifications** apportées par ceux qui soutiennent cette évolution, faire des CLE des PPA permettrait en particulier :

- Une meilleure prise en compte des enjeux de l'eau dans la planification territoriale, dès l'amont, et donc une meilleure cohérence entre politiques publiques ;
- Une diffusion des connaissances acquises sur le territoire dans le cadre du SAGE (portée à connaissance du SAGE auprès des élus du territoire et des services de l'État – services instructeurs en charge de l'urbanisme) ;
- Une meilleure pédagogie et une stratégie préventive plutôt que curative permettant de veiller à la mise en compatibilité avec les objectifs du SAGE ;
- L'établissement d'un document guide de transposition du SAGE dans les documents d'urbanisme, éventuellement adapté en sous-secteurs ;
- Une meilleure reconnaissance de la CLE, au même titre que toutes les instances consultées ;
- Une officialisation d'une pratique déjà existante sur plusieurs territoires.

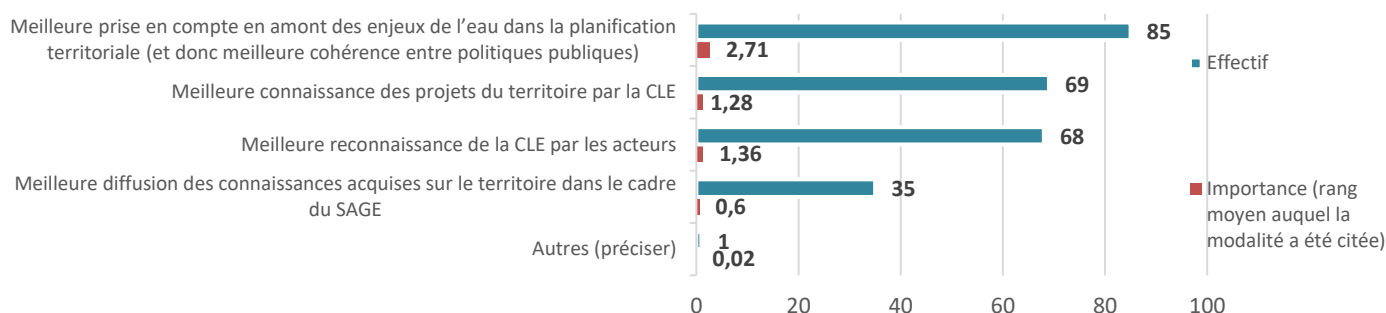
Une des alternatives proposées serait de **rendre PPA la structure porteuse du SAGE a minima**. Celle-ci étant dotée de moyens humains et financiers propres.

Parmi les **inconvénients** de ce statut, les participants qui estiment qu'il ne serait pas opportun que la CLE devienne officiellement PPA mettent en avant que **la CLE ne dispose pas des moyens humains et financiers adéquats** et qu'une officialisation et une systématisation de ce statut sur le territoire national aurait pour effet de mettre les CLE en difficulté, en particulier sur des territoires de SAGE étendus.

L'enquête complémentaire menée en septembre 2021, précise et hiérarchise les enjeux et limites d'un passage en PPA :

Figure 13 – Bénéfices à attendre du statut de PPA selon les SAGE

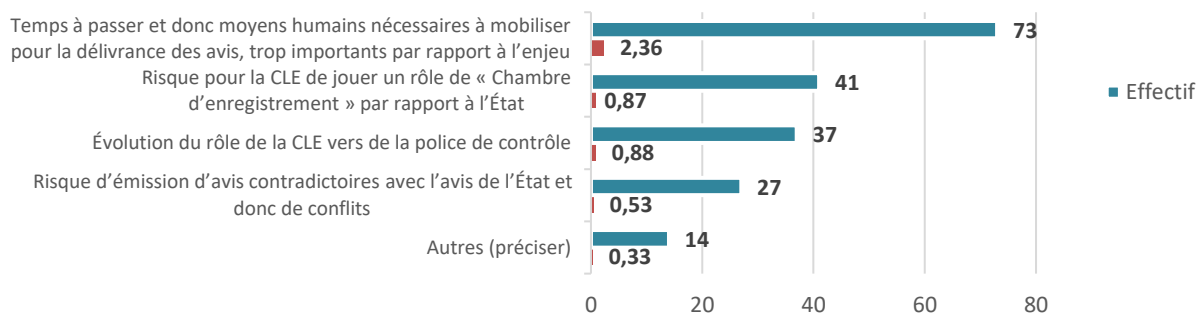
Réponse à la question : Quels sont selon vous les principaux bénéfices qui seraient à attendre de ce statut de PPA (hiérarchiser 3 items maximum (notés de « 1 » à « 3 », avec le plus important noté « 1 ») ?



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 87 SAGE), septembre 2021

Figure 14 – Limites ou risques à attendre du statut de PPA selon les SAGE

Réponse à la question : Quels seraient selon vous les limites ou les risques à en attendre (hiérarchiser 3 items maximum (notés de « 1 » à « 3 », avec le plus important noté « 1 ») ?



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 85 SAGE), septembre 2021

Au regard des échanges en ateliers ou dans les études de cas, il apparaît pour beaucoup qu'au-delà de l'amélioration de la prise en compte des enjeux de l'eau dans les documents d'urbanisme qu'apporterait le statut de PPA donné aux CLE, il constitue un des rares moyens qui permettrait une **meilleure reconnaissance** de la CLE et des SAGE en général. En retour, il fait évoluer le rôle de la CLE et ses relations avec l'État, avec le risque de se situer comme « chambre d'enregistrement » ou auxiliaire de contrôle, sinon d'être en contradiction avec celui-ci.

2.1.3.4 Quid de la GEMAPi pour les territoires SAGE ?

La cohérence territoriale du bassin-versant pour mener une gestion intégrée de ressources et permettre ainsi de garantir un équilibre entre les milieux et les usages a été fortement accompagnée depuis 1992. Comme nous l'avons évoqué précédemment ; cette cohérence territoriale en terme hydrographique est incontestée même si parfois bousculée et difficile d'appropriation par les acteurs. Depuis 1992, par des voies multiples, les acteurs de l'eau ont toujours réussi à faire progresser l'approche par bassin-versant grâce aux SAGE et aux démarches contractuelles multithématiques ou thématiques qui y recourent. On peut cependant se demander si le bassin-versant constitue pour autant un acquis pour la gestion intégrée et sa reconnaissance comme territoire de cohérence.

La GEMAPI et son déploiement suscite à ce stade un doute sur cette reconnaissance et bouscule l'idée même que le territoire hydrographique constitue un pilier incontournable des SAGE. En effet, une

première analyse des retours de la mise en œuvre de la GEMAPI (à voir dans les prochaines années si cela se confirme) montre que le territoire administratif (ici celui des EPCI-FP ayant hérité de la compétence) redevient une référence pour l'exercice de cette compétence, en particulier pour la gestion des inondations qui en constitue le volet le plus coûteux. Le lien avec l'aménagement du territoire, si tenu soit-il comme nous l'avons évoqué précédemment, fait un retour en arrière, parfois fortement, en laissant les EPCI-FP conduire en totalité la politique GEMAPI sur leur territoire administratif. Il apparaît ainsi que la culture administrative de territoire reste bien ancrée en France et que l'approche hydrographique reste fragile (à relier aux questions de financement, chaque territoire administratif orientant de fait ses fonds sur son territoire). Depuis sa mise en œuvre, la compétence GEMAPI ne conforte donc pas le principe du bassin-versant, même si ses objectifs de départ étaient de rapprocher la gestion des milieux et des inondations à l'échelle de bassin-versant.

2.1.3.5 Le lien avec l'aménagement du territoire : un rendez-vous raté

La volonté initiale de La loi sur l'eau de 1992 était d'apporter **une dimension intégrée et équilibrée entre des intérêts de protection** des milieux aquatiques et des ressources en eau **et ceux des usages économiques**, cette ambition devant notamment être portée par les SDAGE et SAGE. Cette volonté initiale sonne aujourd'hui en partie comme un échec dans la mesure où **cette gestion intégrée est vécue comme un frein** en particulier par les acteurs économiques et de l'aménagement du territoire.

Les principales appréhensions évoquées vis-à-vis du SAGE par les acteurs de l'aménagement du territoire sont souvent des craintes vis-à-vis d'une démarche et de documents considérés comme amenant **des contraintes, qu'il s'agit de minimiser**.

En ce qui concerne **l'urbanisme**, le principal frein évoqué est relatif aux enjeux de **développement du territoire** (notamment sous un angle économique/activité) qui prédominent, et face auxquels les enjeux environnementaux sont considérés comme étant secondaires. Le fait que ces enjeux relèvent maintenant de la compétence de collectivités comme ceux de la GEMAPI au sens large ne semble pas faciliter les relations, parce que les sujets relatifs à l'aménagement et ceux relatifs à la gestion de l'eau sont la plupart du temps appréhendés comme étant de deux « mondes » éloignés au sein des collectivités et par les élus (ce ne sont pas souvent les mêmes élus qui assument ces compétences).

Pour **l'agriculture**, il s'agit du poids de la dimension économique de l'activité. La préservation des ressources et des milieux est perçue et vécue a priori comme une contrainte. Le poids des marchés et des filières (débouchés) et des politiques de financement (PAC) figurent en avant-plan. D'autre part, la culture du milieu professionnel agricole (et non pas forcément des agriculteurs) obéit à une logique corporatiste de défense, avec une appréhension vis-à-vis de la portée possible de toute jurisprudence, et une stratégie de temporisation généralement centrée sur le déficit de connaissance.

Des rapprochements difficiles et différents écueils

Dans les étapes d'élaboration du SAGE, celle de la **définition de la stratégie** interpelle directement les liens entre les problématiques de l'eau et celles de l'aménagement du territoire (voir aussi le § 2.3.1.2 « *Tendances et scénarios : pour quelle plus-value ?* »). Cela se traduit par les difficultés qu'il y a à mettre en place une démarche de réelle coordination entre ces deux « mondes » d'acteurs autour d'une stratégie commune pour le bien commun.

Pour les questions d'aménagements liés à l'agriculture, la **mise en place d'une stratégie adaptée est en plus complexifiée avec des politiques agricoles** qui ne sont pas décidées localement, ni même régionalement, mais à un niveau national et communautaires, en lien avec la PAC. La projection sur

des scénarios de gestion des eaux sur la base d'hypothèses d'évolutions agricoles reste donc encore plus théorique et trop peu concrète pour les acteurs de la CLE.

L'histoire montre pour le moment que les **rapprochements** ne se font pas spontanément – sauf cas particuliers liés à l'entente entre des personnes précises –, mais plutôt **par des obligations juridiques de compatibilité ou de mise en cohérence entre des documents** produits respectivement dans le cadre des codes de l'urbanisme et de l'environnement.

Les **services de l'État** face à une réduction de leurs moyens humains expriment par ailleurs la crainte de **ne pas pouvoir assurer leur mission de contrôle et de police**. Face à cette situation, certains agents de ces services et des associations de protection de la nature attendent de voir évoluer les compétences des syndicats porteurs des SAGE vers de telles missions de police de contrôle de l'application des règles des SAGE.

Il en résulte des **craintes d'élus face au pouvoir trop coercitifs** de règles entraînant des difficultés pour la mise en place de leur politique d'aménagement. On peut se demander si ce n'est pas là le résultat d'une approche très procédurière et juridique autour de la compatibilité des documents, qui représente par ailleurs un danger pour le futur des SAGE.

Sur la base de ces constats, il est possible d'identifier **4 principaux écueils à un rapprochement** entre les mondes de la gestion intégrée de l'eau et celui de l'aménagement du territoire :

- **Un premier écueil culturel/historique**, qui se retrouve dans le positionnement des acteurs de l'aménagement sur les questions environnementales et de gestion de l'eau les considérant comme de simples limitations aux nécessaires développements et aménagements. C'est un positionnement qui évolue progressivement avec l'arrivée de la compétence GEMAPI dans les collectivités et la prise de conscience sur les conséquences du changement climatique pour leurs aménagements. Un indicateur intéressant à propos de ce positionnement « culturel » est l'utilisation régulière dans les documents d'aménagement du terme « *Contraintes règlementaires* » à propos des règlements sur l'eau et sur l'environnement.
- **Un deuxième écueil lié à la gouvernance**, avec des acteurs différents traitants dans des « arènes » différentes les questions d'urbanisme, d'agriculture et d'eau. Pour cette dernière thématique pourtant transversale, la CLE a du mal à tenir ce rôle de « Parlement » de l'eau, qui serait garant d'une gestion équilibrée des milieux et des usages.
- **Un troisième écueil juridique**, avec un traitement là aussi séparé des questions d'aménagement – par le Code rural et le Code de l'urbanisme – et de celles liées à l'eau et à l'environnement – par le Code de l'environnement –.
- **Un quatrième écueil « GEMAPIEN » avec une déstabilisation possible des acquis de la gestion intégrée par bassin-versant** et une fragmentation du grand cycle de l'eau au profit d'une approche administrative d'EPCI-FP.

En conclusion on peut s'interroger sur la manière dont est vécu le rapprochement avec l'aménagement du territoire. En effet c'est sous l'angle de l'instruction, du contrôle, de la compatibilité que les rapprochements des deux mondes de l'eau et de l'urbanisme est évoqué, avec des résultats très inégaux. Sortir de cette vision « régaliennne et procédurière » du rapprochement pourrait permettre de voir autrement les progrès possibles à faire en la matière. L'avenir des SAGE est en jeu car on peut craindre que les acteurs ne suivent plus des démarches de gestion intégrée de bassin sous une pseudo-concertation de la CLE dès lors que les SAGE deviendraient le moyen pour l'État de déléguer les tâches qu'il ne peut plus assumer faute de moyens humains et financiers.

2.1.3.6 Diverses pistes de solutions pratiquées ou évoquées

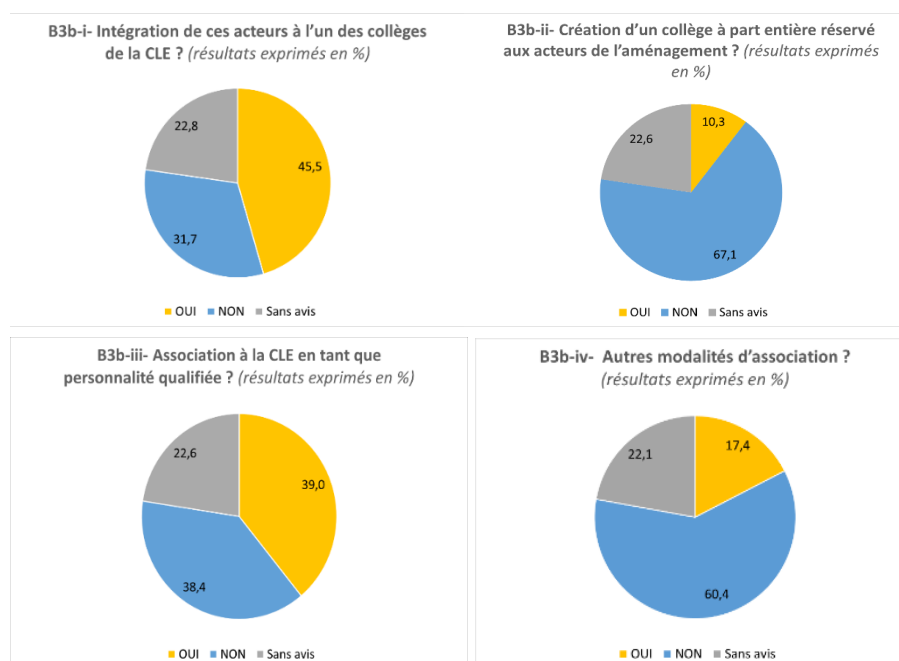
Des modalités d'amélioration de l'association des acteurs de l'aménagement à la CLE

Plusieurs options d'association des acteurs de l'aménagement ont été proposées par les SAGE interrogées dans le cadre de l'enquête sur les CLE (Cf. Figure 15 ci-dessous). Parmi elles, deux options sont privilégiées :

1. **Intégration des acteurs de l'aménagement à l'un des collèges de la CLE** (45% des suffrages), ces acteurs pouvant trouver leur place dans les trois collèges de la CLE (porteurs de SCOT et PLU(i) dans le Collège des représentants de collectivités ; professionnels de l'urbanisme dans celui des représentants d'usagers ; services en charge de l'urbanisme dans le Collège des représentants de l'État) ;
2. **Intégration des acteurs de l'aménagement à la CLE en tant que personnalités qualifiées** (39%), cela garantirait un apport en termes d'expertise, et permettrait d'inviter des « sachants » du domaine privé ou du domaine académique sans complexifier la composition de la CLE, à l'instar de ce qui est fait dans les comités de bassin. Par contre il est à noter que les avis divergent sur le poids devant être donné à ces « personnalités qualifiées » (avis consultatif ou droit de vote) et que certains territoires de SAGE ont déjà mis en place de cette pratique.

À l'inverse, la **création d'un collège à part entière dédié aux acteurs de l'aménagement ne remporte pas l'adhésion des participants**, au motif que cela risquerait d'entraîner une surreprésentation des acteurs de l'aménagement et de complexifier la composition actuelle des CLE, et à la volonté de ne pas cantonner ces acteurs à leur seul rôle d'aménageur, mais qu'ils intègrent au contraire l'ensemble des enjeux traités sur le territoire.

Figure 15 – Possibles modalités d'améliorations d'intégration des acteurs de l'aménagement du territoire dans le SAGE



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

Une autre modalité évoquée est celle de constituer un groupe de travail ad hoc réunissant des membres de la CLE et des acteurs de l'aménagement, dédié à la compatibilité des documents d'urbanisme aux documents du SAGE.

Rapprochement du monde de l'urbanisme

Il a été en particulier noté comme perspectives :

- La possibilité de **s'emparer d'objets communs** pour établir un lien entre les acteurs (cf. Charte paysagère du SAGE Marne-Confluence dans l'encadré ci-dessous) peut être un véritable moyen de créer une dynamique, d'améliorer l'écoute et une meilleure compréhension des positions de chacun, bases fondamentales à la possibilité de définition d'un projet commun ;

Encadré 7 – Le paysage, objet de médiation

Le SAGE Marne-confluence est sans doute un des plus urbains de France avec une densité moyenne de 4 200 habitants/km². Fin 2015, une fois le SAGE élaboré et dans l'attente de son approbation définitive acquise début 2018, la CLE a mis à profit la dynamique en cours pour élaborer un plan de paysage à l'échelle de son périmètre. Il s'agit d'une démarche originale reposant sur la volonté de rapprocher les acteurs de l'eau et les acteurs de la planification et de l'aménagement du territoire, en échangeant sur un sujet fédérateur : les "paysages de l'eau".

Son prétexte était le suivant : « *Les rivières et l'eau sont des éléments marquants dans le paysage. La Marne est le vecteur identitaire le plus marquant mais au-delà de la Marne, l'eau est partout. Lorsqu'il pleut, dans les sols, dans des "zones humides", ou encore dans des espaces aménagés par l'homme (étangs, noues, bassins de rétention...). L'eau façonne le paysage et sert de support à des espaces de nature, des espaces de loisirs et de ressourcement, bref structure le cadre de vie des populations. Alors que le développement du territoire se poursuit et s'intensifie sous l'impulsion du Grand Paris, le Plan de Paysage va permettre d'accompagner ces mutations futures, en définissant une stratégie et un référentiel de mise en valeur des paysages de l'eau.* »

Cette élaboration a reposé notamment sur des temps de rencontre sur le terrain et des ateliers regroupant acteurs de la CLE, ambassadeurs des collectivités porteuses de PLUi et PCAET et opérateurs d'aménagement et de travaux. Si la CLE pilotait la démarche, elle était appuyée par des bureaux d'études et par les 3 CAUE de son territoire, qui ont traditionnellement pour mission d'accompagner mes acteurs de l'urbanisme.

Le bilan est positif du point de vue des acteurs de la CLE concernés car la démarche a permis d'établir des contacts qui perdurent, notamment grâce à la création par le syndicat Marne Vive porteur du SAGE d'un poste d'animateur « Pluvial/Eau dans la ville », en charge de développer partenariat et projets opérationnels sur ces thématiques.

- Celle d'**apporter de la connaissance aux SCoT**, voire de l'appui à leur conception ; ou encore d'apporter un appui au service instructeur des **PLU** sur ses enjeux.

Note : Le schéma de compatibilité via le SCoT pour aboutir indirectement à la prise en compte du SAGE par PLU ne fonctionne pas toujours. Pour exemple, certains SAGE préfèrent aller vers les PLU avec des acteurs plus directement engagés dans la mise en œuvre et des résultats plus tangibles (ex. inscrire les zones humides inventoriées par le SAGE dans le cadre des PLU et PLUi de son territoire) ; d'autre part, certains enjeux « Eau » du SCoT ne sont souvent repris que de manière très succincte et moins précise que ce qui existe dans le SAGE (ex. des zonages).

Rapprochement du monde de l'agriculture

Concernant l'agriculture, suivant les situations, des cultures ou élevages sont jugés plus ou moins défavorables aux enjeux eau (notamment en fonction du niveau d'intensification). Globalement, il n'apparaît **pas de solution idéale** mais davantage un « travail de fourmi » à réaliser autour d'adaptations de pratiques agricoles, et très rarement des conversions / évolutions de systèmes agricoles. Ces actions reposent essentiellement sur de l'animation, qui implique des relations avec les organisations agricoles qui se considèrent généralement seules légitimes à intervenir sur ce plan.

À retenir

- ✓ Au regard des ambitions des SAGE, la question du rapprochement entre les mondes de l'eau et de l'urbanisme, et plus largement de l'aménagement du territoire, demeure un échec.
- ✓ Les acteurs de l'aménagement du territoire ne sont pas suffisamment représentés en CLE et les CLE ne sont consultés que de façon irrégulière sur les dossiers d'urbanisme.
- ✓ Les acteurs de l'aménagement du territoire et leurs services techniques rencontrent des difficultés à sortir de leur logique sectorielle.
- ✓ La compétence GEMAPI bouscule le territoire hydrographique et la gestion intégrée de bassin-versant en scindant le grand cycle de l'eau en deux : la GEMAPI et surtout le coûteux volet PI aux EPCI-FP et le reste aux syndicats de bassins.
- ✓ Des pistes de solutions existent face aux écueils à un rapprochement entre les mondes de la gestion intégrée de l'eau et celui de l'aménagement du territoire

2.1.4 L'approche territoriale des SAGE au crible des critères de l'évaluation

2.1.4.1 Une pertinence indiscutable de l'approche hydrographique des SAGE

La pertinence de l'approche territoriale du SAGE dont le périmètre est basé sur une unité hydrographique ou hydrogéologique **fait clairement l'unanimité** parmi tous les acteurs rencontrés dans le cadre de cette évaluation.

Nos investigations permettent d'estimer que les politiques de l'eau, telles que conçues dans la loi de 1964, confirmées et approfondies par la loi de 1992 et affinées dans le cadre de la LEMA 2006, nécessitent d'être fondées sur une approche territoriale dédiée.

En effet, si les principes de ces politiques sont bien du ressort de pouvoirs situés à des échelles supra (Europe, France, Districts), leur mise en œuvre relève d'échelles infra fondées sur une logique hydrographique (bassins-versants, nappes aquifères, ...).

Cette approche territoriale permet également de mettre en place une gouvernance pluripartite en capacité de mettre en présence l'ensemble des usages et intérêts concernés. En cela, nous rejoignons la quasi-totalité des acteurs consultés engagés dans des SAGE qui n'envisagent d'ailleurs pas d'alternatives à cette approche.

2.1.4.2 Une cohérence limitée entre approche hydrographique des SAGE et approche administrative de l'aménagement du territoire

L'approche hydrographique prônée par les SAGE se fonde sur une approche systémique cohérente des relations que les milieux et la ressource en eau entretiennent entre eux.

Les acteurs interrogés considèrent dans l'ensemble que la définition du périmètre SAGE sur une base physique (BV ou nappe) a permis de constituer un territoire bien reconnu par (et auquel se sont identifiés) les différents acteurs de l'eau (petit et grand cycle de l'eau).

Depuis trente ans, les périmètres de travail des SAGE sont reconnus par les acteurs de l'eau, mais les travaux qui en résultent à travers les PAGD et les règlements viennent percuter des travaux réalisés à

l'échelle administrative et donc par le monde de l'aménagement du territoire. Cette « confrontation de territoire » est renforcée par des acteurs qui ne travaillent pas beaucoup ensemble, impliquant ainsi des discours et des cultures différentes sur les approches territoriales. Concrètement, les périmètres en soit ne sont pas des problématiques contraignantes, c'est plus une problématique de gouvernance différenciée qui complexifie ou bloque les tentatives de rapprochement et rendent compte au final d'une **cohérence externe relativement limitée** entre ces deux approches.

L'État qui pourrait assurer une cohérence des approches a encore une culture sectorielle administrative calée sur des codes juridiques différents, cumulé également à des pertes de moyens humains et financiers pour la mettre en œuvre efficacement.

On voit donc en conséquence que le lien entre l'eau et l'aménagement du territoire s'est organisé autour de démarches administratives et juridiques plutôt que par des approches de planification conjointes et d'ouverture à des formes de gouvernance nouvelles.

Le territoire hydrographique est sans aucun doute un pilier pertinent des SAGE avec un regard hydrographique, mais pas un levier au rapprochement avec l'aménagement du territoire étant donné les évolutions actuelles des SAGE vers l'instruction et le contrôle.

2.1.4.3 Le territoire, un pilier de moins en moins efficace pour la mise en œuvre d'une « gestion équilibrée entre usage et milieu » par les SAGE

L'analyse de l'efficacité, dans le sens d'atteinte des résultats attendus par l'action des SAGE sur le terrain, s'applique a priori plus au pilier « Planification » qu'aux deux autres piliers qui sont le Territoire et la Gouvernance.

Mais de façon générale, il est possible de dire que **la politique des SAGE rencontre de plus en plus de difficulté à être efficace par rapport à son objectif, pourtant central, qui était de mettre en place sur les territoires de SAGE une gestion équilibrée entre les intérêts de protection des milieux aquatiques et des ressources en eau et ceux des usages.**

En effet, La notion de territoire a été fortement bousculée avec l'arrivée de la compétence obligatoire de la GEMAPI dans les EPCI-FP, et par répercussion la gestion équilibrée à l'échelle d'un bassin hydrographique a été mise à mal.

Le grand cycle de l'eau, déjà complexe à aborder en matière de gestion intégrée, a été fragmenté par un approche juridique déstructurante pour les structures opérationnelles de bassins. Les EPCI-FP se mobilisant dans des prises de compétences en lien avec de la maîtrise financière sur des enjeux forts et coûteux comme la gestion des ouvrages de protection des inondations, laissant finalement les milieux aux structures de bassin.

Une histoire de bassin hydrographique construite progressivement depuis 1992 a été ramenée en 4 ans à nouveau à l'échelle administrative, sans cohérence sur le grand cycle de l'eau. **La question de savoir comment il est possible de garantir une gestion équilibrée efficace dans ce contexte se pose donc aujourd'hui.** Se pose aussi la question même de l'avenir des SAGE face à la logique administrative. Le territoire s'avère être un pilier bien déstabilisé et fragilisant probablement l'efficacité future des SAGE.

2.2 LA GOUVERNANCE

2.2.1 Premiers constats

2.2.1.1 La gouvernance, élément-clef positif de l'outil SAGE mis en avant par les acteurs...

Dans le cadre des tours de tables introductifs des ateliers organisés en région, **les participants ont été invités à indiquer librement un point fort et un point faible relatifs à l'outil SAGE**. Il est incontestable que tant du côté positif que négatif, c'est bien **la gouvernance qui est évoquée en grande majorité par nos interlocuteurs**.

Tableau 5 – Principaux points forts du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs

	1	2	3	4	
	Gouvernance/ Dialogue concertat° via la CLE/Fédérateur d'acteurs différents (secteurs & amont- aval) / CLE mobilisée	Gestion de l'eau au niveau d'un Bassin- versant / Territoire	Légitimité du SAGE	Autres	Total
Pdts et animateurs	22	4	9	2	37
Services de l'État	10	7	2	3	22
Usagers	8	4	0	1	13
TOTAL GENERAL	40	15	11	6	72
%	56%	21%	15%	8%	100%

Source : Élaboration interne au groupement à partir des comptes-rendus d'ateliers évaluatifs qui se sont tenus en mai 2021

Plus de la moitié d'entre eux (40 sur 72) mettent spontanément en exergue comme point fort du SAGE la gouvernance sur laquelle se fonde le SAGE. Est citée en priorité **l'existence d'un lieu de concertation et de dialogue** offert par la CLE (et ses annexes), offrant l'opportunité de **rapprochements de points de vue divergents**.

Elle est plus rarement envisagée comme un **lieu de résolution de conflits**, sachant que plusieurs acteurs estiment que les conflits ont à se régler dans le cadre d'instances fonctionnant suivant les mêmes principes mais plus proches du territoire et des problèmes concernés, c'est-à-dire en capacité de mobiliser la connaissance nécessaire et surtout d'envisager des réponses opérationnelles finalisées. Au-delà sont soulignés d'autres effets de ce mode de gouvernance original avec sa **capacité à fédérer les acteurs concernés, un lieu propice au partage de la connaissance** et au-delà à **l'émergence d'une vision partagée des enjeux du territoire**.

Encadré 8 – Un intérêt marqué pour la CLE et la démarche davantage que pour ses documents

L'audit de la gouvernance de la gouvernance du SAGE de La Sèvre Niortaise⁹ a conclu que pour de nombreux élus, la CLE est un véritable lieu d'arbitrage, de délibération autour de la gestion de l'eau. Elle permet d'éviter les excès, de contrôler ce qui est fait, de par la multiplicité des forces représentées. Beaucoup d'acteurs valorisent **les capacités de modération, d'arbitrage de cette instance qui constitue pour eux un véritable « Parlement de l'eau »**.

Même si certains ont du mal à trouver une place dans la démarche dont des élus ou regrettent une certaine hétérogénéité des enjeux et des situations spécifiques des différentes zones (et notamment des 3

⁹ Audit préalable à la révision / modification du SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin – IIBSN - 2017

départements), ils valorisent le fait de disposer de cette « table ronde » de délibération, ainsi que d'une procédure permettant une cohérence amont-aval des décisions prises.

2.2.1.2 ... Mais rencontrant des problèmes de fonctionnement récurrents

Ce regard positif bénéficiant à la gouvernance incarnée par la CLE appelle en retour des **constats quant aux freins et obstacles associés**, occupant le premier rang des problèmes de fonctionnement évoqués. Ces points concernent plus directement la **mise en place et l'instabilité de la CLE**, auxquels il faut ajouter diverses **difficultés pratiques de mobilisation, de représentation et de concertation des acteurs**. Dans cette optique, la gouvernance et sa mise en œuvre représentent des deux tiers des points faibles évoqués lors de ces ateliers, tout particulièrement par les animateurs, dont une part du temps est consacrée à y faire face de façon récurrente.

Tableau 6 – Principaux points faibles du SAGE selon les participants aux 3 ateliers évaluatifs

	1	2	3	4	5	Total
	Difficulté de mise en œuvre / fonctionnement	Déficit de légitimité, de reconnaissance et d'opérationnalité	Portée limitée sur l'Aménagement du territoire	Difficulté de mobilisation, de représentation et de concertation des acteurs	Autres	
Pdts et animateurs	26	6	1	7	1	41
Services de l'État	12	5	8	0	2	27
Usagers	9	3	1	2	1	16
TOTAL GENERAL	47	14	10	9	4	84
%	56%	17%	12%	11%	5%	

Source : Élaboration interne au groupement à partir des comptes-rendus d'ateliers évaluatifs qui se sont tenus en mai 2021

Parmi ces difficultés, sont mis en avant les **problèmes de renouvellement de la CLE** (sans contester un effet loupe suscité par la longueur de ce renouvellement à l'issue des dernières élections municipales accrue par la crise du COVID et notamment l'impossibilité d'organiser une CLE d'installation à distance), la **rotation des acteurs et notamment des élus** (créant des disparités de niveau de connaissance et d'investissement de leur part), le **temps consacré à donner des avis** qui vient entamer la capacité d'animation de la CLE, le **déficit de notoriété, de reconnaissance et de légitimité de la CLE**.

À retenir

- ✓ La gouvernance est majoritairement considérée comme un point fort spécifique attaché aux SAGE ; la CLE est ses déclinaisons offrant un lieu de concertation et de dialogue, jugé favorable au rapprochement de points de vue divergents et au-delà au partage de la connaissance et d'émergence d'une vision commune des enjeux à traiter.
- ✓ Il peut s'agir d'un lieu de résolution de conflits, même si celle-ci relève davantage d'autres lieux obéissant aux mêmes principes de concertation mais plus proches du territoire et des problèmes concernés.
- ✓ L'attrait de ce mode de gouvernance explique la sensibilité aux difficultés affectant le fonctionnement de la CLE : mise en place et renouvellement, rotation et mise à niveau des élus, déficit de légitimité externe, mobilisation dans la durée des acteurs, ...

2.2.2 Regards sur le fonctionnement de la gouvernance

2.2.2.1 Les racines d'un modèle de gouvernance paritaire original

Les SAGE reposent sur un principe de gouvernance fondé sur une représentation paritaire, **incarné par la Commission locale de l'Eau (CLE) et distinguant en son sein trois collèges représentant respectivement les collectivités, les usagers et l'État.**

S'il trouve son **origine dans la gestion paritaire** relevant des politiques du travail et de l'emploi (associant État, employeurs et salariés), ce modèle original de participation institutionnalisée s'inscrit dans la droite ligne de la création des **comités de bassin par la loi sur l'eau de 1964**. Ce choix actait les limites d'un régime de contrôle des usages mis progressivement en place par l'État et placé sous son autorité lors de la première partie du XX^{ème} siècle. Le cadre qui présidera à la gouvernance de la CLE est posé avec un **périmètre** (le district hydrographique), une **composition pluri-partite** (collèges collectivités, usagers et État) et des **missions de planification** évoluant avec le temps, pour aboutir à l'élaboration des SDAGE institués par la loi sur l'eau de 1992.

Cette même loi crée le SAGE, imposant à ce titre la mise en place de la **CLE créée sous l'autorité du préfet**. Cette instance a pour charge d'**élaborer, réviser et suivre l'application du SAGE**, officialisant l'ensemble des décisions prises à ce titre (ex. organisation du déroulement de la démarche, validation d'études et de documents, arbitrage de conflits, ...). Parmi les règles applicables à la CLE, on compte sa **composition en collèges**, accordant aux collectivités territoriales (au moins 50% des membres), aux usagers (au moins 25% des membres) et à l'État et ses établissements publics (au plus 25% des membres). Quant à sa **présidence, elle est dévolue aux élus** seuls en droit de voter. Une dernière exigence, pas toujours respectée dans les faits, est de **tenir au moins une réunion** par an¹⁰. Une fois ces cadres posés, la CLE ne connaîtra pas d'évolutions réglementaires significatives.

2.2.2.2 Un investissement méthodologique limité sur le thème de la participation

Un état des lieux des pratiques de participation en matière de gestion de l'eau réalisé par l'AFB¹¹ relève que **parmi la trentaine de documents méthodologiques auxquels l'outil SAGE a donné lieu¹², un seul est dédié à la participation**. La plupart de ces guides se consacrent à la démarche d'élaboration du SAGE, décryptant par étapes les productions intermédiaires et finales, puis de plus en plus les évolutions législatives et réglementaires impactant les SAGE.

Un **premier guide édité par le ministère de l'Environnement¹³ en 1992** présente la CLE comme « *le noyau opérationnel chargé d'établir le schéma dans la concertation la plus large.* » avec « *une volonté majeure : réussir la concertation, interne et externe, anticiper et résoudre les conflits...* ». Une spécificité notable consiste à **promouvoir une concertation continue externe à chaque collège de la CLE**, jugée favorable à sa légitimation et celle de ses décisions.

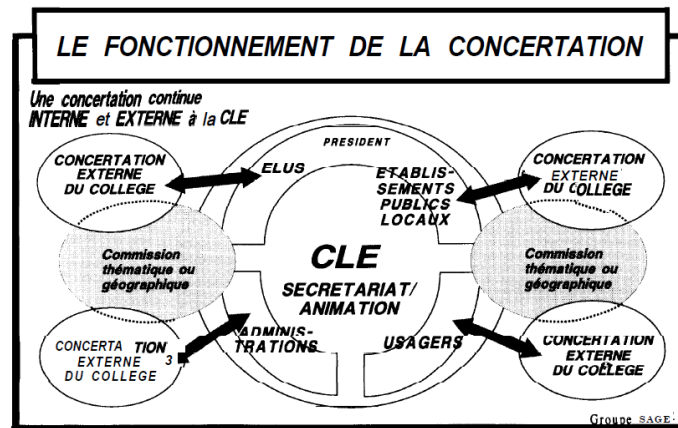
¹⁰ R.212-32 du Code de l'Environnement

¹¹ État des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques – Agence française de biodiversité – 2018 et Pratiques participatives et gestion de l'eau : un état des lieux – Contrechamp - 2019

¹² Base documentaire Gest'eau

¹³ Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : Guide méthodologique - Ministère de l'environnement et Agences de l'eau et Conseil supérieur de la Pêche avec le concours du cabinet Titane – Octobre 1992 / Version résumée disponible sur Gest'eau

Figure 16 – Extrait du premier guide SAGE



Source : Guide SAGE (Groupe SAGE, 1992)

La mise en place de **commissions thématiques ou géographiques** répond également à ce souci d'assurer une interface entre la CLE et le territoire. Ces enjeux d'ancrage sociopolitique de la CLE privilégieront par la suite plutôt les voies d'une communication grand public à caractère informatif ou pédagogique et plus récemment d'initiatives en faveur d'une participation citoyenne.

En 1997 et 2002, les **deux guides « SAGE Mode d'emploi »**¹⁴ évoquent (déjà !) des **difficultés à mobiliser les acteurs**, motivées par la méfiance liée à la **Crainte des contraintes et du changement**, un **contexte conflictuel**, la **complexité technique** ou encore la difficulté à percevoir l'utilité de la démarche. En écho, le second guide propose « de créer les conditions d'un vrai débat en n'occultant aucune question, d'orienter le fonctionnement de la CLE vers un système participatif, d'intégrer la dimension sociologique et humaine à côté des aspects purement techniques et d'organiser une animation constante de la démarche en s'appuyant sur le chargé de mission. »

En 2001, l'**unique guide consacré spécifiquement à la concertation**¹⁵ précise que « **chaque SAGE est un cas particulier**. Il n'y a pas de recettes miracle pour réussir la concertation et la communication (...). » Face à l'impossibilité à envisager une « **méthode clef en main** », il livre quelques idées notables, parmi lesquelles le fait que la concertation doit faire face à différentes craintes (perte de temps, d'argent et incapacité à décider) liées à celle des élus de perdre une partie de leur pouvoir et au fait que « **l'exercice soit étranger à nos cultures administratives et politiques**. » La **dimension consensuelle de la démarche** transparait au travers de deux adages en miroir : « **On ne fait pas le SAGE contre un acteur et le SAGE ne survit pas à des positions trop radicales d'un des acteurs majeurs**. » Enfin, il est recommandé de **distinguer lieux et instances de dialogue et de décision**, à condition que ce fonctionnement soit rapidement lisible pour les parties prenantes. Le vœu d'une possible **intégration d'acteurs intéressés à tout moment** marque un souci d'ouverture.

Au-delà, **aucun document ne témoignera plus d'un tel investissement sur cette dimension**, bien qu'il soit possible d'estimer que différents réseaux d'animateurs formels ou non aient pu l'investir en termes d'échange d'expériences et de pratiques. Sans doute faut-il y voir un écho au fait de considérer chaque SAGE comme un cas particulier, trahissant une difficulté à établir une méthodologie standardisée définitive.

¹⁴ SAGE mode d'emploi 1, application au bassin Rhône-Méditerranée-Corse - 81 pages - Mars 1997 - Agence de l'eau RM&C et SAGE mode d'emploi n°2 : premiers retours d'expérience en complément du SAGE mode d'emploi n°1 - 82 pages – Septembre 2002 - Agence de l'eau RM&C

¹⁵ Pour le SAGE, animer la concertation et la communication, Agence de l'eau Loire-Bretagne, Août 2001

Encadré 9 – Regards portés sur la gouvernance par deux évaluations d'envergure

L'évaluation de la politique SAGE conduite en RMC¹⁶ considère ainsi que « **la participation des acteurs dans les procédures SAGE est bonne, et se maintient généralement dans le temps** », y voyant une explication et la résultante d'une **concertation globalement efficace** en termes de prise de décision, production de règles et mise à l'agenda de sujets sensibles. Cela suppose cependant de **gérer certains risques**, tenant « *à diverses formes d'occultation de la délibération locale, qui diminuent sa portée et incitent les acteurs à moins y participer* », telles qu'une **négociation institutionnelle prenant le pas sur la délibération locale** ou une **action opérationnelle occupant l'énergie des acteurs du SAGE** au détriment de la concertation.

Plus dithyrambique, l'évaluation conduite en Loire Bretagne¹⁷ livre une vision très positive des CLE, « **véritable parlement de l'eau** » et « **instance se saisissant réellement des enjeux du territoire** ». Elle relève que le **portage politique par le président** et les **compétences techniques de l'animateur** de la structure porteuse sont des conditions fondamentales à l'**instauration d'un débat démocratique**, se déroulant de façon satisfaisante pour plus de la moitié d'une quarantaine d'animateurs enquêtés. Ce qui n'empêche pas les CLE de regrouper généralement **trop de membres pour débattre sur le fond de dossiers complexes**, devenant parfois « *le théâtre de jeux d'acteurs où chacun vient défendre la position de la communauté qu'il représente.* »

L'évaluation estime que les **enjeux sont généralement bien présentés et débattus en CLE**, notamment dans la phase d'élaboration du SAGE, mais **aboutissent à des objectifs plus ou moins ambitieux**. Lors de la mise en œuvre du SAGE, la CLE a pour rôle essentiel de **formuler un avis sur les dossiers « loi sur l'eau »**, menant « *parfois à un renforcement des postures et des oppositions entre acteurs.* »

2.2.2.3 Une souplesse d'organisation nécessaire au sein de dispositifs structurellement proches

Hormis la mise en place d'une CLE, les acteurs impliqués dans les SAGE disposent d'une liberté d'organisation appréciée en particulier par les porteurs de SAGE. Ce qui n'empêche pas les SAGE de disposer en pratique de dispositifs structurellement proches, au sein desquels la CLE et ses déclinaisons disposent de mêmes rôles et fonctions avec :

- Une **CLE**, conçue à la fois comme le **lieu de validation et d'entérinement des orientations et décisions** prises par le SAGE et de **partage de l'information** produite dans le cadre du SAGE, voire au-delà. Sa temporalité de réunion est en moyenne d'un peu plus de 2 fois par an¹⁸, avec une activité plus importante lors de l'élaboration du SAGE que lors de sa mise en œuvre. Les effectifs de la CLE varient fortement en fonction de la taille du territoire et des recouvrements interdépartementaux et/ou régionaux, qui obligent à multiplier les représentants de chaque partie du périmètre.
- Un **bureau de CLE**, associant un noyau dur des représentants des différents collèges en charge de la **préparation des décisions de la CLE** et de la **prise de certaines décisions** appelant davantage de réactivité que celle rendue possible par le rythme de réunion de la CLE, notamment pour la production d'avis réglementaires aux délais contraints. 57 % des bureaux se réunissent au moins trois fois par an et 80% des CLE sont consultés sur les dossiers IOTA, pour une moyenne de cinq à six fois par an et 50% sur les dossiers ICPE, pour une moyenne de trois fois par an¹⁹.
- Des **commissions thématiques et/ou géographiques**, essentiellement **lieux de partage d'information et d'échange destinés à alimenter les orientations et décisions de la CLE**.

¹⁶ Évaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée – Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse - 2012

¹⁷ Évaluation de la politique d'accompagnement des SAGE en Loire-Bretagne – Agence de l'eau Loire Bretagne - 2016

¹⁸ Enquête de cadrage de l'évaluation auprès d'animateurs SAGE (base 84 réponses)

¹⁹ Toutes données issues de l'enquête de cadrage de l'évaluation auprès d'animateurs SAGE (base 84 réponses)

Certaines de ces commissions associent uniquement des membres de la CLE, alors que d'autres sont ouvertes à d'autres acteurs du territoire de manière générale ou à façon suivant les questions traitées. Si les **commissions thématiques structurées autour des enjeux thématiques du SAGE trouvent toute leur utilité au stade de l'élaboration du SAGE**, il s'avère généralement **difficile de les faire vivre au-delà**, sauf à ce qu'elles assurent le pilotage de certaines études ou d'autres démarches/procédures découlant ou associées au SAGE (ex. PTGE). Les commissions géographiques sont pour leur part mobilisées dans le cadre de SAGE au périmètre important justifiant un travail de contact et de déclinaison de certaines priorités à une échelle infra. Dans ce contexte, le nombre de réunions de travail organisées par les SAGE est extrêmement variables entre 0 et 20, pour une moyenne de 4 par an²⁰.

- Lors de la **rédaction des documents du SAGE** (PAGD, règlement), les SAGE s'appuient généralement sur un **comité de rédaction associant des techniciens** (principalement animateur du SAGE, services de l'État) avec le soutien ou non d'un bureau d'études et d'un conseil juridique pour assurer la validité du règlement.

En 2016, l'étude de l'organisation de la gouvernance de différents SAGE a permis d'**observer pour quatre SAGE les configurations suivantes**²¹, offrant une lecture de la diversité des modes de gestion effectifs de dispositifs formellement proches. Le poids décisionnel relatif donné à ces différentes instances et leur degré d'activité varient fortement en fonction du contexte politique dans lequel le SAGE s'inscrit.

Tableau 7 – Approche comparée des modes de fonctionnement effectif de différents SAGE

	Sage Basse Vallée de l'Ain	SAGE Armançon	SAGE Midouze	SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin
District	RMC	SN	AG	LB
Principales dates	Initiation : 1995 Création CLE : Approbation : 2003 Révision 2009-2014	Initiation : 1995 Création CLE : 2000 Approbation : 2013	Initiation : 1999 Création CLE : 2005 Approbation : 2013	Initiation : années 90 Création CLE : 1998 Validation CLE : 2008 Approbation : 2011
Périmètre	600 km ² /16% du BV 71 000 hab.	3000 km ² 105 000 hab.	3142 km ² 90 000 hab.	3700 km ² 255 000 hab.
Autres procédures EMA	Contrat de milieux 2006 à 2011 portée par même syndicat piloté par la CLE	Contrat global 2015-19 PAPI 2015/2021 Pilotage effectif assuré par la CLE	PGE, « projet de territoire » sur affluent Midour	Une quinzaine de contrats thématiques échelle infra portés par des syndicats et le porteur du SAGE
CLE	57 membres 2 fois/an	50 membres La CLE ne s'est pas réunie depuis avril 2015 dû à un manque de temps et à des changements politique (présidence).	52 membres 1 fois par an avec difficultés d'obtenir le quorum Des réunions tripartites APN avant la CLE avec profession agricole et institutions nécessaires pour apaiser tensions et trouver des compromis	64 membres 5 fois/an en moyenne depuis 2011 CLE très active et très sollicitée pour rendre des avis
Bureau	16 membres élus par la CLE 1 fois/mois conjointement avec bureau syndical (9 membres) Configuration croisée	16 membres réunis 3 à 4 fois par an En l'absence de réunion de CLE la plupart des décisions se prennent en bureau	13 membres Consultés pour avis par courrier et au moins 1 rencontre annuelle	17 membres Très peu mobilisé jusqu'en 2016 pour déséquilibres entre représentants des usagers. Désormais mobilisé avant chaque CLE (même si déséquilibre encore présent), mais sans pouvoir de décision

²⁰ Enquête de cadrage de l'évaluation auprès d'animateurs SAGE (base 84 réponses)

²¹ État des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques – AFB – 2018 et Pratiques participatives et gestion de l'eau : un état des lieux – Contrechamp - 2019

	Sage Basse Vallée de l'Ain	SAGE Armançon	SAGE Midouze	SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin
Commissions	4 commissions thématiques fermées : Qualité, gestion quantitative, dynamique fluviale, eau et aménagement du territoire + Des comités de pilotage plus ou moins formels, dédiés à des études ou des projets importants, soit issus des commissions thématiques, soit des créations ex nihilo. Des attentes en matière d'ouverture des commissions pas forcément évidentes à faire acter par les élus	3 Commissions thématiques ouvertes Milieux aquatiques et humides, Agriculture, Urbanisme, PAPI, Contrat Global Le choix a été fait de fusionner la commission thématique « Inondation » avec le copil PAPI et la commission opérationnelle avec le copil Contrat Global.	4 commissions thématiques : Milieux, Qualité, Quantité et Tourisme et loisirs. <i>Non réunies depuis l'approbation du SAGE.</i> + Une commission territoriale associée au « projet de territoire » sur l'affluent Midour Active autour de la gestion quantitative (création de nouvelles ressources) et l'érosion des sols, dynamise actuellement la concertation à l'échelle du SAGE	6 groupes de travail géographiques pendant élaboration 3 groupes techniques actifs : zones humides, ouvrages hydrauliques, cours d'eau Commission de coordination des 3 SAGE du Marais Poitevin / lien avec l'EPMP

Source : État des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques – AFB – 2018 et Pratiques participatives et gestion de l'eau : un état des lieux – Contrechamp – 2019

À retenir

- ✓ Posé dès leur origine, les SAGE bénéficient d'un principe de gouvernance pluripartite, inspiré des comités de bassin et incarné par la CLE fondée sur une représentation paritaire, distinguant 3 collèges (collectivités, usagers, État). Cette instance demeure cependant fortement par l'État (création et renouvellement).
- ✓ La gouvernance demeure un point peu abordé sur le plan de la méthode, notamment face à la difficulté à dépasser des recommandations formelles de principe (et au-delà à établir une méthodologie standardisée) ; chaque SAGE constituant un cas considéré comme particulier. À noter cependant, une attention d'emblée à distinguer les lieux/instances de débat et de décision.
- ✓ Au-delà de la création d'une CLE, chaque SAGE dispose d'une souplesse d'organisation et de déclinaison de ses instances (CLE, bureau, commissions thématiques et/ou géographiques) permettant de s'adapter à son contexte (enjeux, acteurs en présence, ...) Cette liberté n'empêche pas de constater l'existence de dispositifs de gouvernance structurellement très proches dont seules les modalités varient (ex. intensité et périodicité de travail, degré d'ouverture à des non-membres de la CLE, poids dans les processus décisionnels, ...).

2.2.2.4 Des questions fonctionnelles récurrentes

Pouvant être considérées comme répandues, les difficultés fonctionnelles concernent essentiellement la CLE et les commissions. De façon générale, il importe de retenir que cette **gouvernance est plus facile à faire vivre en phase d'élaboration qu'en phase de mise en œuvre.**

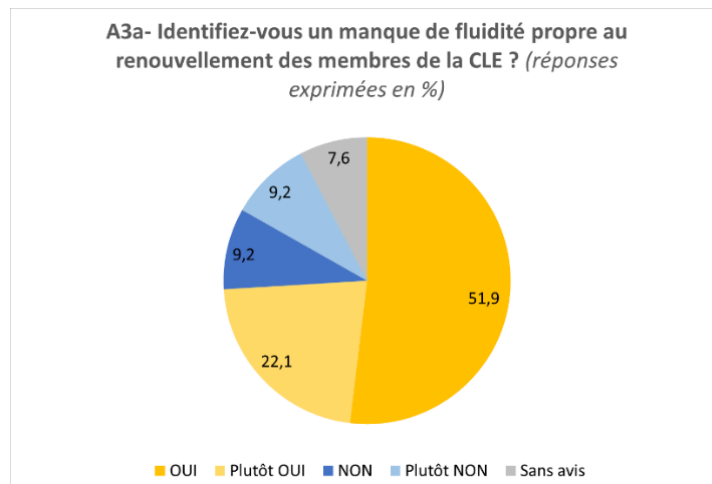
Des modalités de renouvellement de la CLE handicapant son fonctionnement

Près des trois-quarts des enquêtés²² jugent que le **renouvellement des membres d'une CLE est une procédure lourde et peu fluide**, associée notamment à une **lenteur du processus de désignation /**

²² Outre les résultats de l'enquête de cadrage de cette évaluation, les résultats d'enquêtes présentés dans cette partie sont issus de la Synthèse du questionnaire national relatif au fonctionnement et à la composition des commissions locales de l'eau (CLE) - bureau politique de l'eau (direction de l'eau et de la biodiversité/MTES) dans le cadre du groupe national sur les SAGE – 2019. Parmi les 145 réponses recueillies, 123 ont été adressées au nom de la CLE, c'est-à-dire comme résultant d'une concertation entre parties prenantes.

validation tant au niveau de l'Association des maires de France que de l'État et une **réurrence de ces renouvellements** affectant l'opérationnalité de la CLE près de la moitié du temps. Ce manque de fluidité est jugé problématique, dans la mesure où il entraîne des **périodes d'absence de la CLE**, préjudiciables aux avis à rendre et aux décisions importantes à prendre.

Figure 17 – Points de vue des CLE sur le renouvellement des membres de CLE



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

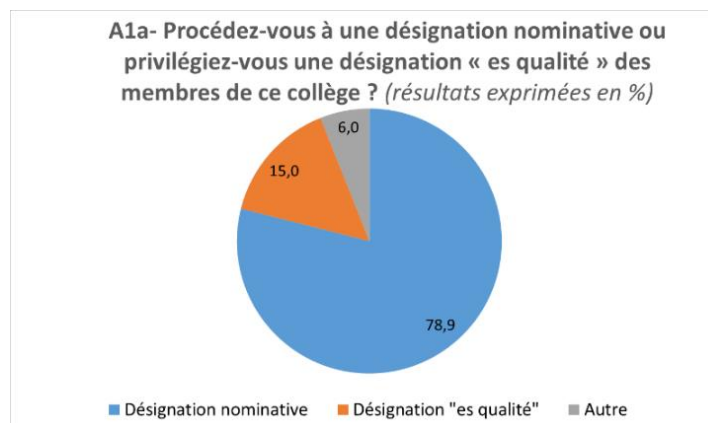
De ce point de vue, l'**absence de délai** donné aux associations de maires dans la désignation des membres élus est dénoncée largement, de même que la recherche « d'équilibrage politique » qui peut conduire à la désignation d'élus manquant d'intérêt pour le SAGE. Le manque de moyens des services de l'État pour suivre ces questions est également conçu comme un frein.

Ne seraient ces questions, plus de 80% des animateurs interrogés lors du cadrage de l'évaluation estiment que **six ans** constituent une **durée optimale pour le mandat des membres de la CLE**, favorable notamment à une bonne appropriation des enjeux du SAGE par les élus. Il s'agit par ailleurs de la durée moyenne d'un cycle de SDAGE. Il faut cependant noter que certains participants sont favorables à **une durée illimitée de validité** pour l'arrêté de composition de la CLE, dotée de mandats « à vie ».

Des modalités de désignation des élus en débat

Dans ce cadre, les modes de désignation des élus témoignent d'une **large domination d'une désignation nominative**, via notamment une consultation directe des collectivités porteuses de la compétence GEMAPI. Quand il est maintenu, le **mode de désignation « es qualité » et le recours aux associations de maires** pour 50% des élus sont généralement **défendu par l'État**, qui les considère comme seuls légaux (cf. circulaires 2008 et 2011). Quant aux **animateurs consultés en ateliers**, ils promeuvent en priorité une **désignation nominative** (en prévoyant un suppléant). D'autres **panachent les modes de désignation** suivant les acteurs concernés via des contacts directs avec l'Association des maires de France et/ou la DDT.

Figure 18 – Modalités de désignation des membres du collège Élus



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

Parmi les intérêts et limites de ces deux modes de désignation évoqués dans le cadre des réponses à ce questionnaire, il est possible de retenir :

	Avantages	Inconvénients
Désignation « es qualité »	<p>Simplification des procédures, évitant un renouvellement trop fréquent de l'arrêté de composition de CLE</p> <p>Flexibilité dans la représentation de membres facilitant l'atteinte des quorums en cas de vote</p> <p>Absence de doublons dans les nominations</p>	<p>Degré d'implication moindre des élus et d'autres acteurs liés à un moindre concernement.</p>
Désignation nominative	<p>Responsabilisation des acteurs désignés, favorable à leur présence régulière et à la stabilité/dynamique de la CLE</p> <p>Montée en compétence et en maîtrise des sujets par ces acteurs présents dans la durée</p>	<p>Difficultés d'atteinte du quorum</p> <p>Importance du temps de renouvellement en cas de démission / disparition d'élus</p>

Source : Élaboration interne au groupement - Septembre 2021

Sur ces points, l'étude sur le fonctionnement des CLE fait état de **diverses propositions**, reflets de ces enjeux, dont :

- Envisager que la **CLE puisse fonctionner en mode « dégradé »** en période de renouvellement, notamment pour permettre au président de CLE de délivrer des avis.
- Pour la **désignation d'élus**, un **contact direct de la structure porteuse du SAGE (et des DDT) avec les EPCI du territoire et la préfecture** permettrait de supprimer un intermédiaire, aboutissant à un mode de désignation directe. Le rôle-clef de l'animateur SAGE est à ce titre souligné.
- Si le **passage par les associations de maires** doit être maintenu, un **délai de réponse** doit être imposé : à l'issue duquel le préfet sera compétent pour désigner les nouveaux membres de la CLE. Certains vont même plus loin en demandant que le préfet soit seul responsable de la désignation.
- Un autre allègement consisterait à ce qu'à l'issue des 6 années de mandat les services de l'État procèdent à une **reconduction tacite de l'arrêté de composition de la CLE** (sauf en cas de demande de mise à jour exprimée collégalement par la CLE).
- La **désignation « es-qualité » de tous les membres de la CLE** – lorsqu'elle est systématique – pourrait permettre de **fluidifier le fonctionnement**. Il est aussi demandé à ce que la **désignation de suppléants soit systématisée**.

Plus globalement, il est utile de retenir que **sur ces cadres fonctionnels**, les porteurs de SAGE, sans refuser leur existence, recherchent un **maximum de souplesse et de marges de manœuvre**, favorables à l'efficacité de la gouvernance et à sa capacité à incarner le territoire et ses enjeux.

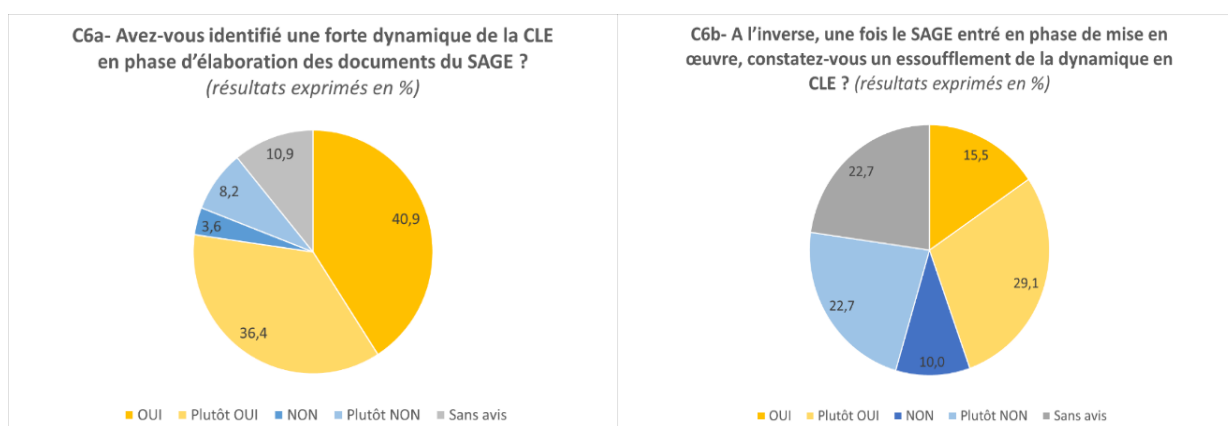
À retenir

- ✓ Le renouvellement des membres de la CLE constitue une procédure lourde, affectant le fonctionnement de celle-ci et du SAGE sur près de la moitié du temps. Ce handicap tient notamment aux modalités de désignation des élus représentant les collectivités (renouvellement régulier, absence de délais de nomination pour les associations d'élus, déficit de suivi des services de l'État).
- ✓ La désignation des élus est réalisée majoritairement de façon nominative, par les animateurs de SAGE (qui interviennent dans le processus en termes de propositions), hormis en cas de blocage des services de l'État considérant une nomination « es-qualité » comme seule légale. La désignation nominative est considérée gage de responsabilisation des élus mais potentiellement handicapante (remplacement d'élus, atteinte quorum), alors que la nomination « es-qualité » offre une flexibilité en termes de représentation des élus, mais une moindre mobilisation de leur part.
- ✓ Ces questions sont telles que les propositions d'adaptation sont nombreuses : fonctionnement de la CLE en mode « dégradé » lors de son renouvellement, suppression du filtre de l'association des maires ou mise en place d'un délai, reconduction, ...

Une dynamique de concertation affectée lors de la mise en œuvre du SAGE

Pour plus de trois-quarts des CLE enquêtées, la CLE trouve sa **pleine dynamique lors de l'élaboration du SAGE**, en lien avec les enjeux qu'elle représente pour les acteurs en présence. L'activité de commissions thématiques constitue aussi un facteur favorable à cette activité. Ce qui n'empêche cependant pas des problèmes d'essoufflement lorsque cette phase dure trop longtemps et/ou se trouve mise à l'arrêt lors du renouvellement de la CLE. Lors de la **mise en œuvre**, ce n'est plus qu'un tiers des CLE qui ne seraient pas témoins de cette **baisse de régime**, avec comme clefs d'explication l'absence d'enjeux à défendre ou promouvoir une fois le SAGE approuvé, les premiers rôles accordés au bureau de la CLE pour gérer les affaires courantes et aux techniciens pour veiller à l'application des mesures du SAGE et/ou à s'impliquer dans l'opérationnel.

Figure 19 – Dynamique des CLE en fonction des phases du SAGE



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

Plusieurs réponses sont mises en œuvre par les SAGE pour limiter ces risques d'essoufflement : affirmation du portage politique du SAGE, poursuite de l'acquisition de connaissances ou de la déclinaison de stratégies thématiques (ex. Plan de paysage), maintien de commissions thématiques en charge de suivre ces investissements, suivi de la mise en œuvre du SAGE, ...

La mobilisation des membres de la CLE est jugée difficile notamment **au sein des collèges élus** (par manque de motivations, de compréhension des enjeux et d'implication) **et de l'État** (expliquée par les fusions successives d'administrations et les réductions d'effectifs associées). Sont également évoqués la limitation des pouvoirs de vote rendant difficile l'atteinte de quorum et le temps passé par les animateurs à s'assurer d'une participation suffisante (phoning).

Des commissions, lieux de débat essentiels

Les CLE généralement sont destinées à acter les décisions relevant du SAGE et souvent qualifiées de « *grands messes où pas grand-chose ne dépasse* ». Les présidents de CLE interrogées apprécient d'ailleurs souvent de souligner (quand elle existe) l'unanimité des principales décisions prises par la CLE, considéré à priori comme un signe favorable.

Dans ce contexte, les commissions thématiques constituent généralement les **lieux de débat nécessaires à l'élaboration du SAGE** ou à des délibérations ultérieures. Mobilisant les acteurs intéressés et sans pouvoir direct de décision, elles sont conçues comme des lieux collectifs de réflexion et de proposition. A l'instar des CLE, elles connaissent également un **déséquilibre récurrent entre phase d'élaboration et de mise en œuvre**, avec une utilité évidente lors de l'élaboration du SAGE interrogée lors de sa mise en œuvre, sauf à consacrer ces commissions thématiques au **pilotage d'études ou de démarches thématiques** associées au SAGE, leur donnant en retour un poids décisionnel plus fort. Les présidences de ces commissions sont souvent attribuées à un élu et plus rarement à un membre du collège des usagers, souvent investis au bureau de la CLE, facilitant le lien entre délibération et décision.

Attachées aux SAGE disposant d'un grand périmètre, les **commissions géographiques** sont destinées à assurer le lien avec différentes parties du bassin-versant, avec pour vocation d'assurer les échanges entre la CLE et les gestionnaires/acteurs de terrain (remontée d'information vers la CLE, association aux initiatives de la CLE). Elles constituent un **système généralement lourd à animer** et qui ne permet pas forcément de mobiliser aisément les acteurs plus proches du territoire, avec notamment des **gestionnaires locaux de milieux qui ne jouent pas toujours un rôle de relais du SAGE** (ex. porteurs de procédures contractuelles EMA, EPCI-FP disposant de la compétence GEMAPI).

Encadré 10 – Les Commissions géographiques d'un grand SAGE

Une difficulté importante rencontrée par le « SAGE corridor » de la **Vallée de la Garonne** est l'**éloignement entre les acteurs de ce territoire** très vaste, qui rend notamment la logistique d'animation compliquée. Certaines tensions lors de l'élaboration du SAGE ont par ailleurs résidé dans la crainte de certains que le débat soit confisqué au niveau central au détriment des acteurs des zones géographiquement éloignées.

Afin de répondre à ces difficultés, **six commissions géographiques** (« COMGÉO ») ont été mises en place. Elles sont pilotées par les membres de la CLE en associant les acteurs des sous-territoires concernés. Ces commissions n'étaient pas en place pour l'élaboration du diagnostic. Même si elles doivent être testées sur plusieurs années maintenant que le SAGE a été approuvé en 2020, une majorité des acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude de cas portant sur ce SAGE suggère de privilégier le travail à l'échelle des commissions géographiques notamment pour gagner en opérationnalité,

Des acteurs aux poids politiques différents et la mise en évidence d'à-côtés nécessaires

Certaines questions sont négociées partiellement ou totalement hors des instances du SAGE mais généralement en présence du porteur du SAGE et avant d'être validées dans le cadre de la CLE. Ces échanges « en coulisses » concernent notamment des enjeux portés par des acteurs de taille importante et porteurs d'enjeux économiques.

Ce point est mis en évidence dans le cadre du récent rapport commission d'enquête parlementaire relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences²³ soulignant le **poids de certains acteurs dans les décisions** de certains SAGE. L'exemple choisi concerne le SAGE Nappes GTI sur le district Rhin-Meuse, exposant que ce SAGE en cours de consultation apparaît comme la traduction d'un protocole d'engagements signé entre les principaux acteurs économiques et collectivités du secteur concerné (dont le producteur d'eaux minérales de Vittel et Contrexéville Nestlé). Après avoir relevé que ce processus mené en parallèle « contrevient à l'esprit d'une démocratie locale de l'eau », le rapport estime cependant que les acteurs environnementaux ont joué en amont sur l'abandon d'un projet antérieur visant à mobiliser de l'eau d'autres secteurs jugés excédentaires, via une action militante et de médiatisation.

Encadré 11 – Une analyse des types de gouvernance attachés aux thématiques du SAGE

Dans le cadre de son état des lieux, le **SAGE Marne-Confluence** s'est attaché à distinguer 4 types de gouvernance liés aux enjeux²⁴ :

- **Le « grand jeu »** concerne des acteurs d'envergure nationale ou supra-régionale porteurs d'enjeux dépassant le périmètre du SAGE (ex : VNF, Port de Paris). Face à ces acteurs, l'interrogation consiste à savoir dans quelle mesure le SAGE peut jouer sur leurs orientations, choix et pratiques.
- **« Small is beautiful »** recouvre des collectivités ou des associations ancrées très localement autour d'activités de loisirs ou de tourisme, face auxquels l'enjeu pour le SAGE est de jouer un rôle dans le cadre des processus de mobilisation et de participation existants, en tant qu'animateur et « producteur de cadre ».
- **« Les experts à tous les étages »** intègre des ingénieurs intervenant sur la gestion technique de l'eau potable, l'assainissement, les inondations, le ruissellement, ou encore les milieux articulant un large jeu d'échelles. L'enjeu pour le SAGE est de réduire l'effet boîte noire de cette gestion (réduction de sa complexité multi-niveaux, capacité de sensibilisation/information des acteurs locaux, ...).
- **Le « Grenelle » à l'épreuve du local**, propre à la restauration des continuités écologiques, associe d'emblée l'État, les acteurs environnementaux et les collectivités chargées de leur déclinaison/ traduction à l'échelle du territoire en particulier dans les documents de planification (SRCE, Trames verte et bleue), s'apparentant pour partie au partenariat au sein de la CLE.

Dans ce cas précis, les **commissions associées à la CLE** permettent de recréer des scènes de débat dans le cadre desquelles les acteurs aux logiques proches débattent plus aisément qu'au sein de la CLE, qui demeure le lieu central de décision.

Par ailleurs, il faut rappeler que dès 1995 dans leur rapport sur les CLE, Latour et Le Bourhis se demandaient **comment trouver des représentants pour ceux qu'ils appellent les « forces muettes »**. Il s'agit typiquement de la rivière elle-même ou des espèces qu'elle abrite. Ils remarquent en effet que nombreux sont ceux (associations, techniciens, agence de l'eau, État, pêcheurs) qui prétendent les représenter et parler « en leur

²³ Rapport d'enquête relative à la mainmise sur la ressource en eau par les intérêts privés et ses conséquences, n° 4376 – 15 juillet 2021

²⁴ État initial SAGE Marne-confluence – la gouvernance de l'eau, des milieux et des leurs usages - <http://www.sage-marne-confluence.fr/content/download/22335/310726/file/5.%20La%20gouvernance%20de%20l'eau,%20des%20milieux%20et%20de%20leurs%20usages.pdf>

nom » alors même que ces « porte-parole » ne défendent généralement pas les mêmes idées. Christelle Gramaglia note en 2008 que le nombre de « porte-parole » des poissons ne fait qu'augmenter²⁵.

Une recherche conduite sur le SAGE Verdon consacrée aux **pratiques de régulation « adhocratique²⁶ »** et à leur relation avec la concertation instituée²⁷ constate également que « *les enjeux importants de la gestion des rivières (lâchés d'eau des barrages par exemple) sont l'objet de négociations bilatérales, hors de la CLE, entre EDF et les professionnels du rafting par exemple, au mépris des principes de concertation et de gestion intégrés des problèmes et conflits d'usages. Mais pour autant, la posture de ces acteurs ne saurait être pensée de manière manichéenne : soit dans la concertation, soit hors de la concertation. En effet, l'observation montre qu'ils choisissent de participer à la concertation officielle pour maîtriser ou contrôler les évolutions de la négociation interne à la CLE tout en continuant à négocier hors de ce lieu leurs intérêts vitaux (exemple des lâchés d'eau). La participation de certains acteurs, et non des moindres en termes d'impact environnemental, doit donc être analysée comme un positionnement entre participation/concertation d'une part et « adhocratie » d'autre part.* »

À retenir

- ✓ Un déséquilibre répandu de la dynamique de gouvernance entre la période d'élaboration, lié à l'importance des enjeux à défendre par les parties prenantes, et celle de mise en œuvre du SAGE, centrée sur la production d'avis réglementaires. Les collèges des collectivités et de l'État sont les plus affectés, respectivement par manque de motivations ou de moyens, avec pour conséquence un temps d'animation conséquent consacré à l'atteinte de quorums au sein de la CLE.
- ✓ Les CLE jouent souvent le rôle de temps formels d'information de leurs membres et de validation des décisions relevant du SAGE (dont l'unanimité est souvent revendiquée par les élus moteurs), tandis que les bureaux de CLE associent échanges et décisions (ou préparation des décisions de la CLE). Quant commissions thématiques, elles apparaissent comme des lieux de débat essentiels à l'élaboration du SAGE, d'autant plus riches qu'elles sont déchargées de tout pouvoir de décision. Sauf à assurer le suivi d'études ou de mesures spécifiques portées par le SAGE, sa mise en œuvre leur est souvent plus ou moins fatale.
- ✓ Les commissions géographiques relevant de SAGE de taille importante représentent pour leur part un système lourd à animer, visant à assurer le lien avec les gestionnaires locaux des actions relevant des politiques de l'eau, sans forcément un succès évident.
- ✓ Les SAGE n'effacent pas les asymétries de pouvoir existants entre les acteurs en présence. Dans ce cadre, certains acteurs développent sur des enjeux déterminants pour eux des stratégies/tactiques, parallèles à la concertation formelle portée par les SAGE (ex. négociations bilatérales, pression médiatique, ...), qui peuvent finir par avoir un poids sur les décisions émanant de la CLE.

²⁵ Christelle Gramaglia, *Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas*, Politix 2008

²⁶ Ce terme recouvre ici des négociations d'usages différenciés de la ressource eau hors des instances de participation/concertation prévues par la loi (en l'occurrence la loi française de 1992 sur la gestion de l'eau).

²⁷ Gilles Massardier, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne]*, Hors-série 6 | novembre 2009 URL : <http://vertigo.revues.org/8993>.

2.2.2.5 Des interrogations structurelles et politiques

Ces interrogations ont été évoquées de façon sporadique, essentiellement par les acteurs les plus impliqués et les plus en attente à l'égard de l'outil SAGE (animateurs, acteurs environnementaux). De façon générale, la gouvernance paritaire instituée par les SAGE relève d'un modèle **peu habituel**, auquel l'ensemble des acteurs ne sont pas acculturés. **Ce qui est défendu par les porteurs de SAGE comme l'intérêt premier du SAGE** (mettre tous les acteurs autour de la table dans la durée) se trouve ainsi confronté à des **difficultés d'appropriation par les acteurs en présence**.

La reconnaissance et la légitimité de la CLE en question

Même si elle s'inspire clairement du modèle de gouvernance mis en place dans le cadre des comités de bassin, la **CLE fait généralement figure d'Objet Institutionnel Non Identifié** dans le paysage institutionnel territorial et au-delà.

Avant d'examiner en détail différents points de vue d'acteurs, il paraît utile de retenir que ce **mode de gouvernance se distingue de la conception du système démocratique français** qui repose sur un régime jacobin amendé tel que défini par Pierre Rosanvallon²⁸, dans le cadre duquel l'État est considéré comme unique garant de l'intérêt général face aux intérêts particuliers. Bien que cette vision connaisse une certaine érosion (liée notamment à l'affaiblissement de l'État et de ses moyens d'intervention, la montée partielle en puissance des élus des collectivités à prétendre dire et garantir cet intérêt général, la demande d'acteurs de la société civile à prendre part à cette construction, ...), **l'acceptation d'une telle évolution ne paraît cependant pas évidente au niveau des plus hauts responsables politiques et administratifs**. Cet état de fait n'est sans doute pas à négliger dans les difficultés de reconnaissance et de légitimation des CLE et de leurs décisions.

Ce type de gouvernance diffère également du modèle du débat public, historiquement lié aux grands projets d'aménagement et qui tend à se répandre plus largement ces dernières années. Les SAGE portent des ambitions planificatrices et gestionnaires pérennes, alors que le débat public s'inscrit dans un temps limité attaché à un projet précis. L'organisation en collèges de la CLE contribue à une mise en scène des parties en présence, alors que le débat public fonctionne de façon plus indistincte ouverte.

Ces **problèmes de reconnaissance et de légitimité** soulevés par certains de nos interlocuteurs, dont le constat est confirmé par l'étude sur le fonctionnement des CLE avec 60% des répondants partageant ce point de vue, avec plusieurs questions :

- **L'absence de personnalité morale et juridique** limite à leurs yeux son impact notamment sur les enjeux ayant trait à l'aménagement du territoire. Cette situation empêche la CLE de saisir la justice pour faire valoir le respect des règles du SAGE, réduisant fortement leur autorité.
- Ce statut ne permet pas à la CLE de disposer de moyens propres et la rend **dépendante de la collectivité porteuse du SAGE**, avec à la clef le risque la voir en quelque sorte « phagocytée » par cette collectivité.
- Un autre écueil est de voir les **ambitions du SAGE secondarisées, voire ignorées par des acteurs étatiques** qui entendent conserver la main sur les cadres réglementaires s'imposant à la gestion de l'eau, en dépit de possibles **positions contradictoires entre les services déconcentrés de l'État plus proches de la CLE et l'autorité préfectorale**. Certains acteurs ont souligné les disparités de position des préfets à l'égard des SAGE, avec des **effets**

²⁸ Le Modèle politique français. La société civile contre le jacobinisme de 1789 à nos jours, Paris, Le Seuil, 2004, p. 243.

potentiellement délétères sur la mobilisation des acteurs quand les avis de la CLE ne semblent pas compter suffisamment.

Face à ces constats, les **pistes évoquées** renvoient à un **renforcement de l'opposabilité des avis rendus** doublé d'une **concertation accrue avec les services de l'État**, la mise en place d'une **communication externe valorisant les acteurs de la CLE** comme relais et l'institution du **caractère incontournable de la CLE pour tout ce qui touche à la ressource** en eau sur le territoire. Quant à l'obtention du **statut de Personnalité publique associée (PPA)**²⁹ dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, elle apparaît comme une planche de salut (défendue par près de 85% des enquêtés de l'étude sur le fonctionnement des SAGE), offrant la promesse d'une meilleure cohérence des politiques concernées, d'un échange avec les acteurs de l'aménagement et d'une approche préventive de la compatibilité avec les objectifs du SAGE. En écho, certains animateurs craignent de ne pas pouvoir assumer ce statut par manque de moyens. D'autres redoutent que la **CLE ne perde au passage sa fonction de lieu d'échange et de débat**. Enfin, certains porteurs défendent que le **temps** constitue un **ferment d'une meilleure prise en compte de la CLE et du SAGE**, comme en est témoin une plus grande assurance à produire des règles dotées d'une portée significatives lors des révisions de SAGE selon différents porteurs.

Présidence des élus et collège État interrogés

Les échanges au sein des ateliers ont permis de mettre en évidence deux questions à cet égard :

- **L'élection du président de CLE relevant uniquement du collège élus** interroge quelques acteurs, qui y voient une **contradiction fondamentale avec l'ambition démocratique portée par le SAGE**, avec le sentiment de se situer sur ce point « *au milieu du gué* » (sic),
- Au-delà, c'est **l'existence du collège État qui s'est trouvée interrogée**, d'abord en écho avec la **réduction des moyens humains et du temps que les services de l'État** sont capables de consacrer à ces démarches. Sur un plan plus politique, est interrogée la **position de « juge et partie » de l'État** (qui participe à la CLE, tout en conservant la main sur la validation finale par l'autorité préfectorale sur les décisions de cette dernière). Ces interrogations sont à pondérer du fait que **l'expertise et l'expérience de ces services** (même si certains acteurs estiment qu'elles s'amenuisent avec la réduction des effectifs) et leur **extériorité** demeurent appréciées. Il faut donc sans doute considérer davantage une place à revoir qui est évoquée sans que celle-ci ne se limite à un rôle purement réglementaire.

2.2.2.6 Le portage et de l'animation du SAGE

Le portage, une question clef liée à l'absence de personnalité morale de la CLE

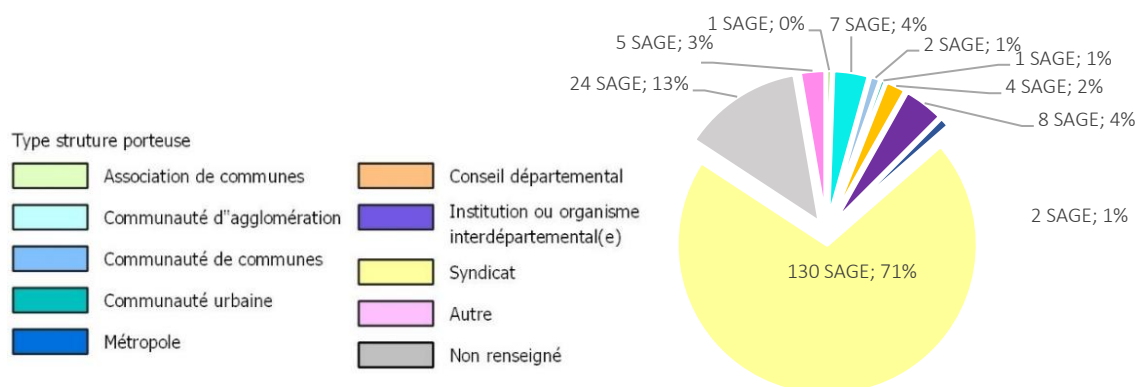
L'absence de personnalité morale de la CLE oblige depuis la mise en œuvre des SAGE à en faire assurer le portage par une collectivité, dont la qualité est définie comme suit dans l'article R 212-33 CE : « *Une collectivité territoriale, un établissement public territorial de bassin ou un groupement de collectivités territoriales ou, à défaut, une association de communes (...).* »

La base de données Gest'eau indique en 2020 que pour 188 SAGE, ces structures porteuses sont dans près des trois-quarts des cas de syndicats disposant des compétences nécessaires transférées ou déléguées par des communes et/ou intercommunalités. Le reste de l'effectif est dispersé entre différents types d'EPCI généralistes, des Régions ou des Départements ou encore d'autres institutions

²⁹ Voir aussi le chapitre 2.1.3 Relations à l'aménagement du territoire, qui développe ce sujet.

ou organismes interdépartementaux, qui tendent à disparaître en lien avec la mise en place de la compétence GEMAPI.

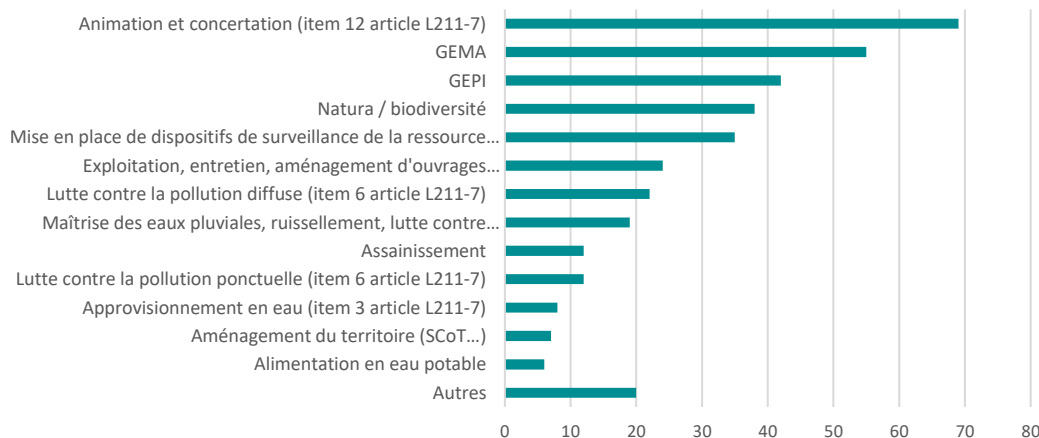
Figure 20 – Structures porteuses des SAGE



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

Au-delà, l'enquête de cadrage de cette évaluation a permis de s'intéresser aux compétences de ces structures. 82 % des structures porteuses de SAGE sont compétentes en matière d'animation, 65 % sont compétentes en matière de GEMA et 50 % sont compétentes en matière de GEPI.

Figure 21 – Compétences des structures porteuses

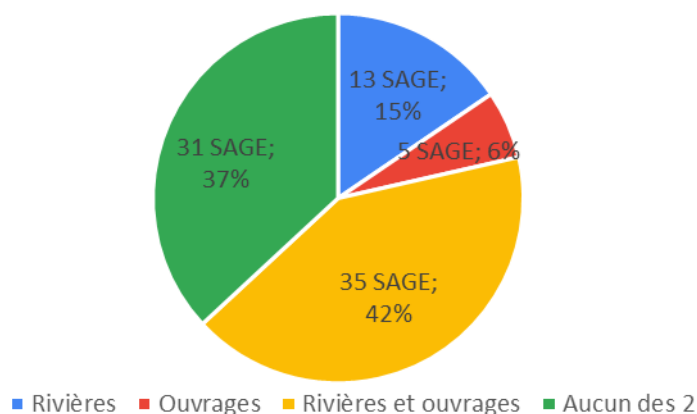


Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 84 SAGE), octobre 2020

Il est possible d'ajouter que seules 11% disposent du statut d'EPAGE acquis ou en attente et 36% du statut d'EPTB. Dans cette seconde configuration, il faut cependant distinguer les EPTB portant un SAGE à l'échelle d'un bassin-versant, comme on en distingue sur certaines zones côtières de Bretagne ou de Méditerranée et les EPTB portant plusieurs SAGE sur un périmètre important (ex. EP Loire portant plus d'une dizaine de SAGE ou l'EPTB Saône Doubs qui porte 3 SAGE).

Quant à la capacité de ces collectivités à assurer en interne des travaux, elle est la suivante, avec 37% d'entre elles ne disposant pas de cette capacité et 42 % pouvant intervenir à la fois sur les rivières (GEMA) et sur les ouvrages (GEPI) (42%).

Figure 22 – Capacités des structures porteuses de SAGE à assurer des travaux



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 84 SAGE), octobre 2020

Concernant le **degré satisfaction apporté par cette configuration du portage des CLE**, l'étude sur le fonctionnement des CLE permet de constater que les deux tiers des CLE estiment que la distinction établie par le code de l'environnement entre les missions des CLE et des structures porteuses leur convient, un quart pensant le contraire.

Pour que cette articulation fonctionne, les deux entités disposent de divers moyens permettant de **clarifier les vocations et missions de chacune**. La distinction entre elles, potentiellement précisées dans les règles de fonctionnement dont se dote la CLE et pour certaines dans les statuts de la structure porteuse, authentifie notamment la mission de portage du SAGE. Au-delà existent des éléments « tactiques », dont :

- La mise en place de **représentations croisées** de membres au sein de la CLE et des instances de décision de la structure porteuse, pouvant aller jusqu'à la fusion des bureaux de CLE et de la structure porteuse ;
- L'**échange régulier d'informations formelles** telles que les rapports d'activités des deux entités ;
- La **mise en place d'un document conventionnel** rappelant les obligations de chacune des deux parties ;
- La **consultation pour avis de la CLE sur le bilan et le budget de la structure porteuse** avant leur vote.

La **qualité de cette articulation** repose également selon l'enquête de cadrage de l'évaluation sur le fait que le **président de la CLE soit un élu de la structure porteuse pour trois-quarts des réponses**, alors que certains animateurs affirment préférer pour plus de clarté une différenciation de ces deux fonctions. Notons cependant que pour un tiers des réponses, le président de la CLE et les élus de la CLE ne siègent pas à la structure porteuse (représentant communal, intercommunal, départemental ou régional) Cette double appartenance concerne plus largement les élus de la CLE dans un tiers des cas recensés lors de cette enquête, sachant que les élus de la CLE sont issus d'un panel assez large de collectivités (ex. Département, Syndicat d'eau potable, PNR, Pays, ...)

Encadré 12 – Un territoire en quête d'un portage unifié autour de l'eau et des milieux aquatiques

Pour renforcer cette idée de professionnalisation des compétences « eau », un territoire rural comme celui du bassin du Viaur constate que les acteurs mobilisés - élus comme techniciens ou institutionnels - sont toujours les mêmes dans les différentes instances et réunions consacrées au petit et au grand cycle de l'eau. Au-delà, le

président de l'Epape est également le président du syndicat d'eau potable. L'idée développée localement mais également reprise par le député de la circonscription est de pouvoir concentrer autour d'une même structure les acteurs de l'eau pour permettre de mener une réflexion « eau » commune, cohérente et efficiente sans séparer les compétences. Avec à la clef également des financements et des moyens humains plus importants pour cette structure. La réflexion va au-delà avec la possibilité d'envisager cette structure comme un syndicat mixte ouvert aux acteurs de la société civile à l'image de la CLE, structure n'existant pas telle quelle dans l'arsenal actuel.

L'animation, un métier de « mouton à cinq pattes »

Le premier constat incontournable est qu'il n'y a **pas de SAGE viable sans animation**. Cette nécessité est telle qu'aucun acteur consulté ne la conteste. Mais pour être pleinement efficace, cette animation requiert un **adjuvant déterminant : un réel portage politique du SAGE** en général du ressort du président de la CLE appuyé ou non par un noyau dur d'élus engagés. Sans cela, l'animateur ne dispose pas de la légitimité nécessaire pour conduire à lui seul la démarche politique que représente un SAGE.

Mais au-delà de ces deux piliers, c'est la façon dont il forme un binôme qui permet au SAGE d'espérer jouer pleinement son rôle sur son périmètre. A l'animateur d'apporter ses compétences techniques et au président de porter la vision et la détermination politique et à leur binôme de se partager l'implication dans l'animation du SAGE et de sa CLE. De ce point de vue, les partages de rôle peuvent varier suivant les périodes et les mesures et projets à défendre. Par exemple sur le Drac Amont, le portage d'un projet ambitieux de recharge sédimentaire émanant du SAGE s'est trouvé partagé entre le président et l'animateur. Le premier s'est chargé de la concertation avec les élus et de la négociation foncière nécessaire à l'élargissement du cours d'eau, essentiellement avec des agriculteurs et des propriétaires du cru, alors que l'animateur héritait de celle avec les acteurs environnementaux.

Ce **poids déterminant de l'animation** amène à s'interroger sur les compétences nécessaires à un animateur de SAGE pour assurer sa mission. Dans ce cadre, deux éclairages permettent de se faire une idée des compétences nécessaires à ce métier complexe :

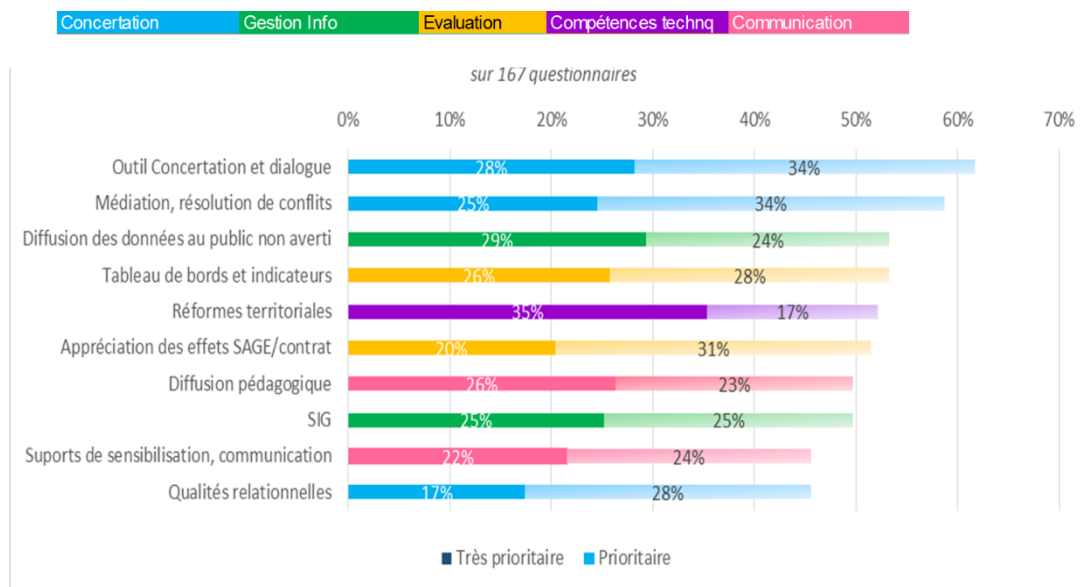
- D'une part, Audrey Richard Ferroudji explique³⁰ : « *Ainsi, l'animateur de bassin manifeste une capacité à composer en personne un ensemble d'opérations : expertise, traduction, médiation, négociation, portage de projet, passage entre proche et commun. La conjonction des différentes opérations par une même personne permet de les mettre en cohérence. Cette conjonction exige une **compétence composite** construite autour d'un objet socio-technique particulier : le bassin-versant dont il a la charge. Les connaissances techniques sont considérées comme indispensables à son travail. Mais, ces dernières doivent être couplées avec des compétences en animation et relationnelle.* » Il est possible d'ajouter spécifiquement pour les animateurs de SAGE une maîtrise avérée de la matière juridique et réglementaire, nécessaire tant dans la rédaction du règlement du SAGE et dans celle des avis réglementaires à produire.
- D'autre part, un rapport de l'Oieau³¹ analysait les besoins en formation exprimés par les animateurs de SAGE et de contrats de bassin. Si les compétences techniques en rapport avec l'eau et les milieux aquatiques n'apparaissent pas dans ce « top 10 », c'est que la quasi-totalité de ces animateurs ont une formation initiale en rapport avec ces thématiques. Les besoins d'acquisition de compétences concernent donc tous les autres aspects de leur métier, avec

³⁰ Audrey Richard-Ferroudji, *L'animateur de bassin-versant : Insuffler vie à une communauté de l'eau* - 2008

³¹ Office National de l'Eau, *Animation, coordination de la communauté d'acteurs de gestion locale de l'eau (Gest'eau) : Expression des besoins des animateurs(trices) de SAGE/contrats pour renforcer leurs compétences* - 2015

trois entrées relatives à la concertation au sens large, deux entrées du ressort de la communication et de la sensibilisation, deux autres au suivi et à l'évaluation des politiques dont ils ont la charge, deux autres sur l'accessibilité des données et de la connaissance et une sur les réformes territoriales à l'époque en plein mouvement.

Figure 23 – Les besoins prioritaires en compétence des animateurs(trices) des SAGE/contrats



Source: Enquête OIEau 2015 – Besoins de renforcement des compétences des animateurs – TOP10

À la suite d'un animateur consulté dans le cadre de cette évaluation, on est tenté de dire que l'animation des SAGE requiert des « *moutons à 5 pattes* » qu'aucune formation initiale n'est capable de produire. De formation technique, les animateurs requièrent donc des compléments de compétences d'ordre essentiellement sociopolitique au sens large. Ajoutons que ces compétences renvoient essentiellement à une application pragmatique d'ordre tactique dans le cadre de laquelle les questions et les réponses renvoient pour l'essentiel aux acquis de l'expérience. Si une formation pratique reposant sur des mises en situation peut fournir une partie des clefs de lecture nécessaires, l'échange d'expérience apparaît indispensable. Ce constat explique à la fois la difficulté à produire des guides méthodologiques pleinement satisfaisants et la demande d'échanges d'expérience au sein de réseaux exprimés par la plupart des animateurs de SAGE. Enfin, il faut noter enfin qu'une fois le SAGE élaboré plusieurs animateurs rencontrés ont souhaité rejoindre des fonctions opérationnelles découlant de la mise en œuvre du PAGD.

À retenir

- ✓ Le modèle de gouvernance des SAGE demeure une exception dans le paysage institutionnel français, également différent de celui du débat public qui se répand actuellement. Contrevenant aux habitudes du système représentatif qui donne à l'État et aux élus le soin de « dire l'intérêt général », il rencontre des obstacles à sa reconnaissance et sa légitimation (et de ses décisions) par certains responsables politiques et administratifs, avec des effets délétères sur la mobilisation des membres de CLE.
- ✓ Ce déficit de légitimité est plus directement associé à l'absence de personnalité morale et juridique de la CLE, notamment pour intervenir sur les questions d'aménagement du territoire, et au-delà de la dépendance que cela crée avec la structure porteuse du SAGE. Là encore, la

recherche de solutions est active : renforcement de l'opposabilité des avis de la CLE, concertation accrue avec les services de l'État, communication valorisant la CLE, institution de la CLE comme instance incontournable sur la ressource en eau, statut de PPA accordé à la CLE, avec cependant des interrogations sur ses conséquences sur le fonctionnement de la CLE en tant que lieu de débats.

- ✓ Concernant les collèges, sont interrogés le fait que seuls les élus élisent le président de la CLE et l'existence de celui de l'État, en lien avec la réduction de ses moyens et de la position de « juge et partie » ce dernier face aux décisions de la CLE.
- ✓ Trois-quarts des CLE sont portées par des syndicats de bassin-versant, le reste se répartissant entre EPCI généralistes d'une part, EPTB Départements ou Régions (dont certains porteurs de plusieurs SAGE) d'autre part. Cette configuration de portage interroge un quart des CLE. Cette articulation mobilise en pratique différents éléments tactiques : représentations croisées d'élus, fusion des bureaux syndicaux et de CLE, document conventionnel entre les deux parties, avis de la CLE sur le budget de la structure porteuse, S'y ajoute une présidence de CLE assurée par un élu de la structure porteuse pour trois-quarts des SAGE.
- ✓ Indispensable au SAGE, son animation exige elle-même un portage politique solide sans lequel elle manque de légitimité, sans empêcher différentes façons de mettre en œuvre cette complémentarité. Les compétences à développer par ces animateurs associent expertise technique, traduction, médiation, négociation, portage de projet, sans négliger notions juridiques et réglementaires. Pour la plupart de profils techniques, l'acquisition de ces compétences est le fruit de l'expérience et souvent d'échanges entre pairs.

2.2.2.7 Un élargissement des pratiques de concertation rare

Le modèle de gouvernance des SAGE a-t-il fait école au-delà des CLE ? Une première lecture permet de répondre affirmativement. En effet, il a essaimé totalement ou partiellement dans le cadre des comités de rivières, des comités de pilotages des PGRE ou des AAC, ainsi qu'à l'échelle de certains projets relevant du grand cycle de l'eau (ex. restauration de cours d'eau ou de zones humides). C'est moins vrai pour le petit cycle de l'eau, qui demeure la plupart du temps géré en « boîte noire » dans une optique technique accessible à un cercle restreint d'acteurs. Quant aux inondations, leur prise en compte hésite entre impératif catégorique et technique associé à la protection et concertation indispensable à la prévention et notamment à la réduction de la vulnérabilité des territoires et des populations exposés.

Au-delà, le système de gouvernance fondée au sein de la CLE se voit aussi reproché de fonctionner autour d'un **noyau d'acteurs coupés du territoire**, des autres élus et usagers. La consultation réglementaire du public ne semble donner satisfaction que pour un tiers des CLE, **en dépit de sa lourdeur administrative et de son coût** jugé importants au regard de la faible mobilisation observée.

L'étude sur le fonctionnement des CLE constate pour sa part une **faible association des citoyens aux travaux menés en CLE**, qui s'explique notamment du fait que la **CLE est jugée représentative des acteurs et usagers** du territoire. Peuvent aussi jouer un **contexte conflictuel** ou **l'expression croissante d'intérêts particuliers difficiles** à gérer. Pour les 18% de CLE qui déclarent pratiquer ce type d'association, les modalités sont variées : panel d'habitants associés aux travaux de la CLE lors de l'élaboration du SAGE (SAGE Charente), ouverture des séances de CLE ou de commissions au public ou

des associations de citoyens (sans droit de vote), évènements ponctuels associant du public (ex. Assises de la rivière Loiret), labellisation d'actions par le SAGE (ex. mise en place d'un label SAGE Giessen Liepvrette), actions de communication...

Plus largement, se pose la **question de la communication et plus récemment de la participation citoyenne** associée au SAGE. Sans pouvoir ici recenser les divers modes de communication mobilisés (site internet associé ou non à celui du porteur du SAGE, lettres d'information, visites de terrain, ...), ni les initiatives de participation citoyenne (trop rares ou récentes), la consultation menée au titre de cette évaluation a permis d'envisager **différents freins à ce type d'investissement** : manque de temps des animateurs, sentiment de ne pas disposer des compétences nécessaires sur les deux plans, manque de moyens financiers dédiés, crainte d'élus de se voir déborder... À l'heure d'appels divers à investir la participation citoyenne dans le cadre de la GEMA, relayés notamment par des appels à projets d'agences de l'eau, il est utile d'**observer deux initiatives originales**. Leur caractère expérimental et les moyens qui l'accompagnent démontrent que l'investissement nécessaire en termes de méthode, de compétence, de temps et de moyens financier reste aujourd'hui inaccessible à la très grande majorité des SAGE.

Encadré 13 – Deux initiatives de participation citoyenne

En 2005, au cours de son élaboration, le **SAGE Drac Romanche** a organisé une **conférence de citoyens sur la gestion de l'eau** avec pour but de consulter et de mobiliser l'ensemble de la population sur les principaux enjeux de l'eau dans son bassin et sur le programme de travail envisagé pour l'élaboration de son futur SAGE. Un panel de 18 citoyens « recrutés » par un institut de sondage a débuté par une session de formation sur deux week-ends, à l'issue desquels les participants ont identifié des questions prioritaires sur lesquelles ils ont produit un avis suite à des débats avec des experts et entre eux, dont voici quelques éléments-clés : demande aux élus d'une réelle volonté politique en matière de qualité de l'eau et notamment d'assainissement, avis favorable à une augmentation du prix de l'eau pour garantir sa qualité, demande d'interdiction des canons à neige au-dessus de 3000 mètres et d'usage d'additifs. L'initiative novatrice a bénéficié notamment du suivi d'un groupe d'experts et a représenté un investissement de l'ordre de 50 000 euros hors taxes, soutenu par l'Agence de l'eau RMC.

Entre 2016 et 2018, le **SAGE de la Drôme** a bénéficié avec 4 autres vallées de l'arc alpin d'une **expérimentation de nouvelles formes de participation citoyenne pour la gestion de l'eau et des rivières** au travers du projet SPARE (Strategic planning for alpine river ecosystem). Dans ce cadre, plus de **60 évènements** participatifs ont été organisés sur tout le bassin-versant (sorties terrain, murs d'expression, observations participatives, interviews d'acteurs...). Au final, plus de **340 participants** ont pu échanger sur leurs perceptions et leurs envies pour l'eau et les rivières du bassin-versant de la Drôme et plus de **800 expressions citoyennes** ont été analysées pour rendre compte au public mais surtout aux membres de la CLE et aux décideurs, des avis des habitants. Cette expérience s'est déroulée **en amont du travail de révision du SAGE** afin que les résultats puissent être pris en compte.

Ce processus participatif a ainsi impliqué une phase de mise en place, une phase de collecte et de traitement de données à travers la démarche participative en tant que tel, et leur restitution au public. Ce qui semble opportun à retenir pour les structures porteuses est **l'engagement financier et en temps nécessité par la participation**, que ce soit pour la préparation du processus global en amont avec l'équipe et les élus, la préparation des ateliers et des supports de travail, le déploiement des outils de communication pour mobiliser les participants ou le traitement des données et leur restitution. Le processus participatif implique également **de nombreuses compétences transversales**. Le tout se traduit évidemment par un coût financier pour la structure, compensé en grande partie par le soutien européen du programme SPARE.

Par ailleurs, la participation requiert un **soutien politique indispensable**, identifié comme un réel facteur de réussite. D'un point de vue plus technique, une des difficultés à laquelle le syndicat porteur a dû faire face concerne la communication (création de réseaux de communication et de relations avec la presse, création d'outils de communication, espace d'échanges entre participants en ligne...). Des **efforts importants de vulgarisation du travail technique, de transparence et d'information** ont été conduits et à l'issue du projet, le syndicat a décidé de réaliser un nouveau site internet, de maintenir sa page Facebook créée à cette occasion et un contrat externalisé de relation-presse.

Concernant le SAGE, les **principaux effets** renvoient à l'objectif de révision du SAGE : le SMRD s'est alimenté de **propositions d'actions détaillées** et agencées en plans d'actions, d'un **état des lieux des perceptions des citoyens** permettant de réorienter la communication du syndicat et du SAGE et de **mieux comprendre les besoins des usagers** et de la **présence d'usagers dans le processus de révision et dans la CLE**, par la mise en place d'observations des réunions d'une part et par l'entrée de nouveaux membres de la CLE d'autre part. À ce titre, les **attentes initiales ont été largement satisfaites**. Pour ce qui relève des effets « d'environnement » sur le syndicat, on peut citer une **montée en compétence de l'équipe** sur la participation et ses outils et un changement dans les manières de travailler ainsi qu'un renouvellement et un développement du réseau de ses partenaires. Quant aux participants, ils ont bénéficié de rapprochements entre eux et avec le syndicat, d'une meilleure connaissance des modalités et outils de gestion de l'eau mis en place sur le bassin-versant, sans négliger des déceptions et des tensions. En résumé, l'équipe retient qu'il est nécessaire de ne pas être isolé, de faire appel à des professionnels de la participation en accompagnement ou en réalisation du processus, mais aussi pour résoudre des tensions au fil de l'eau.

À retenir

- ✓ Le modèle de gouvernance des SAGE (et en cela la logique de la loi sur l'eau de 1992) a fait pour l'essentiel école dans le cadre de la coordination et de la gestion de programmes ou de projets concernant les milieux aquatiques, mais impacté faiblement la gouvernance technique caractérisant le petit cycle de l'eau et partiellement celle la thématique des inondations.
- ✓ Les CLE font cependant face à des critiques concernant leur relatif enfermement sur un noyau dur d'acteurs, jugé inapte à représenter les usages et intérêts présents sur le territoire. Dans ce cadre, on constate actuellement une forme d'injonction à élargir les pratiques des SAGE à une participation citoyenne, avec à la clef des expériences diverses : panel d'habitants associés aux travaux de la CLE, ouverture des séances de CLE ou de commissions au public (sans droit de vote), évènements ponctuels associant du public (ex. Assises de la rivière Loiret), labellisation d'actions par le SAGE, actions de communication...
- ✓ Néanmoins, ce type d'initiatives font face à des obstacles majeurs : manque de temps et/ou de compétences des animateurs, manque de moyens financiers dédiés, crainte d'élus de se voir déborder politiquement, que deux expériences ambitieuses confirment amplement.

2.2.3 Regard sur la place et le jeu des acteurs au sein de la gouvernance

L'essence du SAGE repose dans sa capacité à **offrir aux parties-prenantes un espace de rencontre, d'échange et de concertation** pour y construire une **vision et un projet partagé autour des enjeux de l'eau et des milieux aquatiques** à une échelle hydrographique cohérente.

2.2.3.1 Disparités de mobilisation et d'investissement du côté des élus

L'importance accordée aux élus au sein de la gouvernance des SAGE s'incarne en premier lieu dans la **nécessité soulignée d'un portage politique fort** relevant du président et/ou d'un noyau dur d'élus investis dans le SAGE, sans lequel le SAGE n'ouvre pas de perspectives. Dans ce cadre, le regard porté sur les élus au sein de la CLE **distingue systématiquement ce noyau dur d'élus** totalement investis dans la conduite de la démarche (tant sur le fond que sur la forme) et de **(trop) nombreux élus qui y siègent suite à un jeu complexe de délégation ne relevant pas d'un réel choix de leur part.**

L'**investissement d'élus engagés** s'inscrit généralement dans la durée sur plusieurs mandats, c'est-à-dire sur des périodes courant de 10 à 15 ans, notamment s'ils se sont investis dès l'émergence du SAGE. Il aboutit à une **maitrise avérée des problématiques** en jeu dont ne disposent pas les autres élus au sein de la CLE. Cet investissement n'est pas toujours **reconnu sur un plan politique par les puissances tutélaires**, comme en témoigne le président de la CLE Vilaine qui observe avoir plus de facilités à rencontrer le préfet en tant président de Eau de Rennes qu'à ce titre. En revanche, en termes de conduite de la concertation cohabitent chez ces élus **différentes façons d'exercer leur présidence** avec :

- À l'extrême des **élus ne disposant pas a priori d'un poids politique marqué** compensé par un investissement fort sur le SAGE, alliant posture d'écoute et de conciliation aussi transparente que possible,
- Et à l'autre des **élus forts à l'échelle du territoire** maintenant la CLE sous leur tutelle quitte à pratiquer des arbitrages majeurs hors de la scène de la CLE, appelée à les valider sans discussion. Plus globalement, on constate que les présidents de CLE apprécient souvent les votes à l'unanimité de la CLE et préfèrent donc prévenir au préalable toute remise en cause dans ce cadre, via de tels négociations et arbitrages préalables.

Les **autres élus** posent pour leur part des **problèmes d'animation de la CLE**, notamment de mise à niveau en termes de **compréhension des enjeux**, d'autant plus importants que les SAGE « adultes » traitent de questions généralement complexes requérant de réelles connaissances. Plus prosaïquement, leur manque d'implication pose également des **problèmes d'atteinte de quorum** accrus en fin de mandature. Évoquée, la nécessité de leur « formation » semble difficile à mettre en œuvre, notamment par manque de disponibilité des animateurs et... de ces élus, même si quelques rares initiatives formelles ont été évoquées (ex. recours à la fresque du climat).

Encadré 14 – Questions d'appropriation en pratique

En 2010, une analyse des jeux d'acteurs de la CLE du AG Couesnon³² fait état des éléments suivants : « *La quasi-totalité des acteurs soulignent la difficulté à s'approprier l'ensemble de la démarche. Plusieurs nouveaux élus soulignent leurs difficultés pour avoir une vue globale de l'ensemble des facteurs influant la problématique. Ceux-ci relèvent des domaines des « sciences de la nature », mais aussi du droit rural, des rôles des collectivités publiques et des finances publiques... Cette appropriation suppose des connaissances minimums assez importantes. Les responsables associatifs qui s'y impliquent par intérêt ont nécessairement une meilleure connaissance au préalable de ces données. Les agriculteurs et les élus agriculteurs ou anciens agriculteurs ont également une assez bonne connaissance de base et des « postes d'observation » qui leur permettent de mieux appréhender ces questions. Pour d'autres, il faut « s'en remettre aux professionnels », soit les techniciens embauchés, soit les bureaux d'études à qui « on est obligé de faire confiance. »*

³² Analyse des jeux d'acteurs et de la perception des enjeux, SAGE du Couesnon, AFIP, avril 2010

L'étude sur le fonctionnement des CLE a approfondi la question de la **représentation des EPCI-FP au sein du collège des élus**. Elle est défendue par 52% du panel interrogé en lien avec leur récente prise de compétence GEMAPI, conjuguée à leurs autres compétences (urbanisme, développement économique, tourisme, énergie, climat, ...), qui justifie également ce point de vue. D'ores et déjà, certaines CLE accueillent d'ailleurs ces collectivités en leur sein de façon volontaire. Les discussions concernent essentiellement la façon de **ménager un équilibre entre élus communaux et élus délégués par les EPCI-FP** (50/50 étant la proportion la plus communément défendue), avec pour atout pour les premiers leur connaissance fine du territoire et l'ancrage du SAGE et pour les seconds la capacité d'agir et leurs moyens financiers.

Par ailleurs, se pose la question cruciale de **l'absence d'élus impliqués sur les questions d'aménagement du territoire**, qui renvoie notamment aux modalités de leur désignation, comme déjà évoqué. Et il ne semble pas évident que le poids croissant des EPCI-FP également compétents sur l'ADT au sein de la CLE permette de résoudre cette question, d'autant plus que les SAGE sont appréhendés comme producteurs de nouvelles contraintes en la matière. En effet, bon nombre d'animateurs ou de représentants de l'État soulèvent à la fois la question de la **spécialisation des élus au sein de ces collectivités** et celle répandue du **manque de cohérence dans les prises de positions des élus** une fois hors de la CLE.

2.2.3.2 Des services de l'État incontournables bien qu'affaiblis

Concernant les services de l'État et assimilés, ont été soulevés différents intérêts et questions :

- La nécessité d'une **collaboration suivie avec les services de la DDT** notamment sur la **définition du règlement et sa mise en œuvre**, à la fois pour s'assurer de son applicabilité et de son application. Cette collaboration n'est pas forcément toujours évidente, suivant l'intérêt que les agents de ces services portent au SAGE, même si ceux qui ont été consultés reconnaissent que l'existence d'un SAGE et d'une CLE peut être considérée comme un facilitateur de leurs propres missions.
- L'intérêt d'une **coopération active avec les services de l'agence de l'eau**, dont l'expertise est généralement reconnue par les porteurs de SAGE, et généralement soulignée, même si toutes les agences n'investissent pas les CLE avec une même intensité.
- Au sein de la CLE proprement dite, la présence active de ces acteurs permet le **rappel des cadres réglementaires et des orientations des politiques publiques s'imposant au SAGE**, permettant aux porteurs de SAGE de ne pas se trouver dans la position d'assumer cette fonction souvent nécessaire et brouiller la lisibilité de leur rôle.
- Ces deux attentes doivent cependant faire face à un **déficit de présence jugé croissant** en lien avec un manque de moyens humains, émanant à la fois par les porteurs de SAGE et des représentants de ces services. Dans certains cas, une perte de compétence technique et de connaissance du terrain de ces services, réduits à se cantonner à des rappels réglementaires formels, est évoquée. S'ensuivent chez certains de nos interlocuteurs des interrogations déjà évoquées sur la pertinence d'un **maintien d'un collège État au sein de la CLE**.

2.2.3.3 Un collège Usagers composite interrogé

Le collège usagers peut constituer à la fois un **moteur et/ou un frein essentiel au fonctionnement de la CLE** et plus globalement à la dynamique du SAGE. En effet, ces acteurs sont porteurs d'intérêts spécifiques très différents, avec des **acteurs développant une approche et une sensibilité**

environnementales et de fortes attentes en termes d'ambitions du SAGE et des **acteurs économiques** soucieux de ne pas voir le SAGE entamer leurs marges de manœuvre. Le travail de consultation des acteurs est directement témoin de cet antagonisme de positions sachant que **s'il a été possible de rencontrer des acteurs environnementaux, il a été difficile d'établir un contact avec des acteurs économiques** concernés, tant au niveau des études de cas que des ateliers. Il est tentant dans ce cadre de penser que ces derniers conçoivent le SAGE plutôt comme un « **mal nécessaire** », dénonçant notamment un **manque de prise en compte des conséquences économiques de décisions** qu'ils vivent comme imposées. La confrontation de ces points de vue antagonistes peut également être à la source de blocages du SAGE et de dysfonctionnements de la CLE.

Encadré 15 – Points de vue de représentants nationaux d'acteurs économiques

Lors de la 2^{ème} phase de l'étude, des entretiens ont été menés avec plusieurs représentants nationaux d'acteurs économiques impliqués dans les SAGE (EDF, UNICEM, APCA...).

Il ressort de ces échanges que ces acteurs n'ont pas vraiment de « doctrine nationale » en matière de participation aux SAGE. « *Cela se joue surtout dans les territoires, où des représentant locaux **défendent les intérêts de la profession** en participant aux CLE* ». Ils souhaitent « *Partager avec les autres élus économiques pour partager les constats et les positions* ». Cette motivation de participation centrée sur la défense d'intérêts est accompagnée toutefois par certains d'une volonté d'ouverture affichée, comme EDF affirmant : « *Notre posture est une volonté de dialogue et de concertation ; nous sommes favorables à une démarche de co-construction et de recherche d'un intérêt collectif* ».

Certaines remarques sont revenues plusieurs fois dans les échanges comme celles relatives à la sous-représentation des secteurs économiques dans les instances des SAGE, à la lourdeur des documents de SAGE, à l'importance du caractère « neutre » de la structure porteuse et de l'animateur, ou encore à la difficulté due au fait que le SAGE ne se positionne pas comme maître d'ouvrage (« *le SAGE amène de la réglementation et apparait comme "donneur de leçons" sans être impliqué lui-même dans la mise en œuvre* »).

Parmi les propositions d'adaptation faites par ces acteurs, on peut retenir :

- *Porter plus d'attention à l'économie locale (faire une vraie mesure de l'impact des orientations du SAGE avec une évaluation économique de son incidence),*
- *Faire une plus grande place au monde économique qui est sous-représenté dans la CLE,*
- *Introduire un pouvoir de veto d'un acteur à partir du moment où son activité est menacée,*
- *Bien redéfinir le qui fait quoi sur l'eau (C'est confus et complexe depuis la transmission des compétence GEMAPI aux collectivités).*
- *Doter les SAGE des moyens d'animation nécessaires à cette gouvernance, afin de la proportionner aux besoins.*
- *Sur le fond, il devrait y avoir une clef de lecture obligatoire avec une vision long terme : le temps long et notamment les questions de changement climatique et de prospective en général sont souvent très mal prises en compte,*
- *D'un point de vue pratique, rendre obligatoire des synthèses et résumés avec les points clefs des documents du SAGE (clairs, compréhensibles et courts).*

Il est nécessaire d'ajouter que certains acteurs, représentant notamment des usages de loisirs associés à l'eau, se trouvent généralement dans une **position médiane**, centrée sur des préoccupations précises et localisées, sauf à ce qu'elles relèvent d'enjeux touristiques importants pour le territoire, rejoignant alors les priorités des collectivités du territoire.

Représentant de l'ordre d'un quart des effectifs de la CLE et marqués par ces divisions, **ces acteurs ne disposent que d'un pouvoir relatif au sein de la CLE**. On peut cependant distinguer :

- Des **acteurs faibles** qui peuvent continuer à utiliser en parallèle les moyens juridiques jugés nécessaires à faire valoir leurs points de vue (essentiellement du côté de l'environnement) ;
- Des **acteurs adoptant des stratégies de temporisation**, voire de blocage, notamment via une remise en cause de la connaissance et des diagnostics sur lequel le SAGE s'appuie. Cette posture est sensible notamment au niveau du monde professionnel agricole ;
- Des **macro-acteurs** (producteurs d'énergie, gestionnaires de voies navigables) ou des acteurs fortement organisés à des échelles supra, capables de défendre leurs intérêts hors d'une instance locale telle que la CLE et soucieux que le SAGE ne soit pas à l'origine d'une jurisprudence qui pourrait concerner d'autres territoires. On notera cependant qu'un acteur tel que HAROPA (ex. Port de Paris) déclare s'être inspiré de la concertation en CLE pour créer et animer des instances partenariales de gestion des aménités associées à certains de leur site, d'abord sur le périmètre du SAGE Marne-confluence puis au-delà.

Le **caractère composite de ce collège est régulièrement mis en cause** notamment par les acteurs environnementaux appelant à les distinguer des usagers économiques, tels que cela est aujourd'hui acté dans le cadre des comités de bassin et les autres, repris dans différents rapports parlementaires. Pourtant l'étude sur le fonctionnement des CLE indiquent que plus des trois-quarts des répondants jugent **inoportune une subdivision de ce collègue usagers** et d'imposer un ratio 50/50 entre ces deux types d'acteurs, au regard de risques accrus de non-atteinte de quorum et un peu moins des trois-quarts estiment que ce **collège est dans leur cas plutôt représentatif des enjeux de leur bassin-versant**. S'y ajoute une **demande de souplesse supplémentaire**, en faveur d'une **meilleure représentativité des enjeux du bassin-versant** et d'une **réduction des problèmes d'absentéisme** de certains acteurs et/ou **de surreprésentation** d'autres (cf. SAGE interdépartementaux), quitte à intégrer de nouveaux types d'acteurs dans la liste établie au R.212-30 du code de l'environnement.

À retenir

- ✓ Les élus, qui titre leur légitimité de la démocratie représentative, sont (avec les services de l'État) les acteurs les plus interrogés par la gouvernance pluripartite associée aux SAGE, même s'ils y disposent d'une place prédominante. Au sein de leur collège, sont généralement distingués (1) un noyau dur engagés dans la durée, dont est attendu un portage politique fort. Parmi les présidents de CLE qui apprécient d'afficher l'unanimité de ses décisions, le poids politique est déterminant de leur façon de gouverner. Certains élus forts tendent à minimiser la portée de débats, pratiquant des arbitrages si nécessaire hors CLE. D'autres élus au moindre capital politique gagnent leur légitimité grâce à leur investissement sur le fond et leur capacité d'écoute, de conciliation et d'arbitrage et (2) des élus peu investis et renouvelés régulièrement, interrogeant l'animation, liée à une faible maîtrise des enjeux, et le fonctionnement de la CLE (quorum).
- ✓ Si le renforcement récent de la représentation des ECPI-FP liée à la compétence GEMAPI devrait avoir des effets à terme sur le collège élus, la période de transition actuelle témoigne de la volonté de conserver un lien avec des élus communaux, vecteurs d'ancrage territorial et d'attentes de voir des élus compétents en matière d'aménagement du territoire intégrer les CLE et opérer ainsi un lien politique manquant cruellement aux SAGE
- ✓ L'État et ses services demeure un acteur-clef de cette gouvernance, dont les porteurs de SAGE attendent un soutien cohérent (c'est-à-dire sans contradictions internes à ces services) avec les orientations du SAGE et la distinction entre leur rôle d'animation et la fonction régaliennne de

l'État. En retour, ces services jugent le SAGE comme plutôt facilitateur de leurs missions. Ces atouts réclament cependant une coopération active entre ces parties prenantes, qui souffrent d'une baisse des moyens que l'État est capable de consacrer à ces démarches (déficit de présence, perte d'expertise, rôle trop formel) aboutissant certains acteurs à interroger l'existence d'un collègue État au sein de la CLE.

- ✓ Le collège usagers demeure marqué par la présence d'acteurs aux intérêts et priorités souvent antagonistes, entre acteurs environnementaux et économiques. De ce point de vue, ils sont, suivant leurs capacités à faire valoir leurs attentes et craintes, un facteur de dynamique ou de blocage de ces démarches. Ce qui les amènent pour des raisons antagonistes à juger contester souvent ce mode de gouvernance, allant à leurs yeux « soit trop, soit pas assez loin ». Suivant leur poids politique ou économique, ils adoptent donc différentes postures et stratégies pour tenter de maximiser ou minimiser la portée du SAGE (recours juridiques, temporisation via mise en cause de la connaissance, négociations hors CLE). Le caractère composite de ce collège reste l'objet de débats entre tenant d'une subdivision et statu quo, renvoyant tant à des préoccupations politiques que fonctionnelles (quorum...).

2.2.4 La gouvernance des SAGE au crible des critères de l'évaluation

2.2.4.1 Un modèle original pertinent en quête de légitimité

Le modèle de gouvernance associé aux SAGE constitue un **point fort de l'outil SAGE**. En actant l'existence d'un lieu (la CLE) où les **parties prenantes de la gestion de l'eau sur un périmètre hydrographique cohérent peuvent se rencontrer, échanger et se projeter** collectivement apparaît en effet comme un acquis essentiel, reconnu par tous les acteurs consultés. Concevoir ce lieu comme **destiné à être pérenne** est aussi à une spécificité à souligner, reconnaissant d'emblée la nécessité d'une gestion au long cours des enjeux traités. De ce point de vue, ce modèle se distingue clairement de celui du débat public attaché historiquement à des grands projets d'aménagement, qui ne sont donc pas voués à être permanent.

Ce modèle a su trouver sa place et inspirer le monde de la gestion de l'eau depuis près de 30 ans et il paraît aujourd'hui difficile d'envisager un projet ou un programme de gestion de l'eau et des milieux aquatiques un tant soit peu ambitieux concernant la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sans le doter d'un dispositif de concertation. Il est cependant nécessaire de ce point de vue de **distinguer ici la sphère du petit cycle de l'eau** (usage de la ressource), dont la gestion antérieure à la création SAGE reste conçue sous l'angle d'un service relevant de la compétence des collectivités, **de celle d'un grand cycle** (développant une approche intégrée de l'eau et des milieux aquatiques) dont la prise en compte est conjointe avec la création des SAGE. Les projets relevant du petit cycle continuent généralement à être gérés comme une question d'ordre technique n'appelant pas de concertation (modèle de « boîte noire »), contrairement à ceux relatifs au grand cycle touchant généralement un large panel d'usages et d'intérêts sur les territoires concernés.

Cependant, **ce modèle n'a pas fait école au sein des politiques territoriales** au-delà de sa sphère d'origine et aboutit aujourd'hui à un véritable paradoxe : les élus moteurs des SAGE et les représentants du monde associatif, ayant développé ou pris part à ce mode de gouvernance, l'envisagent comme incontournable tout en soulignant son déficit de reconnaissance.

2.2.4.2 Une cohérence affectée par les cultures et les pratiques des acteurs en présence

La CLE, instance unique dans le paysage politique national, demeure encore aujourd'hui une innovation. Elle n'en apparaît pas moins comme une **réponse cohérente à l'ambition de gouvernance renouvelée portée par les SAGE**. Les SCoT qui sont sans doute les outils les plus proches des SAGE de par leur vocation restent par exemple du ressort décisionnel exclusif d'une assemblée d'élus.

Pourtant, **ce modèle** se trouve en rupture avec une culture politique jacobine traditionnelle et **interroge les représentations et pratiques des différentes parties en présence** :

- **Il vient contrevenir aux pratiques descendantes des pouvoirs publics** (et de certains élus) en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, avec à la clef des risques avérés de mise en cause du pouvoir des acteurs de la CLE et de la CLE elle-même ;
- **Il interroge également les pratiques des élus locaux**, qui peuvent rencontrer des problèmes de positionnement au sein de l'arène de la CLE, avec une difficulté à trouver un équilibre entre des rôles de partie prenante au même titre que les autres acteurs, d'animateurs de la mise en débat ou encore d'arbitres entre des acteurs aux intérêts opposés. De fait, il apparaît qu'en dehors d'un noyau dur d'élus en capacité d'assurer ces différents rôles, une bonne part des élus demeure en marge, voire démissionnaire, dans le cadre de ce système ;
- **Concernant les usagers, il peut parasiter les pratiques de « négociations discrètes »** d'acteurs disposant d'un poids politique ou économique. Il peut aussi témoigner de la **difficulté d'acteurs de la société civile à assurer un rôle de représentation**, avec des approches limitées des intérêts en jeu ou encore des volontés de freinage, voire de blocage, des processus de concertation. Plus généralement, c'est la **vocation du collègue des usagers à accueillir des acteurs aux points de vue divers** et souvent antagonistes qui est mise en cause.

Autant dire que la cohérence de la gouvernance associée au SAGE relève d'un véritable apprentissage pour l'ensemble des acteurs, renouvelé régulièrement pour des élus dont la nomination à la CLE suit le rythme des mandatures de leurs collectivités.

À cela s'ajoute les **animateurs des SAGE qui font face à un métier** complexe, exigeant de trouver un positionnement adapté entre leur fonction technique et leur fonction stratégique et tactique d'animation pour laquelle ils ne disposent généralement pas d'emblée des compétences nécessaires. Davantage que des guides méthodologiques énonçant des principes pour l'action mais manquant forcément de pragmatisme (c'est-à-dire de capacité à resituer l'action dans son contexte), cette « formation socio-politique » *in vivo* appelle en priorité des réseaux actifs d'échanges entre praticiens, qui ont été trop rarement pensés comme incontournables par les promoteurs de cette politique.

2.2.4.3 Une mise en pratique interrogeant l'efficacité de cette gouvernance

Ce mode de gouvernance trouve sa pleine expression dans sa mise en pratique. Entre l'esprit et la lettre, **les questions sont multiples concernant différentes difficultés fonctionnelles** relatives par exemple aux modalités de renouvellement des collèges de CLE, à la mobilisation des acteurs notamment lors de la mise en œuvre du SAGE (associée à la difficulté d'atteindre les quorums attendus) ou encore au caractère chronophage de la concertation. Ces questions sont posées de manière d'autant plus cruciale que les cadres réglementaires encadrant le fonctionnement de la CLE tendent à accroître certaines pesanteurs et il importe de retenir qu'à l'heure actuelle, les CLE ne sont réellement fonctionnelles que la moitié du temps.

Au-delà, sont interrogées les **prérogatives politiques réelles dont disposent les CLE**, sachant que leurs **décisions** peuvent se trouver **affectées ou contredites soit par l'État**, dans le cas de décisions en contradiction avec les avis de la CLE (voire avec les orientations du SAGE) ou dans une moindre mesure en **décalage avec les actions mises en œuvre par les collectivités du territoire**, en particulier lorsqu'il s'agit de la collectivité porteuse du SAGE. Ces mises en cause apparaissent comme un facteur tangible de démotivation et de démobilisation des acteurs de la CLE.

Enfin et plus fondamentalement, demeure l'interrogation sur la **capacité de la CLE à porter des ambitions jugées à la hauteur des enjeux tout en ménageant un consensus suffisant entre des acteurs aux intérêts divers**, voire antagonistes. Ce dernier point est loin d'être négligeable : le SAGE et sa gouvernance hybride peuvent être considérés comme une initiative du législateur destinée à inscrire les politiques de l'eau sous un régime de contrôle des usages autre que placé sous sa seule autorité. Il réclame cependant d'être confronté aux constats évaluatifs consacrés à la portée planificatrice et opérationnel de l'outil.

En dépit de ce tableau en demi-teinte, il est nécessaire de souligner que **tous les acteurs des CLE consultés se sont montrés attachés au premier chef à l'existence de cette instance**. Si la portée des documents du SAGE a souvent été discutée, l'existence de ce mode de gouvernance original constitue de ce point de vue le **principal point fort du SAGE**, au travers de l'espace pérenne de concertation offert, de sa vocation à associer un large panel d'acteurs, ainsi que de la possibilité de les réunir autant que nécessaire. S'y ajoutent les marges de manœuvre offertes en termes de déclinaison et d'animation de ce dispositif offrant une souplesse indispensable. En regard, on peut cependant s'étonner que le caractère incontournable de ce mode de gouvernance pour ceux qui le pratiquent ne suffise pas à lui-même à **faire évoluer l'image de lourdeur et de complexité** – incarnée par celle « *d'usine à gaz* » – attachée au SAGE.

2.3 LA PLANIFICATION

2.3.1 Place et rôle des documents du SAGE

L'objectif n'est pas de reprendre ici en détail les contenus des documents, mais d'en rappeler les objectifs et la place dans les séquences de l'élaboration du SAGE, tout en les confrontant aux différents points concernés soulevés par les acteurs consultés dans le cadre de cette mission.

Pour rappel, les **principaux documents du SAGE sont les suivants** :

En phase d'émergence

1. **Le dossier préliminaire** visant à poser les bases du SAGE à savoir les principaux enjeux, le périmètre et les acteurs impliqués.

Le dossier préliminaire n'a jamais été évoqué par les personnes interrogées. On peut néanmoins s'interroger sur la procédure à suivre pour les SAGE nécessaires ciblés par les SDAGE. Faut-il dans ces cas déposer un dossier de saisine avec le même formalisme que les SAGE non ciblés ?

En phase d'élaboration

2. **L'état des lieux et diagnostic**, recouvrant l'ensemble des éléments de connaissances recueillis et leur valorisation en termes d'enjeux pour le territoire,
3. Le document prospectif consacré aux **tendances et scénarios** en vue de l'atteinte du bon état ;
4. **Le document stratégique** reposant sur l'appréciation des impacts techniques et économiques des scénarii, avec pour but de formaliser les objectifs du SAGE et d'arrêter la stratégie du SAGE ;
5. **Le Plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD)** posant suivant les objectifs stratégiques les dispositions, les moyens et les indicateurs de suivi/évaluation pour la mise en œuvre ;
6. **Le règlement** destiné à édicter des règles et des zonages.

Il est à noter que le **rapport environnemental**, qui est un document complémentaire obligatoire, n'a jamais été évoqué par les animateurs interrogés autrement que pour s'interroger sur son utilité, dans le cadre d'une démarche inscrite dans une optique environnementale.

Dans les ateliers et dans les études de cas, les acteurs interpellent essentiellement les documents relevant des phases 3, 4 et 5.

2.3.1.1 État des lieux et diagnostic : la connaissance, ferment d'une stratégie pertinente et cohérente

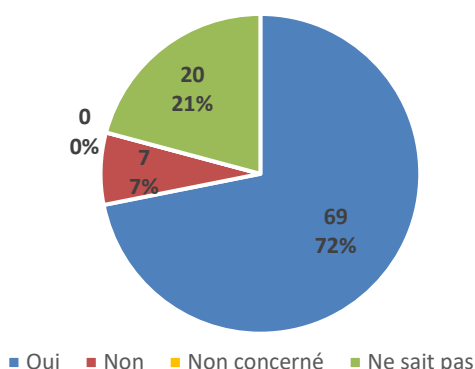
La connaissance dans le cadre de l'état des lieux diagnostic est reconnue par tous comme un élément essentiel à l'ambition de planification, mais néanmoins elle interroge certains sur le niveau de connaissance à approfondir et le ciblage des thématiques à retenir. **Un biais trop souvent constaté est la recherche d'un niveau de connaissance fort sur tous les sujets** entraînant ainsi des états des lieux/diagnostic qui durent en moyenne 4 années. Avec le recul, les plus anciens estiment nécessaire de mieux cibler les sujets sur les enjeux majeurs, afin de finaliser cette étape rapidement pour ne pas perdre les acteurs dans la dynamique de réflexion. Il est convenu que la connaissance des autres thématiques pourrait être traitée dans le cadre de la première mise en œuvre et ainsi préparer la révision, voire maintenir la mobilisation des acteurs de la CLE sur des enjeux stratégiques pour eux.

Ainsi **cette priorisation en phase d'état des lieux diagnostic pourraient être un moyen de se concentrer sur le ou les enjeux mobilisateurs des acteurs locaux.**

Les nouveaux sujets liés au changement climatique par exemple et/ou de la biodiversité sont souvent évoqués comme encore trop peu abordés ou interrogeant des territoires non encore engagés dans des SAGE. Néanmoins, une large majorité des animateurs interrogés dans le cadre de la dernière enquête ont mentionné que le sujet était déjà pris en compte dans les documents de SAGE ou bien qu'il le serait à court ou moyen terme :

Figure 24 – Intégration du changement climatique dans les documents du SAGE

Réponse à la question : Le SAGE a-t-il déjà intégré ou intégrera-t-il à court ou moyen terme la problématique du changement climatique dans les documents ?



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 96 SAGE), septembre 2021

En termes de modalité d'intégration du changement climatiques dans ces documents, pour la majorité des répondants, cela passe par une prise en compte dans la stratégie du SAGE (lors de la révision notamment,) dans les dispositions du PAGD, et pour certains en y intégrant les résultats du PTGE ou de l'étude HMUC (Hydrologie Milieux Usages Climats). Pour beaucoup, l'intégration de ces enjeux passe également par la réalisation d'études identifiant les impacts du changement climatique sur la ressource en eau. Pour certains, la révision du PGRE a également permis l'intégration des enjeux dans les documents. Parmi les autres leviers cités figurent notamment la réalisation de colloques de sensibilisation et l'intégration dans les débats à la CLE.

Dans cette enquête, la même proportion de répondants considère que **le changement climatique peut impacter la dynamique des SAGE.**

Note : Des outils produits par le projet LIFE Eau&Climat visent à aider les SAGE dans la prise en compte du changement climatique. Un des objectifs du projet et de favoriser la répliquabilité des résultats dans tous les SAGE (En ligne sur Gest'Eau : <https://www.gesteau.fr/life-eau-climat>).

Le recours à une telle priorisation serait un moyen de rendre plus efficiente cette première phase d'élaboration et donner également du temps aux acteurs pour assimiler « la technique » d'un ou deux sujets à la fois (et d'intégrer l'impératif de concertation...).

Le temps nécessaire à l'appropriation de thématiques complexes à appréhender pour des non spécialistes mais néanmoins décideurs **est trop souvent négligé dans ce type de démarche** et souvent la cause d'un désintéressement progressif. La problématique du renouvellement complexe et long des membres des CLE ne favorise pas non plus l'investissement nécessaire à la connaissance de toutes les thématiques de l'eau d'un bassin-versant.

La place de la connaissance est unanimement reconnue comme ferment d'une stratégie pertinente et cohérente, que ce soit globalement ou à propos d'un enjeu spécifique. Elle est conçue comme un **facteur majeur d'objectivation des débats** au sein de la CLE **et de fondation d'un diagnostic partagé** (sans recours à la connaissance, on demeure dans des débats de type « *café du commerce* » où dominent *a priori* et intérêts spécifiques). **L'état des lieux et le diagnostic lors de l'élaboration du SAGE** constituent de ce point de vue des **étapes déterminantes de la production de connaissances nécessaires** à ces démarches ultérieures d'animation et de gestion intégrée sur le territoire. Certains SAGE se donnent pour mission de créer et gérer un observatoire de la gestion de l'eau sur leur périmètre valorisant les données initiales acquises dans la perspective de disposer d'un t0. L'appropriation collective de ces connaissances constitue également une première marche dans l'apprentissage nécessaire à la co-construction ultérieure d'une stratégie et d'un projet pour le territoire du SAGE.

En revanche, **se posent des questions sur la nécessité d'un réinvestissement total de ces états de lieux et diagnostics lors des révisions des SAGE**, sachant que certains SAGE, tel que celui de la Nappe de l'Est Lyonnais ont hiérarchisé les priorités d'investissement lors de leur révision en considérant que certains enjeux/problématiques n'avaient pas suffisamment évolué pour mériter un réinvestissement complet, alors que d'autres émergentes ou montantes faisaient figures de priorités. Plus globalement, les consultations conduites dans le cadre de cette évaluation en témoignent également, notamment dans le cadre de révisions, mettant en avant une lecture des enjeux renouvelée par le filtre du changement climatique, susceptible de faire évoluer les ordres de priorités des SAGE.

Par ailleurs, au regard de la complexité des enjeux, il apparaît que la **connaissance produite dans le cadre du SAGE devient progressivement difficile à assimiler pour les acteurs entrant dans la démarche en cours de route**. La question de savoir **comment acculturer ces acteurs au sein des CLE** se pose clairement à la plupart des SAGE. Cette question est sensible notamment au sein du collège des élus, sachant que ce **degré de maîtrise de la connaissance tend à créer un fossé entre les élus investis de longue date et les élus entrants**, qui ont du mal à s'approprier cette connaissance et tendent à demeurer en marge au sein de la CLE. Des animateurs et acteurs investis au sein des CLE s'interrogent ainsi sur la manière de permettre à chaque nouvel entrant d'accéder à cette connaissance (formation, sensibilisation, découverte de réalisations, « examen d'entrée », ...). La question de l'énergie, du temps et des moyens à consacrer à cette acculturation est posée. Cette question est en plus mise en évidence par les problématiques de renouvellements réguliers et lourds à gérer.

Enfin, certains acteurs dénoncent des **stratégies de temporisation et d'obstruction reposant sur la mise en cause récurrente de la connaissance** produite et l'activation de controverses stérilisantes. Ce type de stratégie est mobilisée notamment par certains acteurs économiques.

2.3.1.2 Tendances et scénarios : pour quelle plus-value ?

Cette étape de l'élaboration du SAGE a été évoquée dans nos échanges avec les animateurs **comme un passage obligé fixé par les guides SAGE mais sans que paraisse en être perçue réellement la plus-value**.

Bien que l'objectif de pouvoir se projeter dans des scénarios d'évolution du bassin soit parfaitement compris, les acteurs s'interrogent sur l'utilité de cet exercice exigeant, alors que les pressions liées à l'aménagement du territoire ne sont pas réellement maîtrisées par eux. En termes d'urbanisme par exemple, les dossiers PLUi ou SCoT arrêtent des choix de développement à la construction auxquels le

SAGE n'a généralement pas pris part, conférant à cet exercice de projection un caractère essentiellement théorique, sans portée planificatrice ou opérationnelle.

Cette étape interpelle donc directement les **liens entre les problématiques de l'eau et celles de l'aménagement du territoire**, avec les difficultés qu'il y a à mettre en place une réelle coordination entre ces deux « mondes » d'acteurs. C'est le cas pour le lien avec l'urbanisme, mais aussi avec l'agriculture pour laquelle les politiques mises en place localement sont en plus décidées à un niveau supra (national et communautaire) (cf. aussi § 2.1.3 « Relations à l'aménagement du territoire » pour plus de détails).

De plus, faire travailler le SAGE sur un scénario d'évolution du bassin si aucune action n'est mise en œuvre, est jugé comme un exercice purement spéculatif, même s'il peut avoir des vertus pédagogiques.

Ce type d'approche est également demandé dans le cadre de l'évaluation environnementale du SAGE perçue parfois comme un doublon dans l'articulation des débats et des écritures.

Le travail sur les scénarios ajoute en moyenne 1 an à l'élaboration pour un exercice non repris sur le fond par la suite dans le PAGD. Souvent cette étape jugée technique est externalisée par la structure porteuse à un bureau d'études, ne facilitant pas son appropriation par les membres de la CLE et ayant tendance à standardiser les rendus d'un bassin à l'autre.

En conclusion, les souhaits exprimés seraient de pouvoir infléchir ou envisager cette étape d'une autre manière.

2.3.1.3 Un document stratégique peu valorisé

La rédaction d'un document stratégique est une étape qui fait l'unanimité auprès des animateurs et des acteurs membres de la CLE, car il fait sens et donne les lignes directrices pour le SAGE. Cependant il ressort que ce point est trop souvent traité trop rapidement et pas assez en profondeur alors qu'il est peut-être jugé plus important que le PAGD ou au moins autant.

La densité du PAGD et le temps de travail consacré à sa rédaction fait oublier les points partagés dans le cadre des séances de travail autour de la stratégie, alors que ce document pourrait permettre de mieux valoriser et suivre la mise en œuvre du SAGE par la suite.

Face à ce déficit de valorisation, certains de nos interlocuteurs estiment que **la construction d'une véritable stratégie de l'eau par sous-bassin** comme l'a souhaité la loi de 1992 **permettrait à la CLE de renforcer sa position de pilote d'une politique locale de l'eau**. Ce serait également un moyen de renforcer **sa reconnaissance** auprès des autres acteurs de l'aménagement du territoire en lui donnant un rôle dans le suivi et l'évaluation de cette stratégie en phase de mise en œuvre du SAGE. La CLE dépasserait ainsi son rôle prédominant en phase de mise en œuvre de simple organe consultatif pour rendre des avis sur des dossiers IOTA. Le manque de reconnaissance des SAGE est évoqué par les animateurs notamment dans l'enquête portée par le ministère (demande à ce que les CLE deviennent Personnalité publique Associée (PPA) (cf. aussi § 2.1.3.3 et 2.2.2.5).

La GEMAPI donnant plus de poids à l'opérationnalité des structures porteuses, il pourrait y avoir un travail d'amélioration de la gouvernance pour renforcer le pouvoir de la CLE dans sa définition de la politique locale de l'eau et lui permettre d'apporter un rôle d'arbitre et de contrôle de la bonne exécution du SAGE. Les structures GEMAPIennes assureraient la mise en œuvre des programmes (se posera la question des structures porteuses également porteuses de l'animation des SAGE, risque de confusion et collusion des actes, force/faiblesse pour le territoire, ...).

Encadré 16 – Un exemple d'efficacité réinterrogée face à la problématique de la GEMAPI

Le **SAGE du Golfe du Morbihan** est un SAGE nécessaire, donc subi au départ par les acteurs locaux qui n'étaient pas demandeurs. Sur le territoire bassin-versant, il y a eu dès l'initiation de la démarche (2012) une « bagarre » entre structures existantes pour savoir qui va porter le SAGE. Sont concernés : le PNR du Golfe, le syndicat de la Ria d'Étel (SMRE) et le syndicat mixte du Loc'h et du Sal (SMLS), avec un avantage en termes de couverture du périmètre pour le PNR, puis le SMLS et enfin le SMRE. C'est finalement le SMLS qui est chargé de l'animation générale pour l'élaboration du SAGE.

Très rapidement, le président à la tête de la CLE et du SMLS souhaite anticiper la réflexion sur la gouvernance et la GEMAPI. En 2014/2015, une étude de gouvernance est lancée, avec finalement un effet « dévastateur » sur la gouvernance et le jeu des pouvoirs entre élus et structure en place. Sur le territoire du SMLS, les EPCI généralistes ont choisi de conserver la GEMA et le SMRE a fait de même sur son bassin-versant. Concernant le PI, les EPCI généralistes du périmètre du SAGE ont tous conservé l'exercice de la compétence. L'objectif de départ de conforter le SMLS dans son rôle opérationnel GEMA et aussi d'étendre son périmètre sur la Ria d'Étel pour coller au périmètre du SAGE est un échec qui aboutit à la dissolution du SMLS en 2018 et à la reconstruction d'un syndicat d'animation du SAGE uniquement avec l'item 12 (animation) du 211-7 du CE.

Si la construction du SAGE a pu continuer tant bien que mal à aboutir à un SAGE validé le 24 avril 2020, il doit faire face à la question cruciale suivante : Comment s'assurer de la cohérence et l'efficacité des actions au regard des priorités du SAGE tout en gardant une dynamique des membres de la CLE ? Aux dires de ses responsables, la reconquête de la confiance et d'un lien dynamique entre planification et opérationnalité représente un vrai défi pour le syndicat porteur du SAGE.

Les acteurs des territoires semblent d'accord pour travailler en faveur d'une stratégie plus ambitieuse des SAGE et ainsi renforcer ce rôle de gouvernance du « parlement de l'eau ».

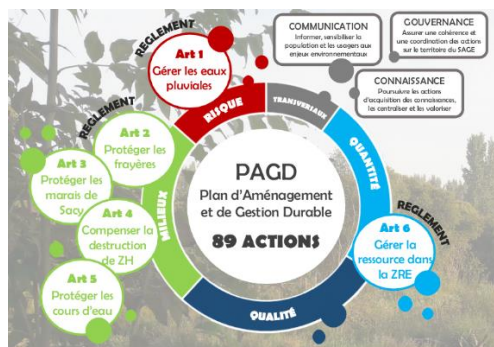
À retenir

- ✓ La connaissance est le terreau incontournable d'une démarche de SAGE, pour répondre à l'ambition conjuguée de planification et de diagnostic partagé des enjeux. Il s'agit d'un facteur d'objectivation majeur, qui peut cependant être le ferment de blocage de la dynamique du SAGE, via sa mise en cause. Se posent ainsi des questions récurrentes sur le niveau de connaissance adéquat pour ne pas égarer la CLE dans trop de lenteur et de complexité, d'autant plus que l'appropriation de cette connaissance demeure un enjeu en soi pour tous les SAGE et qui s'accroît souvent avec le temps... et la connaissance accumulée. La nécessité de prioriser cet investissement sur des enjeux majeurs est régulièrement évoquée, comme celle de préciser l'ampleur de cet investissement lors de la révision des SAGE.
- ✓ L'investissement prospectif sur lequel repose la phase « Tendances et scénarios » n'est pas clairement valorisée même si son principe n'est pas contesté à la fois pour envisager l'avenir et pour ses vertus pédagogiques. Mais l'utilité de cet exercice est mise en cause par l'absence de maîtrise par le SAGE des pressions résultant de l'aménagement du territoire, qui lui donne un caractère formel, témoin de la difficulté à établir des liens entre eau et aménagement.
- ✓ L'étape d'élaboration d'une stratégie apparaît essentielle pour assurer la pertinence et la cohérence du SAGE, mais reste généralement traitée de façon trop superficielle avant d'être noyée dans des PAGD qui virent aux « catalogues de mesures. » Des attentes s'expriment concernant la valorisation et l'appropriation de cette stratégie dans l'optique de faire de la CLE le pilote d'une politique locale de l'eau plutôt que d'organe consulté sur des avis réglementaires.

2.3.1.4 Un PAGD en manque d'appropriation

Le PAGD est jugé par les acteurs trop dense, avec trop de dispositions/mesures qui ne favorisent pas sa lisibilité et l'appropriation par les membres des CLE eux-mêmes. Par exemple, les PAGD des SAGE Oise Aronde et Viaur comptent respectivement 89 et 99 dispositions/mesures. Les animateurs expriment souvent qu'ils doivent réécrire le PAGD sous forme de synthèse ou de documents éclatés à destination des élus, des acteurs socio-économiques, etc., pour les aider à retrouver ce qui les concerne. Parfois ils retravaillent les sites internet et la communication générale pour favoriser cette appropriation.

Figure 25 – Extrait de document de synthèse du SAGE Oise Aronde



Source : SAGE Oise-Arond

Avec le temps et la connaissance plus importante dont bénéficient les territoires, la rédaction du PAGD tend à dériver vers celle de préprogrammes opérationnels, ce qui interroge sur la notion de planification. Faut-il écrire à travers les PAGD ce type de préprogramme ou tendre vers un document de cadrage stratégique de la politique locale à mettre en œuvre ? Selon les techniciens, la notion de préprogramme semble opportune car cela facilite le passage à l'action tout en assurant une couverture de l'exhaustivité des sujets à traiter. En revanche, les élus porteurs paraissent plutôt attachés à un document plus stratégique qu'ils ne retrouvent plus dans les PAGD actuels.

L'existence de nombreux contrats/démarches thématiques à caractère opérationnels affirmés et reconnus par les instances techniques et financières partenaires des SAGE (CTMA, PPG, PGRE, PTGE, PAPI...) pouvant être mobilisés pour traduire en actions les PAGD, leur complémentarité avec un PAGD plus stratégique pourrait sans doute être optimisée. Le PAGD serait ainsi conforté dans un rôle de cadre de cohérence pour l'atteinte du bon état des masses d'eau et la gestion durable des ressources en eau, de la biodiversité et des inondations face au changement climatique.

2.3.1.5 Le règlement : la force du SAGE ?

Véritable révolution dans le domaine de la planification de l'eau, les SAGE ont la possibilité de rédiger un règlement de l'eau sur leur bassin.

Avant 2006, le règlement n'existait pas formellement, même si, dès 1992, il était possible pour des acteurs locaux de rédiger des dispositions du PAGD obligeant la compatibilité à des documents administratifs, constituant une grande nouveauté.

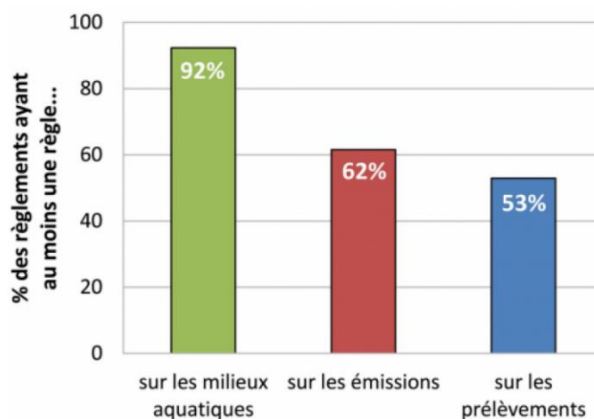
La LEMA en 2006 a renforcé la force réglementaire des SAGE et le code de l'environnement (les articles L212-5-1 II et l'article R212-47) en ont encadré l'application. **Compte tenu des nombreuses difficultés rencontrées dans ces rédactions du fait de leurs conséquences juridiques, de nombreux SAGE ont limité le nombre des règles adoptées** dans les documents approuvés :

L'étude réalisée dans le cadre du projet ORACLE (Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE) montre sur 104 règlements approuvés en 2017 une variation importante du nombre de règles : entre 1 à 27 règles par règlement, sachant que la moitié des règlements de SAGE comptent moins de 6 règles.

Au sein des 833 règles comptabilisées, 54 % portent sur les milieux aquatiques, 27 % sur les émissions et 19 % sur les prélèvements

Le graphique ci-dessous montre que les domaines principaux visés par les règlements concernent à 92% les milieux aquatiques, 62% les rejets et 53% les prélèvements (I).

Figure 26 – Domaines visés par les règlements



Source : Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France, Sophie Lizard and al., Vertigo, Mai 2020

Un autre élément d'explication sur le faible nombre de règles mobilisées dans les SAGE peut être attribué au fait qu'il n'est pas simple de concilier l'approche par la concertation au sein de la CLE et la dimension coercitive que sous-tend le règlement. De nombreux acteurs interrogés expriment la difficulté d'associer consensus entre acteurs et opposabilité aux tiers, aboutissant à des règlements peu contraignants, conçus comme des « garde-fous », destinés à ne pas être appliqués en pratique sauf cas exceptionnel. Généralement, les révisions des SAGE permettent de renforcer les règlements en nombre de règles mais également sur le fond avec davantage de contraintes effectives. Lorsque les règles sont « fortes », c'est que l'ensemble des acteurs sont unanimes sur un vécu de non-application ou de non-avancée d'actions ou de préservation des milieux sur leur territoire. En conséquence ils souhaitent franchir le pas vers l'opposabilité aux tiers. La mobilisation sur la protection des zones humides ainsi que sur les problématiques de seuils de prélèvements reviennent souvent comme des sujets investis dans cet esprit.

La difficulté d'élaborer des règles ayant une portée juridique paraît ainsi relever le plus souvent de trois obstacles rencontrés :

- **Parvenir à des compromis au sein de la CLE, sachant que les règles impactent toujours plus ou moins les acteurs en présence.** De ce point de vue, les acteurs environnementaux estiment généralement que le passage par la règle est nécessaire pour obtenir les résultats attendus, alors que les acteurs économiques repoussent a priori la mise en place de contraintes. Les élus, suivant leur sensibilité, se situent dans une position médiane, mais préfèrent souvent envisager la règle comme un signal destiné à ne pas être appliqué formellement, sachant qu'ils risquent d'être les premiers interpellés en cas de mise en œuvre.
- **Être acceptable sur un plan réglementaire,** avec à la clef deux lectures prédominantes à prendre en compte : celle des services de l'État qui redoutent la difficulté à appliquer ces règles

(ex. manque de précision, surcroît de travail pour ses services, ...) et celle de conseils juridiques attachés à l'élaboration du SAGE, soucieux d'applicabilité au sens strict. Il faut d'ailleurs noter que la plupart des porteurs de SAGE recommandent de s'attacher l'accompagnement d'un juriste lors de l'élaboration ou de la révision du SAGE. Plus globalement, la plupart de nos interlocuteurs avouent de réelles difficultés à comprendre ce que signifie ne pas « produire du droit » dans le cadre de documents opposables aux tiers.

- Généralement issu d'une formation scientifique en écologie ou en géographie, **aucun animateur de SAGE ne dispose d'une formation, voire d'une culture juridique**, lui permettant de maîtriser ces questions. En ce sens la demande de l'accompagnement par les services de l'État prédomine.

Une autre difficulté exprimée concerne la validation de ces documents par la préfecture. Ainsi, par exemple, un préfet n'a pas souhaité valider le SAGE car une règle sur les zones humides était jugée trop contraignante à appliquer. Cette position s'est avérée très mal vécue par les acteurs, d'autant plus que cette règle résultait de longues négociations au sein de la CLE et apparaissait contradictoire avec la position des services de l'État exprimée en CLE et lors de la rédaction du règlement voté à l'unanimité de la CLE.

Enfin, une dernière difficulté, mais non des moindres que les acteurs consultés lors des ateliers ont mis en avant, y compris les services de l'État présents, concerne **la non-application sur le terrain d'une grande part des règlements et le manque de moyens de la police de l'eau pour faire appliquer les règles.** Les acteurs impliqués **dans le cadre des démarches d'urbanisme (PLU/SCoT)** n'ont pas toujours l'information concernant les règles existantes, les animateurs de SAGE ne sont pas forcément invités à y participer, ceci ne favorisant pas la prise en compte des règles et leur application (Cf. § 2.1.3.3 « Une consultation variable des SAGE sur les démarches d'aménagement du territoire » pour plus de détails).

Encadré 17 – Le règlement, un motif à ne pas se lancer dans un SAGE

Cette situation ambiguë participe également des interrogations sur la plus-value du SAGE, d'élus ou techniciens gestionnaires engagés dans des démarches de gestion intégrée de leurs bassins-versants.

Sur celui du **lac du Bourget** engagé depuis plus de 20 ans dans le portage de démarches contractuelles et face à la perspective d'un SAGE pressenti « nécessaire » dans le courant des années 2000, les responsables craignaient que poser formellement la question de la règle contribue à raviver des tensions entre acteurs du territoire.

Quinze ans plus tard, ils estiment que sans SAGE, ni règlement, le syndicat est parvenu à encadrer des orientations d'urbanisme, en favorisant l'inscription aux PLU des zones humides du territoire inventoriées ou encore à contraindre le développement de la population de communes au regard des ressources disponibles.

En revanche, seul l'arrosage agricole, objet de fortes demandes, paraît hors de portée de cette gestion concertée, sans empêcher ces responsables de douter des marges de manœuvre que leur offrirait un SAGE en la matière.

Le règlement deviendra-t-il la force du SAGE dans les années à venir ? Les avis sont divers avec certains affirmant qu'un SAGE sans les règles n'a pas de plus-value alors que d'autres à l'opposé disent que les règles ne sont pas nécessaires car la réglementation existe, tout en se déclarant conscients de la faiblesse de son application. Une position médiane consiste à considérer les règles établies par les SAGE comme « *un coup de surligneur* » apposé sur la réglementation actuelle trop lourde et complexe pour être connue de tous. Dans le même esprit, le règlement présente, au-delà de la simple alerte, l'intérêt de justifier l'accompagnement des porteurs de projet en amont à condition d'avoir prévu les ressources nécessaires pour le faire (cf. SAGE Giessen Liepvrette et Marne-confluence...).

Les échanges sur le règlement posent clairement la problématique de l'application concrète de la réglementation sur le terrain. Les SAGE créés en particulier pour doter d'un poids juridique la politique locale de l'eau se retrouvent dans la même configuration de non-application. N'est-ce pas là un échec de vouloir ajouter du réglementaire dès lors que l'existant rencontre du mal à être appliqué ? À contrario, le règlement reste aux yeux de nombre d'acteurs un bon moyen d'obliger les procédures d'urbanisme à respecter la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques faute de pouvoir réellement collaborer en amont dans le cadre des documents de planification respectifs.

À retenir

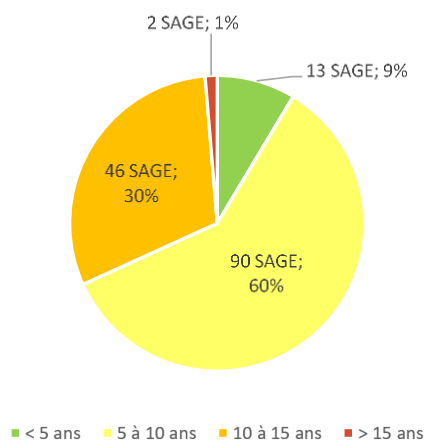
- ✓ Les PAGD apparaissent comme des documents trop touffus et denses, alignant des dizaines de mesures, pour être appropriés par les membres de la CLE. Avec le temps, ils dérivent vers des préprogrammes opérationnels, concurrents de l'ambition planificatrice et stratégique des SAGE, plus rassurants pour les techniciens que pour les acteurs politiques et notamment les élus. Ce qui n'empêche pas de s'interroger sur leur articulation avec les contrats opérationnels relayant la politique du SAGE.
- ✓ La possibilité d'édicter un règlement demeure un acquis central des SAGE. Il s'agit cependant d'un instrument manipulé avec précaution, pour de multiples raisons : déficit de compétences juridiques au sein des CLE et chez les animateurs, portée et applicabilité des règles, volonté de l'État de valider les règles, capacité des élus à les supporter et des services de l'État de les faire respecter. L'approche coercitive que recèle tout règlement entre en contradiction avec l'impératif de concertation et de compromis associé à la CLE. Suffisamment pertinent et équilibré, le règlement constitue un signal d'alerte et une invitation à se tourner vers le SAGE.

2.3.2 Élaboration, mise en œuvre, suivi, révision : caractéristiques des étapes de la planification

2.3.2.1 Des procédures d'élaboration... et de révision trop lourdes et trop longues : sous l'emprise des documents et des temps de validation

D'une manière unanime, l'ensemble des acteurs interrogés évoque l'intérêt du SAGE dans ses objectifs de gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques mais interpelle sur la dérive de son élaboration dans le temps. En moyenne, il faut 9 ans pour finaliser un SAGE.

Figure 27 – Répartition des SAGE suivant la durée de leur élaboration



Source : Élaboration interne au groupement à partir des données Gest'eau, octobre 2020 – À partir des données disponibles pour 151 SAGE

La dynamique générale du SAGE est impactée par la durée de la procédure d'élaboration et en particulier par la difficulté de maintenir une animation et un intérêt des membres de la CLE tout au long de la procédure.

De ce point de vue, les changements des élus ne facilitent pas non plus le maintien d'une dynamique locale, sachant qu'une procédure durant 9 ans est nécessairement sujette à au moins un renouvellement des élus au sein de la CLE. Pour tous, il s'agit d'une aberration administrative contreproductive venant à la fois détériorer le dynamisme de la procédure SAGE et confirmer son image de complexité et de lourdeur. Par définition, beaucoup d'élus participent activement à l'élaboration du SAGE sans le voir aboutir durant leur mandat. Certains animateurs et élus s'expriment avec virulence et se déclarent même disposés à arrêter les SAGE pour revenir à des dossiers de gestion intégrée contractuels de type contrats de bassins.

Encadré 18 – Un exemple de calendrier d'élaboration de SAGE

Ce calendrier est celui du **SAGE Marne-Confluence** qui a suivi un parcours efficace, avec une élaboration au sens strict sur 5 ans entre l'installation de la CLE et la validation du projet de SAGE et une durée totale de 8 ans, intégrant 9 mois initiaux avant la première réunion de la CLE et 2 ans de parcours réglementaire avant l'approbation définitive.

Ce SAGE avait à son actif une forte volonté d'élus de le voir se mettre en place, une schéma directeur préalable

Arrêté de création de la CLE : 01/2010
Réunion institutive : 09/2010
Validation de l'état des lieux : 09/2012
Validation du diagnostic : 03/2013
Validation des tendances et scénarios : 11/2013
Validation du choix de la stratégie : 11/2014
Validation du projet de SAGE par la CLE : 12/2015
Consultation des collectivités + avis CB : 2016
Enquête publique : Avril-Mai 2017
Délibération finale de la CLE : 11/2017
Arrêté d'approbation du SAGE : 01/2018

réalisé hors cadres officiels, intégrant un diagnostic, des scénarios et un programme d'actions et ayant donné lieu à la mise en place d'un premier contrat courant jusqu'en 2008 centré sur l'assainissement et l'entretien des milieux. Notons également qu'à l'issue de l'élaboration du SAGE, mi-2015, le syndicat Marne Vive s'est immédiatement lancé dans l'élaboration d'un Plan de Paysage autour des « paysages de l'eau » avec la volonté de rapprocher les acteurs de l'eau et les acteurs de la planification et de l'aménagement du territoire, enjeu majeur de ce territoire urbain.

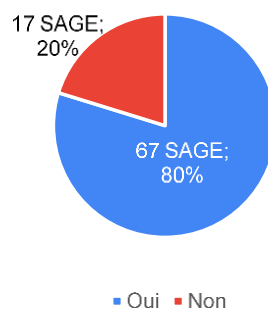
Quant à la révision des SAGE, il s'agit d'un sujet « brûlant » qui cristallise et frustre beaucoup les acteurs et dont les revendications pour une simplification apparaissent récurrentes. Le groupe national SAGE a constitué un groupe de travail pour élaborer un logigramme de procédure de révision. 51 SAGE ont déjà effectué une révision dont la durée moyenne est de 5 ans et demi, vue également comme trop longue. À entendre les porteurs de SAGE, l'obligation formelle de passer par toutes les étapes de l'élaboration n'a pas de sens, ni d'efficacité. Si les problématiques n'ont pas toutes évolué de la même manière, alors la révision pourrait concerner/cibler des thématiques prioritaires. D'ores et déjà, certains SAGE, tels que celui de la Nappe de l'Est Lyonnais, se sont autorisés à centrer leur révision sur des thématiques nouvelles ou ayant connu une évolution suffisante de leurs enjeux. Dans cet esprit, **l'attente d'une évolution des modalités d'actualisation des SAGE est sensible**, afin de rendre la procédure de révision plus légère. Cette demande est d'autant plus prégnante que de nombreux porteurs de SAGE estiment que la montée en puissance de la gestion quantitative de la ressource en lien avec l'évolution climatique, ainsi que de façon pragmatique la mise en conformité des SAGE avec la nouvelle génération de SDAGE, justifient à relativement court terme le lancement d'un tel processus.

2.3.2.2 Une mise en œuvre souffrant d'une perte de dynamique répandue

En grande majorité, il est constaté une baisse de dynamisme du SAGE pendant sa mise en œuvre par rapport à celle engagée dans le cadre de l'élaboration. Cette phase atteint une durée moyenne de 10 ans avant révision ; durée constatée sur un effectif de 51 SAGE.

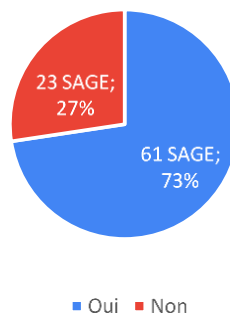
Il apparaît en effet que l'animation et la concertation sont focalisées sur l'instruction des dossiers IOTA aux dépens d'une animation visant à porter d'autres thématiques et d'un travail « politique et stratégique » de suivi/évolution/évaluation du SAGE. Le temps à consacrer à la gestion des avis à rendre sur ces dossiers et à ceux relevant de l'urbanisme s'avère effectivement important, représentant en effet environ 80% des sollicitations. Il faut tout de même relever que certains SAGE sont écartés par les services de l'État sur les dossiers IOTA et par les EPCI pour les dossiers d'urbanisme.

Figure 28 : Consultation de la CLE sur les dossiers IOTA



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 84 SAGE), octobre 2020

Figure 29 – Consultation de la CLE les dossiers d'urbanisme et d'aménagement (SCoT, PLU, ZAC, Permis, ...)



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 84 SAGE), octobre 2020

Encadré 19 – Une CLE s'affranchit de rendre des avis sur les dossiers réglementaires

Afin de prioriser la réalisation d'études majeures de connaissance inscrites dans le PAGD du SAGE et en tenant en compte l'effectif d'agent mis à disposition par l'Établissement public Loire pour l'animation de la CLE d'un vaste territoire de 6 700 km², la CLE a décidé en 2017 d'arrêter de produire des avis portant sur les procédures administratives IOTA. La CLE continue de donner des avis sur le projet de contrat territorial et sur les documents stratégiques « SDAGE/PGRI... »

En 2019, un projet de prélèvement très important a justifié de se réinvestir sur la production d'un avis du SAGE. Encore une fois le temps passé par l'animatrice sur un dossier peu satisfaisant d'un point de vue technique et la mobilisation d'acteurs souhaitant exercer des pressions sur l'avis rendu par la CLE ont amené cette dernière à reprendre la même décision en 2021. Même si ce choix radical ne satisfait pas les services de l'État et l'agence de l'eau, le portage politique de cette décision par le président et le bureau de la CLE permet de s'y conformer à nouveau.

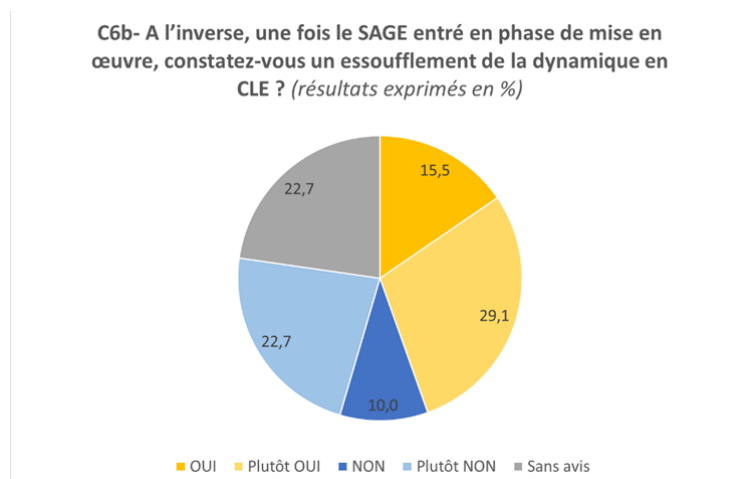
En outre, la **dynamique de la phase de mise en œuvre bute souvent sur le contenu des travaux à mener en CLE car il s'avère que la partie stratégique n'est pas construite pour être reprise par la suite** en termes de suivi ou contrôle de la politique développée. Les animateurs aboutissent souvent à des impasses dans les configurations actuelles de la procédure, soit :

- Par manque de temps et de moyens à consacrer à la mobilisation des membres, car pris par les aspects de procédures et d'analyses des dossiers IOTA et la rédaction des avis,
- Par manque de reconnaissance pour traiter des sujets stratégiques et être entendus à des niveaux supra (Cf. l'exemple des syndicats de sous-bassins (10) structurant le bassin Tarn-Aveyron exposé dans l'encadré ci-après),
- Par manque d'implication des membres renouvelés n'ayant pas suivi l'élaboration ou non motivés par une procédure trop lourde et longue.

L'enquête du ministère montre que 45% des animateurs constate un essoufflement de la dynamique de la CLE (Cf. schéma ci-après) avec comme raisons avancées :

- Une idée fait son chemin parmi les membres de la CLE, selon laquelle plus rien n'est à construire une fois le SAGE adopté ;
- La fréquence des réunions diminue ; le bureau de la CLE se charge pour sa part de traiter les affaires courantes mais la communication aux membres de la CLE est, de fait, diminuée ;
- Les élus laissent aux techniciens le soin de vérifier que les dispositions du SAGE sont bien appliquées ;
- Les membres de la CLE se montrent davantage attentistes aux propositions émanant de la structure porteuse ;
- La structure porteuse a fait le choix de mobiliser ses moyens humains pour le portage d'actions, davantage qu'à l'animation de la CLE ;
- Les premiers résultats concrets mettent du temps à se faire sentir : les membres de la CLE ont de fait un sentiment d'éloignement par rapport aux actions engagées sur le territoire.

Figure 30 – Dynamique des SAGE en phase de mise en oeuvre



Source : Synthèse du questionnaire national relatif aux CLE. DEB/EARM/MTES. Juin 2020

Encadré 20 – Une force locale de réflexions stratégiques bousculant les habitudes anciennes

L'exemple sur le **bassin du Tarn-Aveyron** illustre bien la difficulté de reconnaissance des syndicats de bassins à être associés aux réflexions stratégiques sur des questions quantitatives, alors que ce sujet est intégré dans les SAGE ainsi que dans les dossiers de contrats de rivières.

Historiquement la gestion quantitative de la ressource en eau est portée par l'État et les départements dans le cadre des EPTB, en particulier sur Adour-Garonne. Sur le bassin Tarn-Aveyron il n'existe aucune structure de ce

type malgré de nombreuses réflexions et tentatives. Ce qui n'empêche pas que depuis plus de 20 ans, le bassin s'est avéré à été très dynamique dans son organisation en sous-bassins par la structuration de gouvernances porteuses de contrats de rivières et de SAGE. 10 syndicats de bassins couvrent ce bassin permettant pour certains de mutualiser certaines prestations et pour tous de posséder une histoire du partage et de la décision collective. Une réussite en quelque sorte en phase avec un des objectifs de la loi sur l'eau de 1992 de développer une gestion locale intégrée. Ainsi, sur ce vaste territoire, la connaissance des problématiques de l'eau et les actions à mettre en œuvre sont réfléchies et souhaitées. Il n'est donc pas compréhensible pour ces acteurs de se trouver écartés des constructions stratégiques sur la thématique quantitative. Face à cette position traditionnelle (de l'État, de l'Agence de l'eau et des Départements) de vouloir gérer seuls les réflexions et les décisions et de cantonner ces syndicats dans un rôle opérationnel via une simple information, l'ensemble des 10 syndicats ont, en dépit de plusieurs tentatives de dialogue non abouties, créé une association pour mieux être entendus (à noter que la préfecture du Tarn a bloqué par trois fois le dépôt des statuts pour vice de forme) et que les Départements en réaction semblent s'organiser pour créer également leur association.

2.3.2.3 Un suivi des SAGE en devenir

Même si le suivi paraît être un enjeu, **les pratiques établies** en la matière **sont apparemment faibles**, bien que de rares CLE (comme par ex. le SAGE de l'Est lyonnais) aient témoigné réaliser ce type de suivi et le considérer comme une des clefs de leur mobilisation dans la durée. Pour autant, le seul SAGE ayant témoigné d'un tel investissement sur la base d'un tableau de bord dédié, a ajouté qu'il s'agissait d'une activité chronophage menée au détriment d'autres activités (choix des données, construction des indicateurs, recueil des données auprès de leurs détenteurs, traitement, mise en valeur et interprétation). Le SAGE Estuaire de la Loire qui dispose de ce type d'outils considérait en 2015 que ce travail demandait la mobilisation de 0,6 ETP sur la base d'une quarantaine d'indicateurs³³.

Autant de considérations qui amènent à penser que la mise au point d'un outil de suivi, mobilisateur et utile à la décision, réclame sans doute la mise en place d'un chantier associant plusieurs SAGE désireux de s'en doter.

Dans cette optique, les questions suivantes se posent : **Qu'est-ce qu'il est pertinent (et raisonnable/possible en pratique) de suivre sur le fond** : les activités du SAGE (ex. rendre des avis), les actions du champ des politiques de l'eau résultant plus ou moins directement du SAGE (suivi des « réponses » portées ou non par le porteur du SAGE), les données relatives au suivi du milieu lui-même (suivi de l' « état » des enjeux EMA voire PI) et/ou les données relatives à l'évolution du territoire (suivi des « pressions ») ? Quels types d'interprétation en tirer ? Avec quelles clefs d'analyse, de comparaison ? Pour quel usage (transparence, pilotage, évaluation) ? Avec comme questions corollaires, les bilans à réaliser lors des révisions ne sont-ils pas suffisants ? Et en toile de fond, quels énergie, temps et moyens consacrer à ce suivi ?

En conclusion ce constat sur le faible dynamisme des SAGE en phase de mise en œuvre pose la question du rôle des SAGE dans la politique de l'eau. Aujourd'hui la procédure d'élaboration pour l'écriture d'un document l'emporte sur la conduite stratégique d'une politique de sous-bassin telle que recherchée par les fondements de la loi l'eau sur l'eau de 1992. La manière de construire les documents est interrogée mais également la reconnaissance du pouvoir d'une CLE à gérer un territoire et à être écouté par les échelons supérieurs décisionnels dans le champ des politiques de l'eau : État et ses établissements publics et collectivités territoriales départementales et régionales.

³³ Le tableau de bord des SAGE : un outil précieux d'évaluation – Gest'eau 2015

À retenir

- ✓ Avec 9 ans en moyenne pour finaliser un SAGE, les procédures d'élaboration apparaissent trop longues et lourdes pour rendre les SAGE attractifs. C'est la dynamique même de la démarche et la mobilisation de la CLE qui se trouvent mise en cause. En écho direct, la révision des SAGE, dont la durée moyenne est de plus de 5 ans, se trouvent également sur la sellette. Être plus discriminant quitte à investir en priorité des enjeux majeurs pour le territoire est une réponse souvent évoquée.
- ✓ Suite à leur élaboration, la mise en œuvre des SAGE est témoin d'une baisse de dynamique généralisée, avec une concentration des CLE sur la production d'avis réglementaires, chronophage pour leurs animateurs. Sauf exception également consommatrice de temps, l'absence de suivi et de pilotage de la stratégie du SAGE ne contribue pas à la mobilisation des membres de la CLE, qui finissent par souffrir d'un absentéisme, lui-même dispendieux en temps d'animation pour l'atteinte de quorums en son sein.
- ✓ Les pratiques actives de suivi de la mise en œuvre des SAGE sont globalement peu répandus, sachant que la question demeure peu creusée sur un plan méthodologique, que ce soit en termes de finalités, d'objets de ce suivi, d'analyses à en tirer et de moyens à y consacrer.

2.3.3 La planification : Une dimension en arrière-plan

2.3.3.1 Une innovation avec la loi sur l'eau de 1992

La première loi sur l'eau de 1964 posait les **bases d'un développement coordonné et durable de la ressource en eau** en faisant prévaloir la solidarité entre les usagers. La loi de 1992 intègre l'eau comme patrimoine commun de la nation et **apporte une dimension intégrée et équilibrée entre des intérêts de protection** des milieux aquatiques et des ressources en eau **et ceux des usages** économiques.

Les SDAGE et les SAGE sont les outils décentralisés choisis pour permettre l'atteinte de ces objectifs d'équilibre au sens de l'article 2 de la loi.

Encadré 21 – Extraits de l'article 2 de la loi sur l'eau de 1992

Art. 2. Les dispositions de la présente loi ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau.

Cette gestion équilibrée vise à assurer :

- la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ;
- la protection contre toute pollution et la restauration de la qualité des eaux superficielles et souterraines et des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;
- le développement et la protection de la ressource en eau.

La valorisation de l'eau comme ressource économique et la répartition de cette ressource de manière à satisfaire ou à concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

- de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population ;
- de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;
- de l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, des transports, du tourisme, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées.

La loi sur l'eau de 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques dite LEMA **n'a pas remis en question le rôle planificateur des SAGE** et a renforcé la force du règlement en le rendant opposable aux tiers. De même, les SDAGE ont pris de l'importance avec des PDM plus précis et des déclinaisons en PAOT plus marquées. On peut d'ailleurs s'interroger sur les cohérences ou incohérences rencontrées entre SDAGE/SAGE/PDM/PAOT souvent évoquées par un manque de concertation entre échelons supra et local. De plus, les PAOT présentent l'inconvénient d'être conçus comme des déclinaisons départementales pour rester aux échelles des DDT.

Ces **fondements posés depuis 1992 sont ancrés dans les discours des acteurs interrogés**. Travailler pour une gestion équilibrée entre les usages et les milieux/ressources n'est jamais réinterrogé et apparaît comme une évidence logique à appliquer à l'échelle de bassins-versants ou d'aquifères.

Les **interrogations sur la planification reposent davantage sur la mise en œuvre opérationnelle** :

- Articulation avec d'autres planifications posant des questions de territoires, de reconnaissance et de positionnement administratif et juridique,
- Déclinaison dans le PAGD posant la question des niveaux de rédaction et du contenu des documents intermédiaires.

Quant au **règlement**, l'ensemble des acteurs interrogés est en accord sur le fait qu'il ne rentre pas dans le champ de la planification, mais qu'il reste un document juridique fort pour produire des résultats sur l'amélioration du bon état des cours d'eau et plus largement incarner la « force du SAGE ».

Une plus grande efficacité de la planification territoriale entre usages et eau par d'autres voix que la juridique et la procédure **est recherchée**. Par exemple dans les milieux ruraux et homogènes dans leurs équilibres géophysique et socio-économique (sans distorsion entre grandes agglomérations et zones très rurales ou zones très montagneuses et zones de grandes cultures), il y a des avancées locales pour **fusionner les gestionnaires du grand cycle avec ceux du petit cycle**, car souvent il s'agit des mêmes acteurs et cela offre également des opportunités financières plus fortes que le grand cycle seul.

Encadré 22 – Quand un bassin-versant imagine une approche novatrice de la gestion de l'eau et des milieux

Sur le **bassin du Viaur**, les acteurs locaux ont mis en discussion la possibilité de fusionner petit et grand cycle de l'eau dans un même syndicat afin à la fois de maîtriser l'ensemble des décisions sur la problématique de la gestion de la ressource en eau et de milieux aquatiques, d'avoir une mutualisation des budgets pour pouvoir être plus efficace dans la reconquête du bon état et de rendre plus cohérentes les modalités de gouvernance. L'EPAGE Viaur a ainsi sollicité directement Emmanuelle Wargon en 2019 (alors secrétaire d'État auprès du ministre de la Transition écologique et solidaire), puis les sénateurs en demandant :

- De faire évoluer les EPAGE vers des syndicats mixtes ouverts qui intégreraient l'ensemble des acteurs à l'image des CLE. Doter une telle structure de la personnalité morale et qui aurait en charge la définition, la mise en œuvre des programmes pour assumer pleinement la responsabilité du bon état ;
- De revoir l'ensemble des compétences grand cycle ;
- De donner une plus grande lisibilité financière non pas basée sur la population de leur territoire (taxe GEMAPI actuelle) mais sur des missions assurées sous la forme d'une dotation annuelle corrélée aux enjeux des territoires, aux missions assurées et ou au service rendu par ces territoires et par les linéaires de cours d'eau.
- D'assurer une redistribution des financements publics avec une solidarité amont/aval et urbain/rural avec une conservation du principe « l'eau paye l'eau » : réaffirmer le rôle central des agences de l'eau garant de la solidarité de bassin.

2.3.3.2 Un regard en demi-teinte entre nécessité et portée limitée

La planification est rarement évoquée spontanément par les acteurs rencontrés. Dans le cadre des ateliers ; **c'est plus la complexité de l'élaboration/révision, celle de la rédaction des documents (PAGD et Règlement) et la durée de la procédure** qui dominent sur ce thème. Comme évoqué dans la partie consacrée à l'accompagnement des SAGE (cf. § 1.3.2.4), les guides nationaux ont évolué également vers la normalisation des étapes et des produits à fournir et les références à la réglementation y sont de plus en plus marquées du fait de l'activité réglementaire forte (information et actualisation nécessaire).

Elle est également interpellée lorsqu'il est question des **liens avec l'aménagement du territoire** au sens urbanisme (SCoT, PLUi) et agricole (cohérence avec la PAC et orientations régionales).

Dans les études de cas où le sujet est directement abordé, cette dimension des SAGE est reconnue comme incontournable pour avoir une vision globale et cohérente avec les orientations et objectifs « eau » à l'échelle d'un bassin-versant : le terme de « vision partagée » est ainsi régulièrement évoqué dans les ateliers. Quant à son lien avec l'aménagement du territoire, il ressort généralement comme complexe à mettre en œuvre aboutissant de manière générale à un constat un échec et complexe à mettre en œuvre.

2.3.3.3 Une lisibilité difficile pour les acteurs

La planification est souvent abordée dans les débats en CLE sous l'angle de la mise en cohérence des orientations des actions dans le domaine de l'eau (cohérence interne), **mais reste dans sa traduction écrite peu lisible** par les acteurs locaux impliqués dans l'élaboration du SAGE et a fortiori pour les acteurs extérieurs à la CLE. Le côté catalogue pléthorique des PAGD ne facilite en effet pas la prise de recul stratégique et planificatrice recherchée.

Elle est naturellement évoquée comme une **déclinaison plus précise et nécessaire du SDAGE** par les acteurs institutionnels ciblant les masses d'eau et leurs bassins-versants. Pour beaucoup, elle ambitionne de s'imposer aux décisions de l'aménagement du territoire, mais se trouve confronté au fait que ce champ développe indépendamment des SAGE sa propre logique de planification avec ses propres outils.

2.3.3.4 Une approche de procédure (programmative) et peu stratégique

La majorité des échanges sur la planification se concentre autour des documents produits, avec des interrogations déjà évoquée sur l'utilité de certaines phases (tendances et scénarios), sur la lourdeur du PAGD et sa lisibilité, sur des règlements pas assez précis et le manque de règles. Les élus insistent plus sur les problèmes de lisibilité et la longueur de l'élaboration alors que les animateurs et services de l'État s'attardent plus sur la longueur, la précision des écrits et sur la lourdeur de la révision des documents.

Alors que tous sont en accord avec l'importance stratégique du rôle de la CLE dans la gestion des conflits et les stratégies à adopter pour les résoudre, peu d'acteurs évoquent le **manque de vision et de dimension stratégique des PAGD**, conçus comme des catalogues de mesures au sein desquels il est difficile de voir des priorités émerger. Il y a donc une sorte de divergence qui s'est créée avec le temps **aux dépens du rôle stratégique de la CLE**, qu'on retrouve dans la phase de mise en œuvre. Cette dernière phase est pour tous souvent en panne de dynamisme, car concentrée sur de la procédure de validation de dossiers réglementaires IOTA, voire d'urbanisme.

Cela interroge l'avenir du SAGE et de son positionnement dans les territoires alors que toutes les personnes rencontrées valident le fait que **les enjeux et conflits sur la gestion quantitative et les conséquences du changement climatique vont devenir centraux dans les débats de la CLE**. La question de savoir si les documents conçus tel qu'actuellement permettront-ils d'être à la hauteur des débats des acteurs en CLE et de répondre à ces enjeux se pose. La planification dans cette optique devient centrale et les animateurs comme les élus évoquent assez naturellement qu'il manque peut-être un document plus stratégique ou qu'il devient nécessaire de retravailler ceux existants. Cet aspect est également évoqué du fait de la multiplication des outils thématiques en place, qui conçus dans une même logique de gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques bousculent la place du SAGE et de ses documents.

L'histoire de la construction de la planification apporte quelques réponses au fait que les techniciens et administrations ont déployé leurs travaux sur une **vision plutôt programmatique au détriment de la construction d'une véritable stratégie**. En effet, les acteurs porteurs des premiers SAGE avaient :

- **Peu de connaissances sur les relations entre les pressions des usages** et les impacts sur l'état des milieux d'où des séquences d'état des lieux/diagnostic longues,
- **Peu (ou pas) d'expérience d'intervention sur les milieux** car souvent focalisés sur la protection des inondations et la qualité de la ressource par la réduction des foyers de pollution domestiques ou industriels ; priorités doublées d'approches plutôt sectorielles et non intégrées au sens de l'article 2 de la loi de 1992,
- **Peu (ou pas) d'échanges avec les autres planifications**, elles-mêmes en cours d'émergence ou de croissance (SDAU puis SCoT et POS puis PLU et PLUi).

Dans ce contexte, **les accompagnements techniques ont eu un encadrement actif, voire abouti à du « surencadrement »**. Dès la loi de 1992, l'élaboration des SAGE a été encadrée par des décrets et des guides de plus en plus détaillés pouvant comme certains animateurs l'évoquent encourager à de **l'application « à la lettre »**, rassurant également les services de l'État pour les validations successives. À cela se sont ajoutés des SDAGE de plus en plus précis dans le ciblage des enjeux et des territoires. Il est à noter que paradoxalement, les SAGE dans la loi de 1992 étaient conçus pour être une démarche d'initiative locale donc par définition ouverte à la créativité collective, au contraire de ce cheminement normatif. Cette part de liberté laissée aux territoires apporte également une explication supplémentaire à la disparité des engagements des sous-bassins dans les SAGE entre districts ; disparité territoriale elle-même en partie résolue en officialisant l'existence de « SAGE nécessaires ».

Pour parachever ce tableau, **les animateurs, de culture technique et souvent peu expérimentés sur un plan socio-politique**, tendent eux-mêmes à privilégier la dimension technique des documents produits. Il est d'ailleurs patent que les phases « Tendances et scénario » et « Stratégie » sont celles qui sont préférentiellement confiées à des bureaux d'études. Quant au document stratégique du SAGE émanant de ces phases, il repasse généralement au second plan lors des travaux sur le PAGD.

À retenir

- ✓ Inscrits dans la loi sur l'eau de 1992, les SAGE ont hérité de l'ambition de contribuer via la planification territoriale à une gestion équilibrée de la ressource en eau, intégrant milieux et usages. Si ces principes demeurent structurants au sein des CLE sous le terme de « vision partagée », l'enjeu de planification s'efface devant des questions de procédures d'élaboration/révision et de production/valorisation de documents des SAGE.

- ✓ Au-delà d'un enjeu de mise en cohérence des actions dans le domaine de l'eau, cette ambition se perd dans des PAGD pléthoriques, affectant sa lisibilité et son appropriation tant au sein des CLE. Cette approche plus programmatique que planificatrice est aussi la résultante de l'époque où les porteurs de SAGE manquaient de connaissances et d'expériences en matière de gestion intégrée. L'encadrement fort des SAGE, que cela soit par les services étatiques puis par les bureaux d'études, a également contribué à l'adoption d'une approche normative qui s'est progressivement répandue sur les territoires
- ✓ Ces différents facteurs réduisent la capacité des CLE établir des liens constructifs avec les acteurs de l'aménagement du territoire. Mais le fait que ceux-ci développent indépendamment leurs propres outils et démarches planificatrices (SCoT, PLUi) ne facilite pas le dialogue entre ces « mondes », qui se retrouvent liés par un impératif réglementaire de compatibilité, dont l'expérience montre qu'il est généralement possible de s'arranger à peu de frais. Quant à la mise en place de synergies, elle tient davantage des contextes politiques locaux ou d'initiatives inventives de certains acteurs.
- ✓ Cependant la perspective de montée en puissance d'enjeux quantitatifs et des conséquences du changement climatique pourrait offrir de nouvelles perspectives à une approche planificatrice d'une CLE multipartite. Mais rien n'est écrit aujourd'hui sur la façon dont les CLE s'empareront de cette nécessité.

2.3.4 La planification de SAGE au crible des critères de l'évaluation

2.3.4.1 Une ambition planificatrice territoriale pertinente mais avec peu de prise sur les pressions

Comme déjà conclu dans le chapitre sur le Territoire (cf. § 2.1.4.1), depuis que la loi sur l'eau de 1964 renforcée par celle de 1992, a introduit la planification à l'échelle des districts et des bassins-versants pour apporter une dimension intégrée des approches de la gestion de l'eau, **la pertinence de traiter les approches de l'eau d'une manière globale à des échelles de bassins-versants ou de nappes** plutôt que de manière sectorielle **n'est plus remise en question par personne**, comme le confirment nos investigations. **Cette pertinence est également vérifiée par la connaissance acquise** sur les interrelations entre toutes les composantes des domaines de l'eau (ressource en eau, milieux aquatiques, zones humides, espaces de bon fonctionnement, autoépuration, ...), mais sur celles des cours d'eau et de leurs bassins mieux reconnus en particulier face aux conséquences sensibles du changement climatique (érosion des sols, ruissellement, dynamique fluviale, ...).

Cependant **cette pertinence de la planification à cette échelle trouve une limite dès lors qu'on aborde le lien avec les usages et les pressions, c'est-à-dire les problématiques de l'aménagement du territoire**. Avec la loi sur l'eau de 1992, l'approche intégrée vise à renforcer la planification au-delà de l'eau au sens strict, en lien avec des constats réalisés dès cette époque et montrant bien **l'importance de pouvoir intégrer les usages et leurs pressions dans les documents de planification**. À cette époque, la planification des usages à de telles échelles n'existait pas (hormis des SDAU à l'échelle de grandes agglomérations, les SCoT et les PLU sont créés en 2000 et seuls les POS pouvaient y prétendre...). Quant à l'agriculture, la planification de ses grandes orientations est depuis 60 ans le résultat de cadres et de politiques d'échelles nationale et européenne, très éloignés de celle des SAGE.

La pertinence de planifier d'une manière équilibrée entre les usages, la ressource en eau et les milieux n'est pas remise en question, et la DCE, avec des obligations d'atteinte du bon état, conforte cette nécessité de lier les pressions et les impacts.

2.3.4.2 Un outil de planification cohérent en soi, mais affecté par d'autres démarches de planification

Face à cette ambition de planification, l'outil SAGE paraît adapté pour apporter une réponse à la gestion équilibrée entre les usages et des ressources en eau et des milieux aquatiques d'un même bassin-versant ou aquifère.

Dans l'optique d'élaborer un projet territorial, son élaboration partant d'un état des lieux puis d'un diagnostic pour définir une stratégie de gestion sur la base d'un document planificateur (le PAGD), renforcée d'un règlement sur les enjeux forts du territoire, s'inscrit dans une démarche de projet classique, mais tout à fait logique. Pour s'assurer de son caractère intégré, le SAGE est coconstruit avec l'ensemble des parties prenantes de la politique de l'eau et des usages concernés. Creuset du SAGE, la CLE instaure une gouvernance pluripartite fondée sur trois collèges (élus, usagers et État), permettant de distinguer et articuler leurs contributions. Ce qui lui permet généralement d'envisager un déploiement stratégique cohérent de la politique de l'eau à son échelle.

Cependant, cette cohérence trouve aussi des limites car l'outil SAGE s'est confronté à d'autres outils de planification. Il s'agit principalement des SCoT créés en 2000 dans le cadre de la loi SRU et compétents sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Situés à des échelles infra, les PLU, PLUi et Cartes communales entretiennent un lien de compatibilité avec les orientations du SCoT. Bien qu'également liés par un impératif de compatibilité (le SCoT doit être compatible avec le SAGE considéré supérieur dans la hiérarchie des normes), le SCoT s'inscrit sur des périmètres différents (correspondant davantage à des bassins de vie) et des modalités différentes de concertation et de mise en œuvre qui ne favorisent pas le dialogue entre ces approches.

Quant à l'agriculture, activité gestionnaire de l'espace au premier chef, les décisions qui déterminent ses orientations sur le territoire échappent pour l'essentiel aux SAGE comme aux territoires qu'elle occupe.

2.3.4.3 Une efficacité amputée par une absence de maîtrise des pressions liées à l'aménagement du territoire

Les SAGE, depuis la volonté de les élaborer jusqu'à leur mise en œuvre et leur suivi, en passant par leur révision, soulèvent auprès des acteurs impliqués des interrogations sur leur capacité à apporter une plus-value pour la reconquête du bon état et des équilibres entre les milieux et les usages.

Ce sont d'abord la lourdeur et la longueur de la procédure de leur élaboration qui mettent en cause systématiquement l'efficacité des SAGE. Les problèmes récurrents, tels que le temps de renouvellement des membres ou les étapes obligatoires de « procédure » et leur validation induisent un manque de lisibilité stratégique, pourtant nécessaire à la gouvernance en place (CLE) pour piloter une véritable politique de l'eau dans le temps. Le temps et l'énergie consacrés aux étapes d'élaboration, de révision et à l'instruction des dossiers réglementaires révèlent une contradiction entre une planification stratégique attendue et une réalité opérationnelle procédurière.

Le déficit de traduction dans des documents accessibles de suivi et d'évaluation, nécessaires au pilotage d'une politique de l'eau, rend le SAGE peu lisible, ni visible par la plupart des acteurs. Autant de facteurs qui ne favorisent pas le partage sur son périmètre de ses ambitions ainsi que le rapprochement avec le cercle des acteurs de l'aménagement du territoire.

Les logiques de réorganisations territoriales récentes (Loi NoTRE et compétence GEMAPI) renforcent cette vision d'une planification SAGE peu efficace, au profit d'une vision programmatique plus opérationnelle. L'efficacité de la complémentarité entre planification et programmation interroge sur la plus-value à mener systématiquement les deux démarches. Au-delà d'un jeu de postures politiques et financières, la GEMAPI paraît dès aujourd'hui en capacité de remettre en question l'utilité d'une planification à l'échelle de bassins-versants. Dans tous les cas, cette logique de planification doit démontrer et redémontrer sa plus-value, si elle ne veut pas voir fragilisée, voire affectée définitivement, l'ambition de gestion intégrée construite dans les 30 dernières années.

La question du lien entre la planification de l'eau et celle de l'aménagement du territoire est certainement le point où **l'efficacité de l'outil SAGE à atteindre ses buts est le plus mise en cause**. Comme évoqué à plusieurs reprises, ces deux mondes (eau et aménagement du territoire) fonctionnent chacun avec leurs propres procédures, organisations et réglementations. Alors que la planification dans le cadre des SAGE vise à garantir l'équilibre entre les usages et les milieux, on constate que les usages sont en fait hors du champ de maîtrise des SAGE.

Les approches et tentatives actuelles pour assurer le rapprochement entre les deux mondes passent essentiellement par un **canal juridique** mobilisant notamment la **notion de compatibilité** et renvoyant à la **production d'avis sur des dossiers réglementaires**. Cette approche ajoute de la lourdeur aux démarches et une perte de sens de la planification au profit de l'instruction généralement tardive de dossiers déjà très engagés. Nous disposons de quelques **retours positifs** de cette approche d'ordre régaliennne par des SAGE expérimentés avec des changements favorables dans certains projets d'aménagement. Ces propositions et évolutions contournent en quelque sorte l'ambition de planification commune par un **processus administratif unilatéral de l'eau vers l'aménagement**. La gestion de l'eau au sens strict reste efficace dès lors qu'il n'y a pas de soucis avec les pressions d'usages mais est faiblement efficace dès lors qu'il est nécessaire de faire évoluer certains usages pour réduire les pressions associées.

De façon plus ou moins exceptionnelle, une **planification partagée existe sur certains territoires** où les périmètres des SCoT coïncident à peu près avec le bassin hydrographique, mais également sur des territoires où des acteurs de l'urbanisme et de l'eau arrivent à travailler ensemble par la volonté d'élus ou par des actions qui ont fait naître des approches communes et partagées entre techniciens.

Bien que trente ans d'histoire montrent les **limites d'un scénario réglementaire de mise en cohérence**, celle-ci suscite encore de fortes attentes chez les porteurs de SAGE, focalisées notamment sur l'obtention du statut de Personne publique associée. **Quelques exemples montrent que d'autres pistes semblent pouvoir être suivies**, reposant sur une interconnaissance des acteurs des deux « mondes », une coopération dans le cadre de l'élaboration/révision de leurs documents, mais aussi la mise en place de projets et démarches innovantes communes, conçues comme des occasions d'apprentissage de la coopération. Il est également possible d'estimer que les **événements cruciaux liés au changement climatique** obligeront rapidement au rapprochement par nécessité vitale, faisant disparaître ce fonctionnement traditionnel « en chapelles ».

Autant de pistes qui exigent cependant une **capacité d'animation renforcée** pour la plupart des SAGE, ainsi que **les acteurs supra**, appuyant et encadrant les SAGE (État, établissements publics, Régions et Départements), envisagent positivement une forme d'autodétermination plus affirmée des territoires, sans crainte de « perdre » du pouvoir ou de la légitimité historique. Il importe également de laisser des

marges suffisantes à l'innovation émanant des territoires, comme en témoigne l'exemple du bassin du Viaur (Cf. Encadré 22 p. 94).

En conclusion **l'efficacité de la planification territoriale dans le domaine de l'eau a été renforcée depuis 30 ans** grâce à l'outil SAGE, mais sans véritable connexion avec l'aménagement du territoire et les nombreux usages qu'il recouvre. **Cette planification est demeurée pour l'essentiel en réaction et/ou corrective face aux pressions subies sans pouvoir prétendre à une réelle anticipation stratégique intégrant les usages associés.** À ce titre, sa pleine efficacité reste à être démontrée.

2.3.4.4 Quid de l'efficacité des SAGE ?

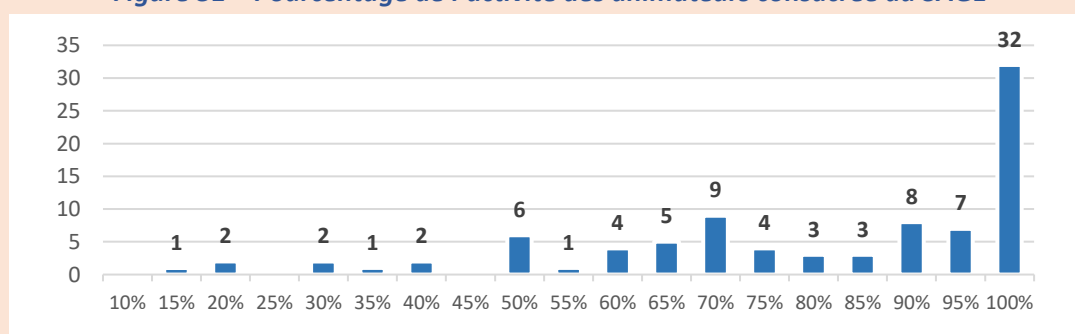
Les questions d'efficacité/mise en œuvre au sens de la question initialement posée sur la façon dont le dispositif SAGE gagnerait à évoluer et à être adapté (sur des aspects d'élaboration/révision, de gouvernance, de planification, de financement...), est traitée assez largement ci-après dans le chapitre 3.4 de la conclusion : « *Des améliorations fonctionnelles inscrites dans la continuité* ».

Cependant, il nous paraissait aussi intéressant d'aborder ce critère sous l'angle du rapport coût/efficacité de l'outil SAGE.

S'il est vrai que nous ne disposons pas de l'ensemble des données nécessaires pour en juger de manière précise, il nous est possible d'avancer ici quelques éléments permettant de s'en faire une idée :

- En termes de main d'œuvre, il est possible de considérer que la plupart des SAGE bénéficient d'un animateur à plein temps généralement secondé par un mi-temps administratif. Même si ce « plein temps » est à relativiser au regard du graphique ci-dessous, issu de la deuxième enquête que nous avons réalisée auprès des animateurs SAGE. Il montre que si une majorité des animateurs consacre tout leur temps ou presque au SAGE, un nombre non négligeable d'animateurs doit porter des tâches en dehors du SAGE (40% des animateurs consacrent entre 25 % et 85 % de leur temps à des missions hors SAGE).

Figure 31 – Pourcentage de l'activité des animateurs consacrée au SAGE



Source : Enquête du groupement auprès des animateurs de SAGE (données disponibles pour 90 SAGE), septembre 2021

En admettant même que les équipes SAGE mobilise en moyenne 1,5 ETP, les SAGE représenteraient de l'ordre de 300 plein temps à l'échelle nationale.

- Il est impossible de comptabiliser ici le temps financé par chaque acteur prenant part à la concertation induite par le SAGE, mais il peut être considéré comme contribuant à la valeur du SAGE.
- Le temps de « bénévolat non valorisé » et le temps de salariés que les membres de la CLE consacrent au SAGE représentent aussi une contribution importante « à titre gracieux » à l'élaboration et au bon fonctionnement des SAGE, dont on peut considérer qu'elle participe fortement à l'efficacité du SAGE en termes d'économies de moyens.

- Par ailleurs, les services de l'État consultés nous ont assuré dans la plupart des cas que la présence de SAGE facilitait la mise en œuvre de leurs missions régaliennes.
- On peut enfin estimer qu'une stratégie raisonnée à l'échelle d'un bassin-versant ou d'un aquifère évite d'éventuels surcoûts liés à de possibles actions en doublons ou incohérentes entre elles, sans évoquer le coût de conflits entre usagers ou provoqués par une éventuelle dégradation des milieux.

Ces différents éléments permettent d'estimer que le coût d'un SAGE demeure très réduit par rapport à ce qu'il permet de mettre en œuvre et donc que **les SAGE peuvent être considérés comme globalement efficaces par rapport aux résultats qu'ils obtiennent**, même si, on l'a vu précédemment, ces derniers sont eux aussi difficiles à quantifier.

3. CONCLUSION

3.1 LES SAGE, UNE POLITIQUE SITUÉE « AU MILIEU DU GUÉ »

La loi de 1992, qui a institué l'outil SAGE, est réputée pour avoir défini l'eau comme faisant partie du **patrimoine commun** de la nation et affirmé que « *sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.* »

3.1.1 Un outil en quête d'équilibres complexes

Institué dans le cadre de la même loi, l'outil SAGE apparaît comme un outil destiné à **opérer la traduction et la mise en application de ces principes généraux** à l'échelle de périmètres hydrographiques – considérée comme la plus appropriée pour leur donner corps –.

À la clef, le SAGE est chargé de contribuer à l'atteinte d'une **série d'équilibres complexes ambitieux** : entre des usages de l'eau et des milieux naturels, entre des acteurs porteurs d'usages et d'intérêts différents et souvent concurrents ou divergents, entre une visée planificatrice et sa traduction opérationnelle, entre la recherche d'une dynamique de projet territorial et une vocation à édicter des règles, entre des politiques « cadrantes » émanant de niveaux supra et des enjeux locaux situés dans l'espace et le temps.

Si les **modalités encadrant le SAGE ont pu évoluer** au regard des contraintes et des atouts observés au niveau de la mise en œuvre de l'outil sur le terrain et des évolutions législatives qu'ont pu connaître les politiques de l'eau, il est possible de considérer que l'esprit qui motivait et animait la mise en place de l'outil SAGE dès son origine est encore d'actualité.

3.1.2 Un territoire national à moitié couvert

Si l'on porte le regard sur le **caractère tangible qu'a connu la mise en œuvre de l'outil SAGE** sur les territoires, avec à ce jour la moitié du territoire national couvert par près de 200 SAGE, il est incontestable qu'il a su en près de 30 ans se faire une place au sein de la mise en œuvre des politiques de l'eau sur les territoires. Même si la dynamique de mise en place de nouveaux SAGE a connu un **ralentissement avec le temps**, qui peut paraître logique à partir du moment où les territoires nécessitant une telle approche de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques l'avaient adoptée et au regard d'une démarche a priori volontaire. Et si la **multiplication des « SAGE nécessaires » à l'initiative des SDAGE** à dater de la fin des années 2000 depuis leur édicton peut donner l'idée d'un changement de philosophie quant à la place laissée à l'initiative locale, elle doit sans doute être interprétée avec précaution, sachant qu'un regard porté sur les SAGE antérieurs permet de penser que les acteurs étatiques, parfois en concordance avec les attentes d'acteurs environnementaux, ont très souvent joué un rôle moteur dans leur motivation et leur émergence.

3.1.3 Des gestionnaires à moitié « conquis »

Pour autant, à l'issue de cette évaluation et à l'instar des chiffres exposés plus haut, cette politique paraît se situer « au milieu du gué », posant la question de son avenir. En effet, si l'on s'interroge sur les perspectives qui lui sont offertes, il est nécessaire de se pencher sur l'image dont il bénéficie aux yeux des acteurs impliqués dans leur portage et leur mise en œuvre.

À cet égard, il est étonnant d'observer le **fossé existant entre les acteurs territoriaux porteurs et/ou supporteurs actifs des SAGE et les autres gestionnaires de l'eau et des milieux** des bassins-versants et/ou d'aquifères n'ayant pas mobilisé cet outil. En dépit des lourdeurs et des difficultés fonctionnelles rencontrées dans cette mise en œuvre et plus rarement de la complexité à faire émerger une vision partagée des enjeux à travailler, **les premiers n'envisagent pas de se passer de cet outil**, principalement du point de vue du cadre de gouvernance offert par la CLE, conçue comme un lieu pérenne de rencontre et d'échange, voire de gestion, légitimé par le SAGE.

En revanche, **les seconds entretiennent l'image bien ancrée historiquement d'un outil lourd à mettre en œuvre**, attachée à celle « *d'usine à gaz* », qui les amènent à en interroger la plus-value et à ne pas souhaiter l'adopter à l'échelle de leur territoire. Cette posture est d'autant plus motivée que nombre de ces gestionnaires ont généralement mobilisé d'autres outils contractuels de gestion territoriale intégrée à vocation plus directement opérationnelle qui leur semble suffire à répondre aux enjeux et besoins de leur territoire.

Il est d'ailleurs possible de considérer à leur suite que ces outils sont clairement inspirés par les principes régissant les SAGE : recours à un périmètre hydrographique, nécessité d'acquisition de connaissances et d'un programmation temporelle destinées à assurer une pertinence et une cohérence de l'action conduite, mise en place d'un pilotage partenarial s'apparentant plus ou moins à une CLE. Ce qui n'empêche pas de considérer que le SAGE est la proie d'une sorte d'effet « Canada dry »³⁴, sachant que s'il est complémentaire de ces outils contractuels, il ne leur est pas assimilable.

3.1.4 Une ambivalence partagée au sein de la CLE

Cette ambivalence se reflète dans les **positions variables adoptées par les Comités de bassin et les services étatiques** concernés au travers du degré de priorité accordée à l'adoption de l'outil SAGE à l'échelle des districts, à la reconnaissance et à la prise en compte accordés aux orientations portées par les SAGE, à des interrogations sur la capacité d'un tel dispositif de gouvernance à relever les défis de la gestion de l'eau et des milieux sur les territoires concernés.

De même, les **représentants des usagers** n'en partagent pas la même vision, avec d'un côté des acteurs environnementaux qui présentent de fortes attentes (souvent déçues) à l'égard de cet outil et des acteurs économiques, qui en soulignent généralement les limites au regard des contraintes qu'ils jugent qu'il leur impose.

Enfin, les **élus des collectivités** n'échappent pas non plus à ce hiatus, entre ceux investis dans le portage politique de ces démarches qui les défendent et les élus en charge de l'aménagement chez qui la perspective de contraintes génère au mieux prudence et le plus souvent crainte ou stratégie de marginalisation, incarnée notamment par une politique de la « chaise vide ».

3.1.5 Entre posture réglementaire et démarche de projet

L'occasion qui nous est offerte ici de revenir sur près de 30 ans d'histoire peut offrir un éclairage sur ces différentes dichotomies, d'autant plus précieux que l'ensemble de nos consultations ont démontré le peu d'acteurs disposant d'une expérience si longue et plus généralement une certaine difficulté des

³⁴ Pour les plus jeunes, la métaphore renvoie à un soda des années 70 dont la publicité affirmait « Ça a la couleur de l'alcool, le goût de l'alcool... mais ce n'est pas de l'alcool ».

acteurs impliqués à « lever la tête » de leur SAGE³⁵. Lorsque le SAGE est créé, il est possible de considérer que deux voies s'offrent à lui, avec d'un côté celle d'un outil de développement territorial à caractère environnemental (un peu à la façon des agendas 21 locaux dans la foulée de l'Agenda 21 issu de la Conférence de Rio en 1992) ou de l'autre celle d'un outil à vocation plus réglementaire à l'échelle de son périmètre. Rien n'interdit à l'époque de considérer que ces deux approches puissent être complémentaires et articulées.

Il est pourtant possible d'estimer que c'est la **voie réglementaire qui a été empruntée en priorité**, dont est témoin le renforcement progressif de cette dimension de l'outil. Aujourd'hui encore, l'obtention du statut de PPA par la CLE (ou par la collectivité porteuse du SAGE) suscite de réelles attentes de la part des porteurs de SAGE, sans omettre celle moins répandue de conférer des pouvoirs de police au SAGE, offrant la perspective de parachever ce cheminement. Différents facteurs ont semble-t-il joué sur cette orientation : accroissement général du recours au levier réglementaire dans le champ de l'environnement, difficultés des services de l'État à assurer seuls leurs missions régaliennes et « externalisation totale ou partielle » de certaines d'entre elles, soutien apporté par les acteurs environnementaux à une telle approche.

La **voie du projet semble pour sa part s'être en quelque sorte égarée** entre une optique planificatrice à vocation stratégique finalement peu valorisée et une optique programmatique dont on a constaté qu'elle cédait souvent à un « effet catalogue », égarant lui-même les acteurs engagés dans les SAGE.

Sans juger de la pertinence et de la cohérence de ce scénario, il recèle cependant des **limites liées d'abord aux ambitions de gouvernance pluri-partite** portées par les SAGE. Fruits de processus de concertation et de compromis entre des intérêts parfois antagonistes, les règlements de SAGE apparaissent généralement modestes dans leurs ambitions (même s'ils peuvent quelque peu « s'affirmer » avec le temps). Ajoutons à cela que nombre de porteurs de SAGE considèrent ces règles davantage comme des « garde-fous » destinés à des situations critiques ou jouant le rôle de « surligneurs » de la réglementation existante. Quant aux services de l'État en charge de les faire respecter, ils apparaissent soucieux d'une application suffisamment simple et rare pour ne pas consommer un temps disponible limité. Encore un fois, sans douter a priori du potentiel offert par l'outil SAGE, on peut l'estimer situé dans un entre-deux, révélant les limites de chacune des rôles qui lui ont été offerts dès sa création.

3.2 DES ACQUIS ET DES QUESTIONS

Dans ce contexte contrasté, il paraît nécessaire d'**actualiser la réflexion politique et stratégique sur l'utilité du SAGE** au sein d'une batterie d'outils territoriaux de gestion apparus depuis l'initialisation de cette politique (outils contractuels tels que les contrats pluri-thématiques ou thématiques, outils thématiques tels que les PTGE/PGRE ou les AAC, outils dédiés à la problématique inondation, ...). Cette évaluation permet ainsi de constater que :

- Le **périmètre hydrographique ou hydrogéologique** sur lequel est fondé le SAGE apparaît aujourd'hui comme le seul pertinent pour porter une visée territoriale planificatrice répondant aux enjeux traités et il faut considérer qu'il a fait école en matière de gestion territoriale intégrée de l'eau au travers de son adoption dans le cadre de démarches contractuelles à vocation opérationnelle, articulées directement ou de manière infra aux SAGE suivant l'échelle

³⁵ Témoignant d'un effet sensible en matière de développement territorial qui veut que « l'effet local finisse souvent par aboutir à un « effet local » », image chère en son temps à Thierry Geffray, président de la communauté de communes du Diois.

de ces derniers. De façon plus nuancée, l'absence de correspondance récurrente de ce type de périmètre avec ceux déterminant les orientations et pratiques d'aménagement du territoire limite la capacité des démarches SAGE à jouer sur celles-ci à hauteur de leurs propres enjeux et priorités. Il faut cependant considérer que les intérêts politiques déterminant les décisions en matière d'aménagement (et la crainte des acteurs de ce monde de se voir soumis à de nouvelles contraintes émanant d'une procédure jugée environnementale) comptent sans doute plus sur cette difficulté à produire des visions et mesures partagées. Ces préventions des acteurs de l'aménagement constituent une limite déterminante aux ambitions planificatrices des SAGE, affectant celles de gestion territoriale intégrée et équilibrée.

- La **gouvernance pluripartite** mise en place et légitimée dans le cadre des CLE des SAGE, constitue sans nul doute le point fort des SAGE, dont les acteurs actifs au sein de ces démarches n'envisagent pas de se passer. Il est utile de rappeler que même si ce modèle de gouvernance est inspiré de celui présidant à celle des Comités de bassin, il s'agit à cette échelle territoriale d'une réelle innovation chargé d'incarner en pratique les principes de la loi sur l'eau de 1992, qui ne connaît d'ailleurs encore aujourd'hui pas de configurations comparables dans le cadre de démarches territoriales revendiquant se situer dans une optique d'intérêt général. Et même si elle inspire certaines pratiques dans le même champ de gestion, cela reste un modèle qui demeure fragile et complexe à mettre en œuvre, car éloigné des pratiques de gouvernance développées globalement.
- L'**ambition de planification** poursuivie par les SAGE interroge davantage. Même s'il n'est pas contestable que la mise en place de la gouvernance évoquée précédemment ne pouvait pas s'envisager sans avoir une mission à assurer. L'adoption d'une posture planificatrice fondée sur les enjeux du périmètre concerné est pertinente, mais il semble que la procédure adoptée s'est notablement alourdie avec le temps ne serait-ce qu'en lien avec le renforcement de la portée réglementaire des SAGE déjà observée. Outre les difficultés à ce que cet effort de planification rencontre un écho sur le périmètre concerné à la hauteur de ses ambitions (notamment concernant l'aménagement territorial comme évoqué précédemment), il s'avère que la démarche d'élaboration (et de révision) du SAGE est difficilement appropriée par l'ensemble des acteurs concernés et que les PAGD chargés d'inscrire le SAGE dans le marbre local paraissent trop pléthoriques pour être lisibles et applicables et les règlements trop légers ou prudents pour avoir l'impact attendu. Par ailleurs, se pose la question du déséquilibre entre (1) des périodes d'élaboration (ou de révision) capables de mobiliser les parties prenantes à condition d'être portées politiquement et conduites avec ouverture et détermination, et (2) des périodes de mise en œuvre, où nombre de porteurs de SAGE regrettent que les SAGE soient confinés à jouer les « utilités réglementaires » et à constater une démobilité des acteurs de la CLE.

3.3 À LA CHARNIÈRE ENTRE ÉVALUATION ET PROSPECTIVE

Au-delà de ces constats, nous nous situons ici à la charnière entre évaluation et prospective, sachant que cette évaluation s'est vue d'emblée dotée de la charge de produire des recommandations dans cette perspective.

Nous voilà donc face à un outil que les porteurs de SAGE et les acteurs qui soutiennent les principes de cette démarche n'imaginent pas abandonner et que les territoires encore non engagés rencontrent des difficultés à envisager comme apportant une plus-value à la gestion intégrée dans laquelle ils sont engagés. Notons à cet égard que la part des territoires encore orphelins de toute gestion plus ou moins formelle de ce type est aujourd'hui minime.

La question posée revient donc à s'interroger au côté des promoteurs actuels des politiques de l'eau et de leur déclinaison sur les territoires, c'est-à-dire les Comités de bassin et l'État (et de manière variable des collectivités telles que les Régions et les Départements) sur la façon la plus adéquate de considérer l'avenir des SAGE dans ce contexte.

Évacuons d'abord la perspective d'un **abandon de cette politique** (hypothèse « quitte ») au regard des effets délétères sur des politiques de l'eau encore déterminées par les principes et orientations de la loi sur l'eau de 1992 et sur l'attachement des territoires déjà engagés dans ce type de démarche.

Il est nécessaire d'observer le contexte actuel dans le cadre duquel ces politiques se déploient, qui peuvent justifier :

- Soit d'**entretenir l'effectif de SAGE existants** (hypothèse « statu quo ») ;
- Soit d'adopter une posture pro-active visant à **accroître cet effectif dans les années à venir** (hypothèse « double »). Ce scénario peut reposer sur une forme d'obligation, comme dans le cas de SDAGE, visant la couverture totale de leur district. **Rendre obligatoire le SAGE** de façon unilatérale et descendante nous semble cependant trop éloigné de l'esprit qui a prévalu à sa création pour être aisément défendu. Reste donc l'ambition de **rendre le SAGE plus attractif** pour les gestionnaires territoriaux de l'eau et des milieux aquatiques et au-delà pour les parties prenantes associées à la CLE, tout en tenant compte de trois facteurs qui s'imposent : (1) la DCE qui impose son calendrier relatif à l'atteinte du bon état des milieux aquatiques, (2) la mise en place de la GEMAPI, et à écouter les préoccupations de l'ensemble des acteurs consultés lors de cette évaluation (3) la perspective du changement climatique qui s'imposera (et s'impose déjà) à tous les milieux et usages concernés sans exception.

Nous estimons cependant que soutenir les SAGE à l'avenir repose cependant sur **deux approches distinctes des améliorations à envisager** :

- Soit des **adaptations fonctionnelles** majoritairement mises en avant par nos interlocuteurs. Elles concernent la « mécanique » de mise en œuvre de l'outil dans le but d'en rendre la conduite plus aisée et efficace. Ces adaptations sont nécessaires, que l'on souhaite maintenir ou développer l'effectif des territoires engagés dans ce type de démarche ;
- Soit des **évolutions plus fondamentales d'ordre structurel**, évoquées par les acteurs des territoires ayant une histoire de la gestion de bassin longue (plus de 10 ans) et/ou ayant connu des blocages ou remises en cause locales qui touchent véritablement des aspects stratégiques et politiques pour l'avenir des SAGE. Ce type de réforme pourrait répondre à l'ambition de voir l'outil SAGE mobilisé sur de nouveaux territoires.

3.4 DES AMÉLIORATIONS FONCTIONNELLES INSCRITES DANS LA CONTINUITÉ

Ces améliorations fonctionnelles peuvent être envisagée **dans la continuité de la procédure actuellement mise en œuvre**, s'apparentant à des ajustements de la mécanique existante. Cette approche ne réinterroge pas les problématiques de fond, mais agit pour **rendre plus fluides des pratiques**, dont cette évaluation a démontré qu'elles étaient souvent rendues difficiles ou malaisées. Elle n'est pas non plus contradictoire avec d'éventuelles réformes de fond d'ordre structurel qui elles nécessiteront d'ajuster cette mécanique opérationnelle.

Parmi les points avancés par les acteurs rencontrés, il est possible de distinguer les points principaux suivants :

Sur la gouvernance

- Une simplification dans la procédure de renouvellement des membres,

- Une meilleure représentation/représentativité des usagers au regard des enjeux locaux et une amélioration de l'association des acteurs de l'aménagement à la CLE,
- Une ouverture de la présidence de la CLE aux représentants des usagers (a minima vote),
- Une reconnaissance plus marquée par une CLE ciblée PPA,
- Une ouverture des débats de CLE au public à l'image de l'Assemblée nationale ou des conseils municipaux.

Sur la planification et les étapes

- Une approche plus souple des thématiques à prioriser dans le premier SAGE en centrant sur les enjeux/sujets connus et en se laissant le temps d'acquérir la connaissance, afin notamment de réduire le temps d'élaboration,
- Un allègement de l'étape des scénarios tendanciels souvent théoriques et sans une véritable interaction et inflexion possible avec l'aménagement du territoire dont les scénarios ont été décidés dans d'autres instances,
- Un allègement de la procédure de révision.

Sur l'accompagnement technique et financier

- Assurer une continuité d'échanges avec les animateurs et les président de CLE aux niveaux districts et national, via le financement de l'animation de réseaux,
- Mettre en place des plans de formation à destination des élus en soutien à l'animation et avec des plateformes professionnalisées,
- Développer la capitalisation de l'expérience et son partage sous forme de documents-guides moins encyclopédiques,
- Assurer une continuité dans le financement de l'animation sous des formes pluriannuelles et consolider le rôle des structures porteuses durant toute la vie d'un SAGE,
- Favoriser le financement des structures porteuses dans la continuité et simplifier les démarches, notamment au regard d'une politique par appel à projets nuisant potentiellement à la continuité de gestion techniques et humaines,
- Simplifier les rapports bilans annuels demandés par les financeurs traduisant ainsi une véritable reconnaissance du rôle de l'animation.

3.5 UN REPOSITIONNEMENT STRATÉGIQUE EN QUESTION

Au-delà de ces ajustements fonctionnels, des questions interpellent des **sujets touchant plutôt des aspects de rénovation des SAGE pour les rendre plus utiles, reconnus et stratégiques** dans le paysage des politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire.

Sans bien-sûr remettre ici en cause le SAGE, cette dimension plus politique et structurelle oblige à réfléchir sur la gestion intégrée des ressources en eau et de milieux aquatiques. En effet comme évoqué à plusieurs reprises, l'évolution législative depuis 1992 a introduit de **nouvelles notions** telles que l'atteinte du bon état issue de la DCE et les réformes territoriales introduisant la GEMAPI. Celles-ci **réinterrogent le concept de la gestion intégrée** des ressources en eau et des équilibres entre les milieux et les usages notamment au travers :

- Des **interprétations de la reconquête du bon état** comme un concept excluant la recherche des équilibres avec les usages - donc principalement environnementale – ;
- Une **fragmentation des interventions** pour revenir à des visions sectorielles avec des compétences scindant les approches du grand cycle de l'eau (GEMAPI et hors GEMAPI en

grande partie issues d'une approche de juriste de la gestion de l'eau) ou encore renvoyant l'exercice de la GEMAPI sur des périmètres administratifs. Cette fragmentation conforte des pratiques d'aménagement du territoire dans une planification déconnectée des conditions et considérations hydrographiques.

Les éléments ci-après visent à exposer les **pistes de travail qui pourraient être abordées lors de phase prospective** de cette évaluation et alimenter l'animation des prochains ateliers.

3.5.1 Le changement climatique : une opportunité pour la planification stratégique ?

Il est intéressant de constater que les acteurs des SAGE – élus, animateurs et administratifs notamment – posent systématiquement la **question de l'eau et de l'aménagement du territoire** à un niveau stratégique dès lors que le sujet du changement climatique et plus spécifiquement la gestion quantitative sont évoqués. Ce sujet de la transition écologique touche l'ensemble des grands bassins hydrographiques français. Les **incertitudes techniques** sur les manières de répondre aux enjeux de demain, les **conflits avérés ou attendus** sur la ressource en eau et une **mobilisation plus grande des citoyens** sont des points avancés dans les échanges pour expliquer la volonté d'un positionnement plus orienté vers l'anticipation, la réflexion collective et le rapprochement des planifications de l'eau et de l'aménagement du territoire : ce dernier point résultant du constat d'un revers subi depuis 30 ans par la politique de l'eau, confirmé lors de cette évaluation.

Dans le même temps, face à l'importance prise par la question du changement climatique, la **transformation de l'organisation territoriale** avec les lois NOTRE et MAPTAM apporte de nouvelles compétences dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et des inondations (GEMAPI) – en plus de celles du développement économique et de l'aménagement du territoire – dans l'escarcelle des EPCI-FP. Cette situation suscite plus de questionnements qu'auparavant sur les **responsabilités des élus dans leur rôle d'aménageurs du territoire** (en particulier face aux phénomènes extrêmes des inondations, des incendies et des pénuries d'eau potable).

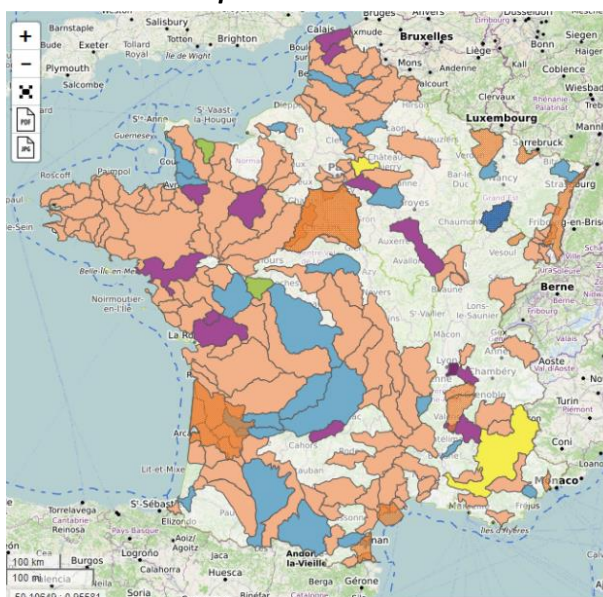
La **connaissance croissante détenue par les citoyens** sur les sujets les impactant au quotidien à la suite des conséquences du changement climatique les invite de plus en plus à la table des négociations, souvent via la revendication, mais parfois par l'ouverture au débat démocratique local. Cette dimension citoyenne est souvent évoquée sans jamais vraiment savoir précisément pour quoi, quand et comment la mobiliser. Et si, du côté des animateurs, des volontés de prise en compte s'expriment, les moyens techniques et financiers ainsi que les savoir-faire manquent pour envisager des réponses adaptées.

3.5.2 Une anticipation des conflits sur la ressource en eau : une gouvernance locale adaptée ?

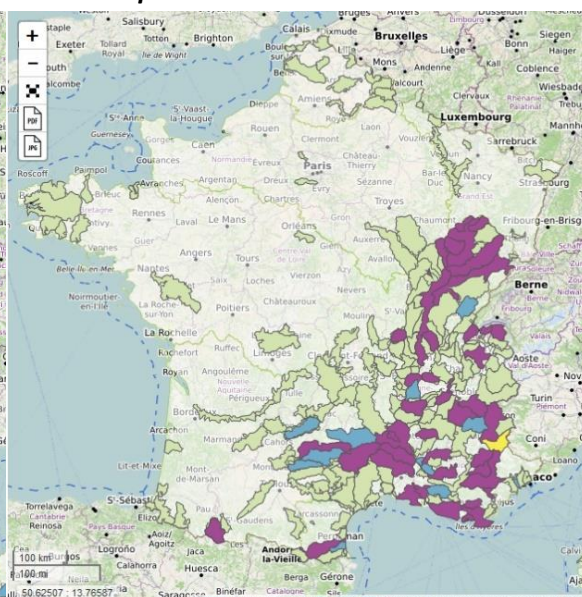
La politique de l'eau est plus que jamais au centre de débats locaux, avec un accroissement ces dernières années à la suite des premiers effets visibles du changement climatique sur la ressource en eau. Depuis près de 30 ans, les districts sous l'impulsion de l'État et de ses établissements publics ont incité, avec succès, à l'organisation territoriale de la mise en œuvre d'une politique locale de l'eau avec des résultats tangibles : plus de 50% de couverture nationale par des SAGE et près de 30% par des contrats de milieu sur des espaces complémentaires à ceux des SAGE, portant à près de 80% du territoire Français couvert par des démarches territorialisées pilotées par des structures de bassins-versants (cartes source Gest'eau).

Carte 1 – Répartition des SAGE et des contrats de milieu en France

Répartition des SAGE



Répartition des contrats de milieu



Source : Élaboration interne au groupement à partir des données Gest'eau, octobre 2020

La **gestion intégrée sous l'angle d'une approche multithématiques et multi acteurs a été prise en main localement**, avec pour conséquence une forte mobilisation des acteurs à l'échelle de bassins-versants ou d'aquifères. Avec ces outils peu différents, la gestion intégrée a permis de **développer à la fois structures porteuses de démarches de gestion de l'eau et instances de gouvernance adaptées** en conséquence : des syndicats opérationnels de type EPAGE et EPTB et des instances multipartites de concertation spécifiques de type CLE ou comité de rivière/nappe.

En dépit de cela, on constate lors des entretiens que **cette approche locale n'est pas forcément reconnue par tous et en particulier par les acteurs de l'aménagement du territoire, mais aussi, fait plus surprenant, par les institutionnels** ayant eux-mêmes poussés à la gestion intégrée de l'eau. Cette reconnaissance locale, décentralisation poussée et réussie, a du mal à trouver des échos dans la traduction des politiques territoriales tant stratégique que programmatiques : les programmes des agences de l'eau prennent en considération la territorialisation via les outils existants, mais ne déclinent pas encore ou totalement leurs programmes pas bassins. La question se pose de savoir s'il s'agit d'une voie pour une plus grande reconnaissance locale des SAGE et s'il s'agit de la bonne échelle territoriale.

Les conflits à venir attendus sur la ressource en eau (manque d'eau potable par exemple) posent le sujet de l'aménagement du territoire et des conditions de sa conception. Faut-il débattre le plus largement possible de choix stratégiques d'aménagement comme l'accroissement de la population sur tel ou tel territoire par anticipation avec tous les acteurs concernés, voire envisager une ouverture aux citoyens ? Est-ce que cela peut se faire sous les auspices de la CLE ? Faudra-t-il attendre de véritables conflits locaux pour franchir ce pas et quitter ainsi les « entre-soi » historiques des approches territoriales et de la gestion de l'eau, tant en termes d'eau et de milieux aquatiques que d'aménagement du territoire ?

L'ensemble de ces dimensions territoriales touchées par le mode de l'eau et ses modalités de concertation mérite sûrement de reposer dans le fond le rôle de la gouvernance locale et de sa reconnaissance.

3.6 UNE NOUVELLE FONCTION DE PILOTAGE STRATÉGIQUE POUR LES SAGE ?

Les deux grandes dimensions posées précédemment ouvrent des perspectives de réflexions pour permettre aux SAGE et plus largement aux démarches de gestion intégrée de trouver une réponse plus stratégique au pilotage territoriale de la politique de l'eau et en interactions plus marquées avec les politiques de l'aménagement du territoire.

Sans présager de l'ensemble des pistes à étudier dans une telle perspective, une réflexion prospective sur les moyens, l'intérêt et les limites **de (re)donner toute leur vocation stratégique et planificatrice à l'outil et à la démarche SAGE pourrait constituer une entrée pertinente.**

En effet, cette évaluation aboutit au constat **d'une sous-valorisation de la réflexion stratégique associée au SAGE et de surinvestissement du PAGD, hésitant entre dimensions stratégique et programmatique** et par ailleurs difficilement appropriables.

Dans cette perspective, il pourrait s'agir de travailler sur les phases d'élaboration concernés et sur ces produits avec à la clef différents niveaux de réflexion complémentaires, tels que :

- Un recentrage du document central du SAGE – le PAGD – sur la planification, via **davantage de liens avec la stratégie**, pouvant aboutir à un document plus synthétique notamment pour faciliter son appropriation et son suivi ;
- Un **investissement plus approfondi sur les objectifs prioritaires/stratégiques** du SAGE, en les associant à une négociation sur les ambitions du SAGE via la production d'indicateurs finalisés (face aux faiblesses d'objectifs traités de façon littéraire que personne ne peut contester), alimentant des **outils de suivi et de pilotage stratégique** à l'échelle du territoire ;
- Au-delà, une **reconnaissance de la vocation et de l'autorité de la CLE à porter, partager, suivre et piloter** (éventuellement réorienter) la mise en œuvre des politiques de l'eau (et d'aménagement) sur son territoire au travers de cette stratégie ;
- **Une invitation** d'une part aux politiques et acteurs de l'aménagement du territoire et d'autre part à ceux de l'eau et des milieux, **à franchir un cap décisif en matière de coopération** autour de visions croisées, voire partagées, des enjeux de leurs territoires.

Tout cela sans oublier de s'interroger sur les conséquences de ces orientations en termes d'**éventuelles nécessités d'adaptation législatives et/ou règlementaires** à mener pour accompagner et asseoir ces évolutions.