

Atelier 6 « Dynamique du SAGE »	
Animateur : Audrey Richard Ferroudji (UMR G-EAU)	Rapporteurs : Pierre Prod'homme (AE Loire Bretagne) et Katell Petit (OIEau)
Référent DEB : Chantal Richard	
Éléments de contexte	
<p>Les SAGE approuvés avant la LEMA doivent être révisés pour répondre aux nouvelles dispositions apportées par cette loi tout en étant mis en compatibilité avec les SDAGE approuvés depuis. Les porteurs des SAGE font alors face à la difficulté de remobilisation des personnes concernées. Les difficultés de mobilisation se posent également sur des territoires « orphelins », où la nécessité d'un SAGE a été identifiée pour atteindre les objectifs du SDAGE. Le SAGE est une procédure dont l'initiative revient par définition aux acteurs locaux. Or l'identification des SAGE considérés comme nécessaires pose la question de l'animation et du portage locaux là où l'initiative du projet vient de partenaires.</p> <p>Dans ces deux situations (révisions imposées par les évolutions législatives et SAGE nécessaires) se pose la question de l'alimentation de la dynamique d'élaboration ou de la révision du SAGE quand la mobilisation des acteurs locaux fait défaut. Mais, l'enjeu du portage et de la mobilisation se pose de manière générale pour les SAGE : comment impliquer sur la durée ? Comment mobiliser sur une nouvelle question ? Comment mobiliser les élus et les représentants d'usagers ? Quels sont les leviers que l'animateur, les services de l'Etat, les agences de l'eau peuvent utiliser pour lancer puis entretenir cette dynamique locale quand elle n'est pas le fruit des acteurs concernés ? Comment favoriser une appropriation de la démarche ? Comment gérer la « fatigue » de la participation ?</p>	
Objectif de l'atelier	
En s'appuyant sur l'expérience des participants, l'atelier visera à discuter de points de blocage et de solutions développées, en termes d'organisation et d'animation de la démarche, d'engagements personnels (qui porte ?), de légitimation et de liens avec d'autres dynamiques locales, etc...	
Déroulement	
<p>Groupe diversifié composé de 21 personnes (origine, expérience)</p> <p>1 CEMAGREF</p> <p>5 représentants institutionnels (1 DEB, 1 DREAL, 2 agence de l'eau, 1 OIEAU)</p> <p>3 SAGE en démarrage</p> <p>4 SAGE en cours d'élaboration</p> <p>3 SAGE en 1^{ère} mise en œuvre</p> <p>4 SAGE en révision</p> <p>1 SAGE en 2^{ème} mise en œuvre</p> <p>Dont</p> <p>2 SAGE sur Adour Garonne</p> <p>1 SAGE sur Rhin Meuse</p> <p>4 SAGE Rhône Méditerranée</p> <p>7 SAGE Loire Bretagne</p> <p>1 SAGE partagé sur Loire Bretagne et Seine Normandie</p> <p>Dont 3 SAGE à forte problématique de Nappe</p> <p>SAGE côtiers, estuariens, montagnards, urbains ...</p> <p>Débat préalable sur la notion d'animateur, appellation et contenu du métier en prolongement de l'exposé du matin par Audrey Richard Ferroudji. Le choix de la dénomination d'animateur est mis en discussion. Pour certains, c'est dévalorisant. L'enjeu de reconnaissance du travail effectué reste fort. Il invite à poursuivre la réflexion sur la mise en visibilité de ces métiers émergeant dans la gestion territoriale de l'eau.</p> <p>La discussion a porté davantage sur l'implication des élus dans la dynamique plutôt que sur les autres membres de la CLE.</p> <p>Dans un premier temps, les participants étaient invités à définir ce qu'était pour eux un SAGE dynamique. Les termes alors associés à dynamique ont été mobilisation, engagement, appropriation, construire un projet commun. Les antonymes mobilisés sont « essoufflement », réticence ou dépossession. Un SAGE dynamique passe par une CLE dynamique. Des animateurs s'interrogent : Comment donner envie ? Comment faire rêver ?</p>	

Restitution

1. La question de la dynamique des SAGE se pose pour tous les territoires, elle tient à l'essence du projet

1.1. L'objet du projet est facteur d'adhésion des membres de la CLE

- Chaque territoire a ses spécificités, mais celles-ci ne sont pas apparues discriminantes au regard de la problématique, à l'exception de l'aspect eaux souterraines qui peut laisser penser une moindre mobilisation du fait du manque de visibilité des enjeux.

- A l'origine, l'essence du projet est essentielle

Sans y voir une hiérarchie, il a été soulevé la dichotomie entre les SAGE issus de la loi de 1992 qui pouvaient réunir les acteurs locaux autour d'un projet volontaire de territoire démarche mobilisatrice, et les SAGE 2006 dont l'objet semble plus encadré et le niveau d'exigence (de contrainte) plus élevé.

La notion de SAGE prioritaire a semblé délicate pour certains et en désaccord avec l'esprit du processus décentralisé de 1992.

La question s'est posée sur un SAGE qui cesse ses travaux. Une relance doit venir du local.

- La grande taille bien que mentionnée dans 2 cas n'a pas semblé être un facteur déterminant la dynamique.

1.2. Une dynamique évolutive

- Des moments semblent particulièrement délicats : lancement, renouvellement des CLE après des élections (principalement municipales) révision, mise en œuvre

- Le président de la CLE et l'animateur peuvent être démunis pour lancer ou relancer la dynamique ;

- Le renouvellement des CLE après une élection (élection municipale en premier lieu) soulève la question de la mise à niveau des nouveaux élus ;

- Le phénomène est d'autant plus renforcé que les travaux d'élaboration du SAGE s'étirent dans le temps (essoufflement) ;

- L'élaboration du SAGE peut constituer un horizon sur lequel les membres de la CLE se mobilisent au risque de se démobiliser pour la suite, démobilité renforcée par la durée du processus de validation du projet (logique de projet) ;

- Pour les SAGE 1992, la révision du SAGE qui vient télescoper la vie du SAGE de l'extérieur sur des thèmes extérieurs.

La participation des élus aux réunions est vue par certains comme le 1^{er} indicateur de la dynamique du SAGE.

Au regard de toutes les menaces qui pèsent sur la dynamique, un animateur s'interroge sur les motivations des élus à participer aux travaux de la CLE. Un SAGE dynamique est un SAGE compris et qui diffuse sur le territoire en s'intégrant aux démarches et réflexions des maîtres d'ouvrage, qui fait l'objet d'une déclinaison en programme d'actions.

2. La nécessaire appropriation des travaux du SAGE par les membres de la CLE pour les rendre acteurs

2.1. Un rôle pour chacun/ Que chacun trouve sa place ?

La mobilisation ne semble pas acquise au départ, les conditions d'organisation du débat aux regards des enjeux et de la maturité des intervenants déterminent la dynamique. L'esprit charte de territoire (agenda 21) est plus mobilisateur que la déclinaison du SDAGE.

La dimension politique individuelle du projet n'a pas été mise en avant, il a été privilégié la dimension collective. Le SAGE n'est pas le produit d'une ou deux personnes (le président de la CLE et son animateur) mais celui de la CLE. Le SAGE correspond à une envie de la CLE, les membres de la CLE doivent pouvoir se retrouver dans la démarche. L'animateur doit permettre de trouver l'alchimie, la conjonction nécessaire sans s'impliquer sur le fond.

Le rôle du bureau a été identifié comme déterminant dans l'organisation de la dynamique, véritable noyau dur qui crée des solidarités et organise le passage, il ne doit pas être perçu comme un petit groupe d'initiés qui capture le débat et exclut les autres membres de la CLE.

Les membres de la CLE doivent s'impliquer et se sentir impliqués dans les débats, l'animation des commissions thématiques ou géographiques, l'énoncé de propositions et la validation des conclusions.

L'animateur organise les échanges mais n'est pas parti-prenante au débat. Les prestataires extérieurs fournissent la matière, mais l'ensemble de l'analyse et des propositions doit venir des membres de la CLE. Il est nécessaire d'éviter la capture du débat par les experts **techniciens**.

2.2. Positionner le débat au bon niveau

Il ne s'agit pas de tout résoudre dans un SAGE, il y a lieu de sélectionner des sujets, placer le débat au bon niveau et dégager une philosophie générale. La CLE doit être en mesure de prendre du recul, de suivre et d'évaluer ce qui est fait sur le territoire.

Dans la perspective de la mise en œuvre du SAGE, il est nécessaire d'inscrire le SAGE dans l'opérationnel avec une déclinaison d'actions portée par des maîtres d'ouvrage et avec la recherche de déclinaison du SAGE en sous programmes territoriaux d'actions portés par les maîtres d'ouvrage.

La dynamique du SAGE et de la CLE peut être mise en relation avec sa reconnaissance extérieure et son positionnement au centre de la politique de l'eau au niveau local. L'intégration de la CLE dans le jeu institutionnel entre les différentes organisations est de nature à asseoir la légitimité de la CLE et à reconnaître le rôle des membres de la CLE renforçant ainsi leur mobilisation. Il s'agit de placer la CLE en position de décision. Le lien avec l'urbanisme est toujours délicat.

Au moment d'un renouvellement de CLE, l'animateur doit veiller à recréer une culture commune entre les anciens élus qui ont suivi les travaux du SAGE et les nouveaux, pour permettre une mise à niveau des nouveaux sans déposséder les anciens.

3. Une diversité d'outils à adapter localement par l'animateur, cheville ouvrière de la dynamique

3.1. La valeur ajoutée de l'animateur de SAGE

Par l'initiative sur l'ordre du jour, l'animateur organise la dynamique en lien avec le président.

Dans quelques cas où la cellule animation ne peut solliciter que les aides financières des agences de l'eau, le manque de moyens a pu être identifié comme un facteur limitant la dynamique car limitant l'action de l'animateur.

Souvent de formation technique les animateurs ont exprimé le besoin d'une sensibilisation à la concertation pour disposer de quelques outils de travail, de disposer d'un document de référence qui recense les techniques et expériences d'animation.

Les animateurs ont souhaité également une réflexion sur l'évaluation du SAGE comme politique publique, comme expérience de gestion collective, ainsi que sur l'évaluation du rôle de l'animateur dans le fonctionnement de la CLE, de la vie du SAGE.

Les animateurs ont considéré que les services de l'Etat (au sens large) devaient les soutenir et leur apporter de la matière.

3.2. La CLE, une animation collective à partir d'une approche individuelle

En phase de démarrage, ou de renouvellement de CLE, le besoin de construction d'une culture commune et d'une connaissance partagée du territoire a été mis en évidence.

L'organisation de visites de terrain avec des moments de convivialité partagée est apparue comme un

Commentaire [a1] : On pourrait ouvrir ici vers des pistes d'action sur ce point intéressant : par exemple en faisant que des membres de la CLE non techniciens soient rapporteurs des groupes de travail plutôt que l'animateur

élément essentiel de cohérence de la CLE.

Il a semblé important que l'animateur rencontre individuellement l'ensemble des membres de la CLE pour repérer les moteurs de chacun en les interrogeant sur leurs attentes du SAGE et ainsi être en mesure de mobiliser les différentes personnes. Certains membres sont sensibles aux actions concrètes d'autres aux documents de planification, les travaux du SAGE doivent permettre à chacun de s'y retrouver.

Le bureau de la CLE est un lieu de passage de la dynamique. La variation des lieux et des formats des commissions géographiques, thématiques et plus encore des CLE, permet de rapprocher les membres de la CLE du terrain, des enjeux et de mobiliser les participants.

Afin d'assurer l'appropriation de SAGE par les membres de la CLE, il est apparu important que les experts et techniciens s'effacent devant les membres de la CLE dans l'animation des commissions et le rapportage des travaux, les techniciens et experts n'apportant que la matière et en aucun cas les conclusions. La CLE ne doit pas être réunie que pour valider les travaux mais pour y participer. Il a été proposé, en marge de la démarche de SAGE, d'organiser des journées thématiques sur des sujets connexes (SAGE et urbanisme, récupération des coûts, organisation des maîtrises d'ouvrage).

Si un débat très large anime les débuts des travaux du SAGE pour permettre la constitution d'une culture commune, au moment de la stratégie, la CLE doit concentrer ses efforts sur un champ circonscrit où elle peut apporter une véritable plus value. Il est vain de croire que le SAGE peut résoudre tous les problèmes, la désillusion serait fatale à la dynamique du SAGE par la suite. Chaque étape du SAGE relève d'un rythme de travail qui lui est propre (démarrage rapide, temps de partage et d'appropriation, bouclage rapide, pause relative pendant les consultations, reprise pour l'adoption définitive, pause avant la mise en œuvre, nouvel élan sur la mise en œuvre ...) et qu'il y a lieu d'organiser (planning prévisionnel, action spécifique).

Afin d'assurer l'opérationnalité du SAGE et le maintien de la dynamique en phase de mise en œuvre et alors que la LEMA a recentré les SAGE sur la dimension planificatrice et juridique, il apparaît indispensable de décliner le SAGE en fiches et programme d'actions au travers de contrats de rivière ou territoriaux à l'échelle de sous bassin cohérent, d'entretenir un dialogue avec les maîtres d'ouvrage locaux et d'assurer une animation de terrain. Il est nécessaire de mettre en évidence l'intérêt du SAGE pour le territoire et ce qu'il apporte aux élus.

3.3. La communication, levier de l'animation

En lien avec l'atelier communication, celle-ci apparaît comme un levier important de mobilisation et de participation des membres de la CLE. Ainsi, la communication est un élément central de la dynamique de la CLE qui passe par la réalisation d'un plan de communication. Différents outils ont été évoqués :

- site Internet, forum (mais difficulté de mise en œuvre soulignée également),
- quiz,
- films, diaporama, formation des élus,
- expositions itinérantes, collections d'images anciennes du territoire, ouvrages sur des aspects locaux,
- guide pédagogique du SAGE, SAGE en 30 actions à destination des maires, bulletins municipaux,
- retour d'expérience d'autres territoires,
- réseaux locaux d'animateurs et de présidents de CLE,
- CLE « les pieds dans l'eau ».

La période réservée à l'enquête publique peut être mise à profit pour essayer de toucher le grand public.

L'identification de sujets consensuels et concrets (zones humides par exemple) peut permettre d'avancer collectivement et de créer du lien avant d'aborder des sujets plus épineux.

Les membres de la CLE peuvent également se retrouver sur des études socio – économiques du territoire et des travaux de prospective.

Enfin d'autres pistes ont été évoquées, à mettre en place en fonction des sensibilités, au travers de travaux participatifs, tel les jeux de rôle, la cartographie participative (perception sociale du SAGE),

l'analyse fonctionnelle.

Les experts techniciens ne doivent pas capturer le débat. Les membres de la CLE doivent se retrouver dans leur projet à partir d'une démarche décentralisée et ascendante dans laquelle ils sont acteurs. La dynamique du processus doit être anticipée par l'animateur et faire l'objet d'une feuille de route. Les aspects juridiques, bien qu'éléments essentiels du SAGE, ne sont pas apparus comme les principaux leviers de mobilisation.

Documents d'appui (disponibles sur Gest'eau)

- guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE et fiches thématiques, MEEDDAT & ACTeon, Juillet 2008
- les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau, MEDD/Cemagref, Janvier 2008
- eau et aménagement du territoire en RMC - Guide technique n°8, bassin Rhône Méditerranée & Corse, Octobre 2003
- la planification participative de bassin : Dix histoires de SAGE, S. Allain - INRA, Octobre 2002
- le SAGE, mode d'emploi n°2, Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse, Septembre 2002
- la planification participative de bassin : Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE, S. Allain - INRA, Septembre 2002