

POUR LE SAGE, ANIMER LA CONCERTATION ET LA COMMUNICATION





Pour le SAGE, animer la concertation et la communication

Guide méthodologique

Guide méthodologique réalisé par l'agence de l'eau Loire-Bretagne
sous la coordination de Jean Falala, Paule Opériol et Pascale Richard,
avec le concours de Christophe Sibieude, consultant de Sibenson Environnement.

L'étude préalable et l'ensemble des entretiens ont été réalisés par Sibenson Environnement.

Les responsables et animateurs de SAGE cités dans ce guide le sont dans la fonction
qu'ils occupaient à l'époque de l'entretien.

Depuis certains ont pu changer de statut et de fonction.
Que tous soient en tout cas remerciés pour le temps qu'ils ont consacré à cette réflexion

Avant-propos

Pourquoi un guide méthodologique sur la concertation et la communication dans les démarches de SAGE ?

Les constats effectués depuis 1997 par les présidents de CLE et les animateurs responsables de l'élaboration d'un SAGE font apparaître la nécessité d'une réflexion méthodologique sur l'organisation de la concertation et de la communication au service du SAGE.

C'est à ces « architectes » et à ces « pilotes » de projets de SAGE que l'agence de l'eau Loire-Bretagne tente d'apporter des réponses en réalisant ce guide.

La méthode utilisée

Sa rédaction s'appuie sur une étude préalable qui a pris pour chantiers de référence quatre SAGE choisis en fonction de leurs caractéristiques et de leur degré d'avancement : le SAGE de l'Arc provençal, le SAGE de la Largue, le SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu et le SAGE de la Vilaine.

Des entretiens ont été réalisés avec les différents acteurs, parmi lesquels 9 élus, 7 représentants de services techniques de collectivités, 7 représentants des services de l'Etat, 1 représentant d'agence de l'eau et 11 représentants d'usagers. Pour chaque SAGE, des réunions de mise en commun ont permis de confronter les différents points de vue. Enfin un séminaire a réuni une vingtaine de participants issus des quatre SAGE étudiés ainsi que des SAGE de la Rance et de la Sèvre nantaise.

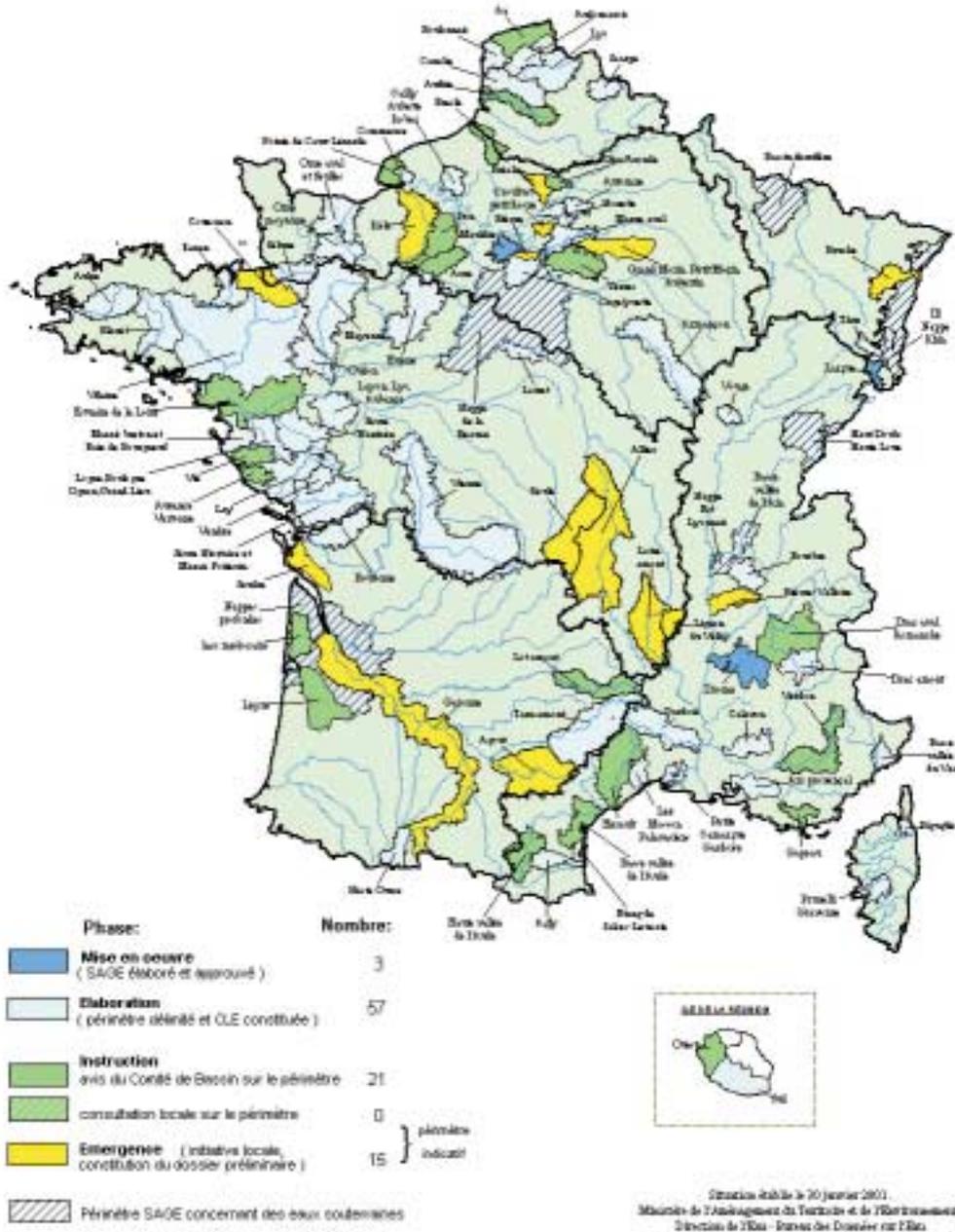
L'objectif de cette méthode de travail n'était pas de parvenir à des recommandations collectives péremptoires. Ainsi, il serait abusif de dire que toutes les personnalités rencontrées souscrivent totalement aux conclusions formulées dans ce guide. Nous avons avant tout souhaité formaliser un premier retour d'expériences pour dessiner des pistes utilisables par d'autres responsables de terrain engagés dans l'élaboration d'un SAGE.

Les limites du guide

La phase étudiée est celle de l'élaboration du SAGE. Toutefois la plupart des remarques et recommandations sont pertinentes pour la phase d'émergence, c'est-à-dire avant que la CLE ne soit constituée. Elles peuvent aussi rendre des services dans d'autres démarches de gestion concertée, telles que le contrat de rivière ou le contrat de bassin versant, par exemple.

Chaque SAGE est un cas particulier. Il n'y a pas de recette miracle pour réussir la concertation et la communication au service du projet de SAGE. Le guide recense des facteurs de succès et les attentes des responsables opérationnels. Sur cette base, il propose des recommandations générales utiles à tout porteur d'une démarche territoriale. Au-delà, il revient à chacun de s'interroger sur les spécificités de son territoire et, au cas par cas, sur la meilleure façon de mettre en œuvre ces recommandations, de les adapter, d'en tirer parti.

ETAT D'AVANCEMENT DES "SAGE" situation janvier 2001



Les quatre SAGE de référence de cette étude

Le SAGE de l'Arc provençal

| | |
|-------------------------------|--|
| Bassin hydrographique | Rhône-Méditerranée-Corse |
| Départements | Bouches-du-Rhône, Var |
| Périmètre | 730 km ² |
| Nombre de communes concernées | 30 |
| Population concernée | 245 000 habitants |
| Avancement | Adopté en avril 2000 procédure d'approbation en cours |

Le SAGE de la Largue

| | |
|-------------------------------|--------------------------------|
| Bassin hydrographique | Rhin-Meuse |
| Départements | Haut-Rhin |
| Périmètre | 390 km ² |
| Nombre de communes concernées | 68 |
| Population concernée | 33 000 habitants |
| Avancement | Approuvé depuis septembre 1999 |

Le SAGE de Logne, Boulogne, Ognon, Grand Lieu

| | |
|-------------------------------|---|
| Bassin hydrographique | Loire-Bretagne |
| Départements | Loire-Atlantique, Vendée |
| Périmètre | 830 km ² |
| Nombre de communes concernées | 43 |
| Population concernée | 52 200 habitants |
| Avancement | Adopté en mars 2000 Procédure d'approbation en cours |

Le SAGE de la Vilaine

| | |
|-------------------------------|---|
| Bassin hydrographique | Loire-Bretagne |
| Départements | Loire-Atlantique, Ille-et-Vilaine, Côtes d'Armor, Morbihan, Maine et Loire, Mayenne |
| Périmètre | 10 900 km ² |
| Nombre de communes concernées | + de 500 |
| Population concernée | 984 000 habitants |
| Avancement | Adoption prévue en 2001 |

GLOSSAIRE

Par convention, nous emploierons couramment les sigles passés dans le langage commun des acteurs de l'eau :

SAGE, ou Sage, pour schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SDAGE, ou Sdage, pour schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux.
CLE, pour commission locale de l'eau
et pour la distinguer de la CLE précédente, nous écrirons « communauté locale de l'eau » en toutes lettres.

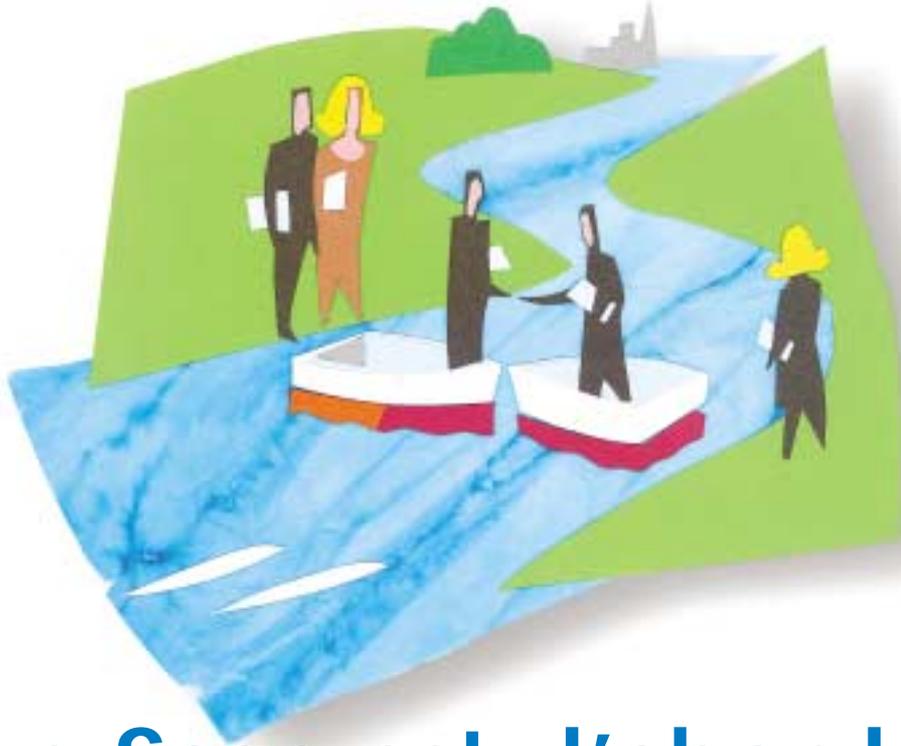
Les autres sigles utilisés dans ce guide sont développés ci-après.

| | | | |
|-------|--|-------|---|
| CCI | Chambre de commerce et d'industrie | IAV | Institution pour l'aménagement de la Vilaine |
| CCTP | Cahier des clauses techniques particulières | MISE | Mission inter-services de l'eau |
| DDAF | Direction départementale de l'agriculture et de la forêt | PMPOA | Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole |
| DDASS | Direction départementale des affaires sanitaires et sociales | SABA | Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc |
| DIREN | Direction régionale de l'environnement | SEMA | Service des eaux et des milieux aquatiques |
| EDF | Electricité de France | SMARL | Syndicat mixte d'aménagement et renaturation de la Largue |

Sommaire

| | |
|--|--------------|
| Avant-propos | p. 3 |
| 1 - Le SAGE est d'abord un exercice de concertation | p. 9 |
| 1.1. Une démarche collective qui se pilote | p. 11 |
| 1.1.1- Rappel de l'objet du SAGE | |
| 1.1.2- La solidarité de bassin versant | |
| 1.1.3- Deux exigences majeures : maîtriser le temps et organiser l'adhésion | |
| 1.1.4- Appliquer la loi sur un bassin versant | |
| 1.2. Créer une dynamique autour d'un projet commun | p. 13 |
| 1.2.1- La concertation est une méthode au service de la décision | |
| 1.2.2- La concertation : une pratique à inventer | |
| 1.2.3- La procédure réglementaire du SAGE crée les outils de la concertation | |
| 1.2.4- La concertation n'a pas pour objet de gommer tous les conflits | |
| 1.2.5- Deux principes dans la mise en œuvre de la concertation | |
| 2 - Réussir la concertation | p. 19 |
| 2.1. Avoir les idées claires sur les objectifs communs | p. 19 |
| 2.1.1- La taille du SAGE | |
| 2.1.2- Un état des lieux technique d'ambition variable | |
| 2.1.3- Un état des attentes des acteurs du territoire | |
| 2.2. Mettre en place un édifice institutionnel solide, modulaire, ouvert | p. 22 |
| 2.2.1- Les principes : solidité, modularité, ouverture | |
| 2.2.2- La CLE | |
| 2.2.3- Le règlement intérieur | |
| 2.2.4- Le bureau | |
| 2.2.5- Le groupe technique de travail | |
| 2.2.6- La structure porteuse | |
| 2.3. Travailler à une échelle adaptée au territoire | p. 25 |
| 2.3.1- La bonne échelle de travail : l'approche petit ou grand SAGE est différente | |
| 2.3.2- Les groupes de travail | |
| 2.3.3- Construire un réseau de référents techniques | |
| 2.3.4- S'adapter au contexte | |
| 2.4. Se donner les moyens d'animer la démarche | p. 29 |
| 2.4.1- Il faut un (ou une) chargé de mission animateur | |
| 2.4.2- Un profil adapté aux enjeux et au contexte | |
| 2.4.3- L'équipe d'accompagnement | |
| 3 - Articuler concertation et communication | p. 35 |
| 3.1. Bien prendre en compte ses interlocuteurs | p. 35 |
| 3.1.1- Le nom du SAGE est le premier message | |
| 3.1.2- Un fichier des interlocuteurs du SAGE | |

| | |
|--|-------|
| 3.2. Trouver la bonne vitesse | p. 37 |
| 3.2.1- Ne pas perdre de temps | |
| 3.2.2- Ne pas aller trop vite | |
| 3.2.3- Poser la question du temps | |
| 3.3. Nourrir une dynamique de travail en commun | p. 39 |
| 3.3.1- La méthode de travail doit être énoncée | |
| 3.3.2- La dynamique dépend aussi de la logistique | |
| 3.3.3- Les supports de travail | |
| 3.4. Préparer et organiser les décisions | p. 44 |
| 3.5. Anticiper les différentes échéances | p. 46 |
| 3.5.1- Anticiper est un principe d'application générale | |
| 3.5.2- Deux étapes critiques | |
| 3.6. Montrer les avancées | p. 50 |
| 3.6.1- Les actions concrètes pendant l'élaboration du SAGE | |
| 3.6.2- Rendre manifeste le lien entre le SAGE et les politiques locales | |
| | |
| 4 - Organiser la communication du SAGE | p. 51 |
| 4.1. Pour quoi communiquer? | p. 52 |
| 4.1.1- Donner une culture de l'eau aux acteurs du territoire | |
| 4.1.2- Mettre en évidence l'intérêt du SAGE et ses limites | |
| 4.1.3- Faciliter une appropriation large des enjeux puis des décisions | |
| 4.1.4- Permettre une remontée des attentes tout au long de la démarche | |
| 4.1.5- Inciter des familles d'acteurs à s'organiser pour participer aux travaux | |
| 4.1.6- Mettre en valeur les actions pour soutenir la mobilisation | |
| 4.2. Vers qui communiquer? | p. 54 |
| 4.2.1- Le premier public est celui des décideurs | |
| 4.2.2- Le grand public dans un second temps seulement | |
| 4.3. Quels messages diffuser? | p. 56 |
| 4.4. Comment communiquer? | p. 57 |
| 4.4.1- Le bureau de la CLE définit le plan de communication | |
| 4.4.2- Il pilote la communication | |
| 4.4.3- Les réunions et les sorties de terrain sont les premiers outils de communication du SAGE | |
| 4.4.4- L'information est diffusée de façon régulière à travers de multiples canaux | |
| 4.4.5- Un budget raisonnable est prévu pour financer le plan d'action | |
| | |
| Pour conclure | p. 65 |
| | |
| Annexes | p. 67 |
| | |
| 1 - Listes des personnes rencontrées | |
| 2 - Principale bibliographie utile pour l'élaboration des SAGE | |
| 3 - Les adresses utiles | |



1 Le Sage est d'abord un exercice de concertation

Lorsque nous avons démarré l'élaboration de ce guide, la demande des élus et des techniciens était claire : « donnez-nous un outil qui nous permette de mener les actions de communication facilitant notre travail ».

Selon l'esprit de la loi, l'élaboration d'un SAGE est avant tout un exercice de concertation. La communication est un outil qui doit être mis au service de la concertation, de l'élaboration du SAGE puis de sa mise en œuvre.

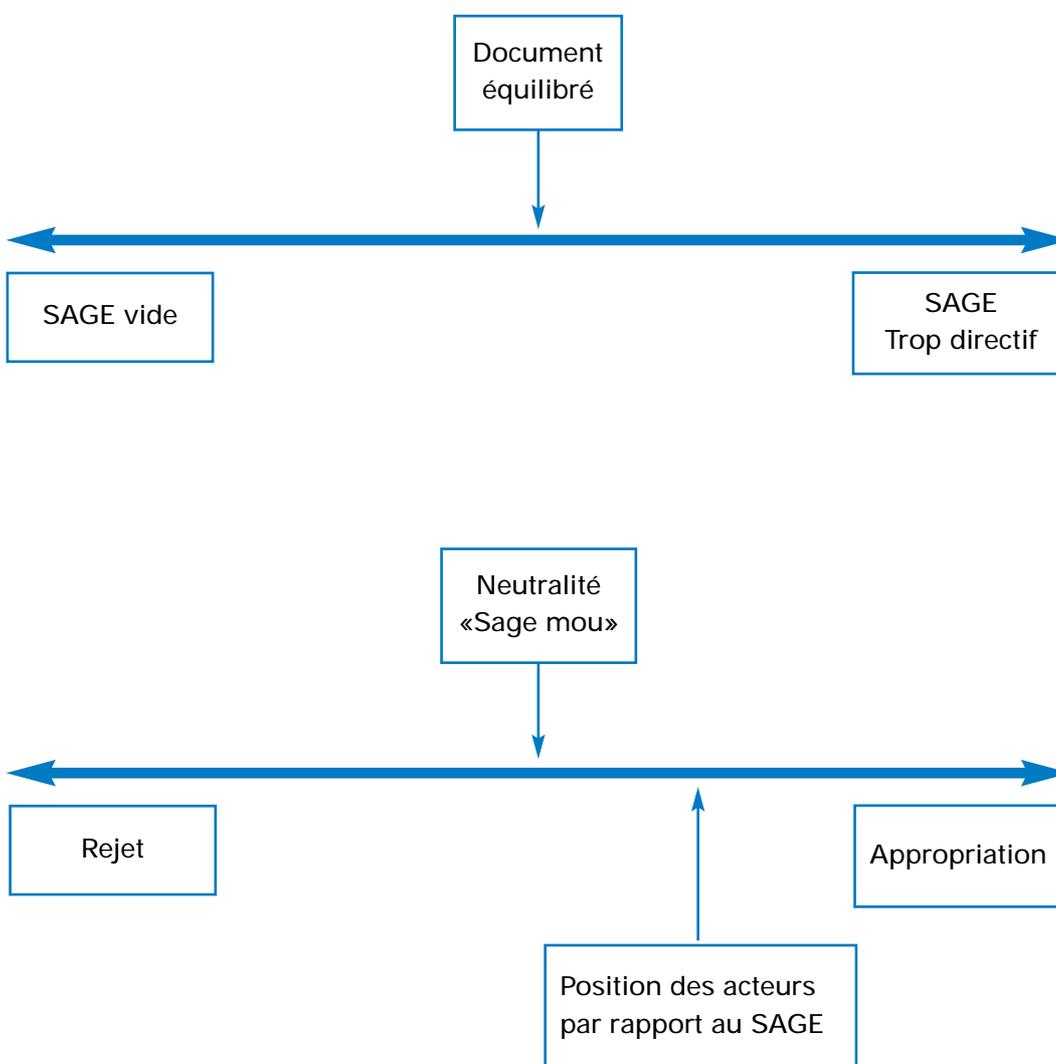
Bien communiquer ne suffira pas à régler les problèmes rencontrés par les pilotes de projet. La communication est un outil complémentaire, utile, qui n'aura d'efficacité que si la concertation fonctionne. A son tour, la concertation n'est pas une fin en soi. Parce qu'elle ne peut être jugée qu'à l'aune du travail réalisé, elle renvoie aux conditions d'élaboration même du SAGE.

L'élaboration du SAGE s'appuie sur des données de terrain et nécessite une implication des différentes familles d'acteurs pendant plusieurs années. La difficulté pour les porteurs de la démarche est de parvenir à élaborer un document équilibré, c'est-à-dire un document qui apporte des réponses concrètes aux questions posées et qui soit accepté par les acteurs du territoire.

Il leur faut éviter deux écueils :

- le SAGE « vide », résultat d'un travail où la concertation n'a pas su laisser sa place, le moment venu, à l'arbitrage, c'est-à-dire à l'organisation de la prise de décision ; les acteurs moteurs n'ont pas su utiliser le dialogue pour surmonter les conflits d'intérêts et ont laissé de côté les enjeux qui justifient le SAGE. Le SAGE est accepté mais il apporte peu de progrès.

- Le SAGE trop « directif », conduit par un petit groupe d'élus et de techniciens qui a pris toutes les décisions même s'il a veillé à organiser des réunions d'information ; les acteurs moteurs n'ont pas su ou voulu réellement élargir le cercle du pouvoir et ouvrir une véritable discussion ; le SAGE apporte des progrès mais l'appropriation ne s'est pas faite. Il est mal accepté et ne sera pas donc pas bien mis en œuvre.



L'équilibre est difficile à trouver. Toute démarche de planification est confrontée à cette difficulté dont dépend la durée de vie du document et son application effective par les collectivités et par les techniciens de l'Etat. Le SAGE est une procédure jeune et nous disposons de peu de recul. Les schémas directeurs d'urbanisme sont plus anciens mais ils ne disposent pas d'un lieu de dialogue comme la CLE. Même si la tendance récente est à une orientation des procédures de travail vers plus de concertation, dans le domaine de l'urbanisme aussi le recul manque.

Rejet ? neutralité ? appropriation ? La réussite de la concertation et de la communication fera le succès du SAGE : pour être utilisé par les services de l'Etat, des collectivités et l'ensemble des usagers comme document de référence à la mesure duquel toute décision d'importance doit être examinée, le SAGE doit être bien négocié, bien compris bien accepté.

1.1. Une démarche collective qui se pilote

1.1.1 - Rappel de l'objet du SAGE

Elaborer un SAGE, c'est se doter d'un document de planification à long terme fixant les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection qualitative et quantitative des ressources en eau superficielle et souterraine, dans un bassin correspondant à une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente (bassin versant, nappe...). Le SAGE régit les activités et les usages des sols ayant un impact sur la ressource en eau. Il entraîne nécessairement une réflexion sur les modes de coopération intercommunale.

Instauré par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, le SAGE, permet de traduire concrètement les priorités définies par les SDAGE de chaque grand bassin hydrographique français.

La difficulté et l'enjeu de l'exercice sont de parvenir à donner vie aux règles communes retenues.

1.1.2 - La solidarité de bassin versant

L'un des objectifs de la concertation est d'utiliser la phase d'élaboration du SAGE pour créer une vision commune à l'échelle du bassin versant entre les collectivités et les usagers.

Les collectivités n'ont pas nécessairement l'habitude d'envisager les questions d'aménagement et de gestion de l'espace à travers le prisme de l'eau ; elles n'ont pas non plus nécessairement l'habitude de travailler ensemble sur ce thème, d'autant que le découpage administratif laisse peu de place à la logique hydrologique.

Les usagers non plus, n'ont pas nécessairement l'habitude de travailler ensemble à l'intérêt commun.

Témoignage

C'est un SAGE de première génération pour constituer une communauté d'intérêts

« Il ne faut pas attendre monts et merveilles de la première génération des SAGE. Ils permettent de donner forme à une communauté d'acteurs à l'échelle d'un bassin versant, de mettre à niveau les politiques de l'eau, de constituer une communauté humaine et vivante d'intérêts convergents, au delà des antagonismes potentiels préexistants, au service du patrimoine commun aquatique.

Il faudrait prévoir un temps initial pour la formation, pour mettre les gens à un niveau de connaissance commun lors de la constitution de la CLE.

La dimension temps jouera plus tard... pour négocier, il faut se connaître et se respecter. Il y aura un deuxième SAGE comme il y a eu, pour les agglomérations, une suite aux premiers schémas directeurs d'urbanisme apparus dans les 1970.

L'intérêt est ici d'impliquer les gens dans la définition des règles du jeu.... Plus on implique de gens, plus on a de chances de voir les règles respectées. »

Pierre Boyer

Association Eau et Rivières de Bretagne

SAGE de la Vilaine

1.1.3 - Deux exigences majeures : maîtriser le temps et organiser l'adhésion

Depuis l'émergence des premiers SAGE en 1994, les porteurs de SAGE rencontrent deux problèmes essentiels qui sont étroitement liés : la difficulté à maîtriser le calendrier d'élaboration du SAGE, qui peut s'allonger de plusieurs années ; et, de ce fait, la difficulté à maintenir sur la durée une implication forte des acteurs du territoire.

La durée moyenne d'élaboration d'un SAGE, initialement estimée à 2 ans, s'avère aujourd'hui de l'ordre de 4 à 5 ans.

C'est une durée préoccupante pour un document de planification dont la durée de vie est de l'ordre de 15 à 20 ans. Même si les délais sont essentiellement dus à la mise en place d'une concertation qui n'existait pas pour les outils plus anciens, il y a un déséquilibre de nature à donner crédit aux critiques par formulées ceux qui redoutent une centralisation excessive et une nouvelle invention technocratique, « super omnipotente, super paralysante ». Avec le temps, les volontés s'émoussent, les présidents de CLE et les animateurs rencontrent de plus en plus de difficultés pour atteindre le quorum lorsqu'ils réunissent la CLE.

Le SAGE est une procédure très jeune, à laquelle les élus et les techniciens ne sont pas habitués. Il amène à regarder l'évolution d'un territoire à travers le prisme de l'eau. Il n'est pas anormal que cette modification de perspective entraîne des surprises et des délais.

Aller aussi vite qu'il est raisonnablement possible : tel doit être l'objectif des pilotes de la démarche.

Maîtriser le temps : le point de vue du pilote... ... et celui du passager

Lorsque l'opération est terminée, les élus et les animateurs du SAGE considèrent que tout le temps utilisé a été nécessaire, que certains délais ou blocages ont finalement été utiles. C'est le point de vue des pilotes.

Lorsque les membres de la CLE désertent les réunions, lorsque le président de la CLE et l'animateur du SAGE ne parviennent pas à atteindre le quorum, il faut entendre là le point de vue des passagers mécontents que le travail n'avance pas assez vite, ne soit pas assez concret.

Il faut du temps pour que les acteurs d'un bassin versant se connaissent, se parlent, valident ensemble un diagnostic et réfléchissent ensemble aux solutions possibles pour répondre aux problèmes identifiés. Mais il faut veiller à ne pas se perdre en route... L'équation est difficile.

Pour le pilote, la solution est peut-être de vouloir aller vite... et de ralentir dès que les passagers le demandent !

1.1.4 - Appliquer la loi sur un bassin versant

Le SAGE permet d'associer les acteurs d'un territoire pour y mettre en œuvre les textes réglementaires concernant l'eau et pour organiser la mise en cohérence des politiques des différents acteurs publics et privés.

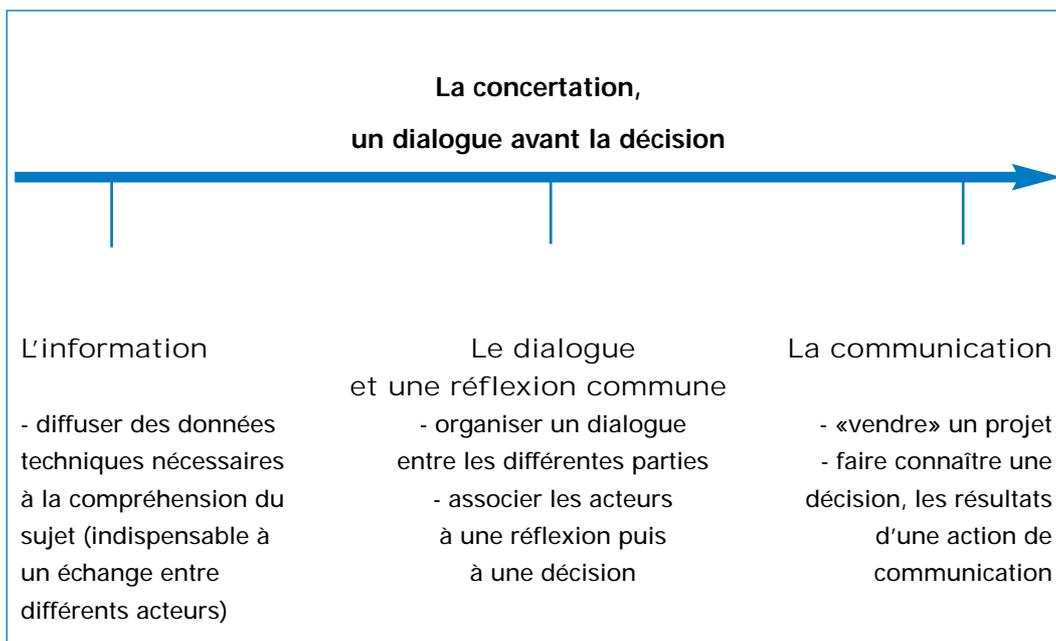
Aller au-delà de la réglementation n'est pas une obligation. Organiser l'application des textes en vigueur, mettre en cohérence les politiques publiques, régler des conflits d'usage pour permettre une vie harmonieuse des acteurs autour de la rivière constituent déjà des objectifs très ambitieux. Dans certains territoires, sur certains sujets, il est possible de se fixer des objectifs plus contraignants, dans la mesure, par exemple, où un développement économique durable est recherché. Mais ce n'est pas une fin en soi.

Si les travaux achoppent sur cette question, alors il faudra ouvrir explicitement le débat en des termes clairs : « Rien que la loi et toute la loi » ou « plus que la loi » ? Les pilotes du SAGE doivent éviter une paralysie du processus autour de cette question très théorique qui peut réveiller des antagonismes. Ils doivent lui apporter une réponse collective... et définitive.

1.2. Créer une dynamique autour d'un projet commun

1.2.1 - La concertation est une méthode au service de la décision

Le terme de « concertation » est très utilisé et souvent de façon inappropriée. Faire circuler un projet et recueillir des avis, organiser une première consultation ... c'est indispensable mais ce n'est pas encore animer une concertation. La nuance est



importante et illustre la nécessité de se mettre d'accord sur les termes du débat.

Organiser une concertation consiste à mettre en œuvre un dialogue, avant la prise de décision, entre différentes parties sur la base d'un projet. La concertation suppose que

le porteur du projet soit disposé à amender sa copie, qu'il en ait le pouvoir et les moyens financiers et qu'il ait diffusé au préalable une information de qualité qui permette aux différentes parties en présence de disposer des mêmes éléments de discussion.

C'est par une action d'information que l'on pose les bases indispensables à une véritable concertation.

La communication intervient, elle, après la prise de décision. C'est le moyen que se donne le maître d'ouvrage, pour faire valoir ce qui a été fait et décidé.

La concertation prépare une décision. A défaut, l'action de concertation devient une étude d'opinion. L'action d'écoute a été mise en œuvre, mais les acteurs concernés comprennent bien que le contact avec le décideur n'a été que ponctuel.

Parler de concertation, c'est prendre l'engagement de déboucher sur une prise de décision expliquée, argumentée et « globalement » acceptée par les acteurs locaux.

1.2.2 - La concertation : une pratique à inventer

Elus et techniciens sont encore peu familiers de cette méthode de travail qui a ses points forts et ses limites.

Les élus surmontent toutefois peu à peu leurs réticences car ils sont de plus en plus

nombreux à avoir directement éprouvé la difficulté de faire accepter un aménagement ou un équipement collectif, ou encore de bâtir des politiques cohérentes à l'échelle d'un territoire sans se donner le temps nécessaire à une réflexion collective, élargie. Usine d'incinération des ordures ménagères, centre de stockage de déchets, autoroute, bretelle de contournement péri-urbaine, ligne électrique.... les exemples de projets mort-nés ne manquent pas.

La méfiance initiale des élus prend la forme d'une critique, pas toujours clairement exprimée, mais que l'on pourrait résumer ainsi : « la concertation, c'est long, c'est cher... et ça dilue mon pouvoir ».

Ces objections méritent réponses. Oui, la concertation allonge les délais techniques de réalisation d'un ouvrage... mais elle évite un enlèvement prolongé. Oui, la concertation a un coût, qui vient s'ajouter aux coûts techniques incompressibles : il faut organiser des réunions, les préparer, les animer, en rendre compte, imprimer des documents de travail, les diffuser... tout cela a un coût qu'il faut prévoir... Mais a-t-on chiffré le coût de l'interruption d'un projet après les phases d'étude ?

La vraie réticence est plus sûrement liée à la crainte du responsable de perdre une partie de ce qui fonde son pouvoir. L'élu redoute de voir sa fonction remise en cause : puisqu'il a été désigné pour prendre des décisions au nom de la population, a-t-il besoin d'artifices de ce genre ? Ne va-t-il pas se voir reprocher de ne pas faire son travail ? Ne va-t-il pas lâcher une parcelle de pouvoir à des opposants ou à des représentants socio-professionnels ainsi associés au processus de décision ?

Ces inquiétudes ne sont pas illégitimes mais le risque de dilution du pouvoir n'existe pas lorsque l'exercice de la concertation est bien conduit. C'est la responsabilité politique et juridique qui fonde le pouvoir de décision. Qu'il y ait eu concertation ou non, c'est à l'élu que revient – dans la procédure d'aménagement – la prise de décision. Et c'est lui qui inéluctablement en portera la responsabilité.

1.2.3 - La procédure réglementaire du SAGE crée les outils de la concertation

La réglementation prévoit la mise en place d'une instance – la Commission locale de l'eau – CLE – qui est un lieu de dialogue entre les différents acteurs du territoire dont la représentativité est recherchée par le préfet lors de la composition des différents collèges qui la forment.

Dans la pratique, des instances intermédiaires peuvent préparer le travail de la CLE : le bureau de la CLE, les commissions de travail géographiques ou thématiques, un groupe technique restreint, des groupes opérationnels thématiques...

Enfin la CLE se dote d'un règlement intérieur.

Le cadre existe donc. Il faut lui donner vie, le faire marcher dans le bon sens.

1.2.4 - La concertation n'a pas pour objet de gommer tous les conflits

Au terme de la démarche, il peut subsister des désaccords dus à des divergences d'analyse ou d'intérêts. Cela ne veut pas dire pour autant que la démarche de concertation a échoué.

La méthode consiste à organiser un dialogue, un échange, pour qu'aucun malentendu ne soit à l'origine d'un blocage. La concertation permet de s'affranchir de ce risque.

La CLE se trouve face à des choix qui ne peuvent contenter tout le monde. La concertation permet d'éclairer ces choix et leurs conséquences pour les différents acteurs en présence, et ainsi d'éviter des erreurs grossières.

Comme n'importe quel décideur public, les membres de la CLE devront savoir expliquer leurs choix, les justifier, surtout vis-à-vis de ceux qu'ils ne satisfont pas. Il ne sera pas reproché aux décideurs de ne pas avoir contenté tout le monde. Il leur serait reproché d'avoir promis de travailler à livre ouvert, puis de décider sans prendre en compte autant qu'il est possible les positions des uns et des autres et sans argumenter ces choix.

Un choix adapté au contexte, bien expliqué, bien argumenté, a plus de chances d'être accepté par une grande majorité des acteurs locaux. Il a alors plus de chances d'être respecté à moyen terme, y compris par ceux à qui il ne convient pas.

1.2.5 - Deux principes dans la mise en œuvre de la concertation

◆ On ne fait pas le SAGE contre un acteur

Les agriculteurs « qui polluent les eaux de surface et la nappe », les carriers « qui prélèvent des granulats et menacent l'équilibre du lit », EDF « qui confisque à son seul profit la ressource », les associations de protection de la nature « qui sont des écolos refusant de prendre en compte la dimension économique »... autant d'images caricaturales que l'on voit encore souvent brandies dans les conflits autour de l'eau.

Les agriculteurs, les carriers, EDF, d'autres selon les territoires... constituent des cibles potentielles. Pourtant la présence de ces acteurs et les nuisances que leurs activités engendrent ont une histoire, intimement liées aux demandes de la société dans son ensemble.

Il est essentiel pour le succès de la démarche de bien leur faire comprendre que le SAGE n'est pas une arme de guerre contre eux. Il ne s'agit pas d'éliminer un usage, mais d'examiner les conditions dans lesquelles il peut cohabiter avec les autres usages.

Il sera important de manifester dans les faits cette position de principe : qualité de l'écoute lors des réunions, représentation dans les groupes de travail, prise en compte des thèmes qui les préoccupent (notamment les aspects économiques), définition de mécanismes de prise de décision clairs, jusqu'à la mise en œuvre respectueuse des engagements pris.

◆ Le SAGE ne survit pas à des positions trop radicales d'un des acteurs majeurs.

Ce deuxième principe est, d'une certaine façon, le corollaire du premier. Il signifie que le SAGE ne doit pas être enclenché si un acteur majeur y est hostile. Il vaudra mieux privilégier une autre démarche pour (re)construire un dialogue constructif avec cet acteur.

Témoignages

L'animation est décisive pour installer, dans les débats, un esprit constructif.... »

« Lorsqu'on parle des pollutions agricoles, les agriculteurs se sentent immédiatement agressés. Et lorsqu'on arrive avec le projet de SAGE, on leur donne l'impression qu'on va en rajouter après le PMPOA et qu'on va les faire payer, leur imposer des contraintes supplémentaires.*

La démarche est mal perçue par les agriculteurs, surtout s'ils ne sentent pas la volonté de les aider à trouver des solutions de rechange.

Il y a eu des gens intelligents au sein de la CLE, d'autres qui ont voulu crier haro sur le baudet. Le président a joué un rôle d'animateur et de médiateur décisif : il a permis de positionner le débat de façon positive. On n'aurait pas réussi avec un président trop carré. »

*Jean-Pierre Renaud
Maire de Saint-Denis la Chevasse (85),
SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*

** Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole*

« Il faut expliquer à toutes les parties concernées que l'objet du SAGE n'est pas de travailler contre les agriculteurs. L'objectif est au contraire de construire un projet pour le monde agricole qui permette aux agriculteurs d'aller chercher, en compensation de la modification de certaines pratiques dans l'intérêt du territoire, des aides des conseils généraux et du Conseil Régional. Le message doit être : « on trouvera ensemble des contreparties ». La solution pour avancer est aussi de travailler à partir des propositions du monde agricole. »

*Maurice Février
SEMA, DIREN Pays de la Loire,
SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*



2 Réussir la concertation

L'élaboration d'un SAGE repose sur un socle, dont la construction est parfois longue, qui contient en germes le succès ou les difficultés futures : il est constitué d'une vision claire des objectifs, d'un édifice institutionnel et d'une bonne échelle de travail.

2.1. Avoir les idées claires sur les objectifs communs

On attend d'un SAGE l'apparition d'une culture commune sur un territoire, les modalités d'application de la loi sur ce territoire et un programme d'aménagements et d'actions.

Selon l'étendue du territoire, l'exercice diffère : le grand SAGE s'apparente à un mini-SDAGE, c'est-à-dire à un document qui fixera des orientations générales et des objectifs globaux, alors que le petit SAGE est un apprentissage en grandeur réelle de la gestion intégrée sur un bassin versant, à l'échelle des actions.

La taille du SAGE a une influence marquée sur le résultat à en attendre et sur l'organisation de la concertation et de la communication.

2.1.1 - La taille du SAGE

La taille du SAGE va influencer très fortement sur de nombreux paramètres :

- l'échelle de travail,
- le degré de précision auquel il sera possible de travailler et donc la finesse de l'état

- des lieux initial,
- les objectifs à retenir,
 - le caractère opérationnel des décisions qui seront prises,
 - le profil du chargé de mission,
 - le choix des interlocuteurs de référence pour la mise en œuvre de la concertation,
 - la cible des actions de communication,
 - les moyens économiques mobilisables.

2.1.2 - Un état des lieux technique d'ambition variable

L'état des lieux doit être très synthétique, bibliographique lorsque les grands enjeux sont connus de façon suffisamment fine et que la vision des problèmes prioritaires semble partagée.

Mais il doit être approfondi dès qu'il semble nécessaire de se donner du temps pour construire une analyse et une culture communes sur le bassin versant. Il le sera d'autant plus que le périmètre du SAGE est réduit.

Il est clair désormais qu'il faut renoncer à l'ambition de disposer de données exhaustives sur un territoire pour tout ce qui concerne les questions liées à l'eau et aux milieux. Mais il est essentiel de réunir la matière technique qui permettra de porter des avis sérieux.

Il faut donc définir, pour chaque territoire, en fonction des enjeux et des objectifs communs :

- les données indispensables pour permettre à la CLE de prendre des décisions en connaissance de cause,
- le temps utile à l'établissement de l'état des lieux, puis du diagnostic et à leur validation par l'ensemble des acteurs du territoire.

Témoignage

**« On en aurait eu pour 3 à 4 millions de francs
et on en sortirait à peine, aujourd'hui... »**

« Heureusement, nous n'avons pas décidé de faire un état des lieux exhaustif systématique. Il a été fait pour l'estuaire, par le biais d'études terrain, puisque nous ne disposions pas de données. Pour les autres ensembles géographiques, on a fait le point des questions actuelles et aussi des réponses envisagées. Pour nous, c'était la bonne méthode pour avancer. On n'a pas besoin d'avoir une connaissance encyclopédique du bassin versant pour faire un SAGE. Il faut bien identifier les domaines dans lesquels le manque de connaissance est pénalisant. Travailler à dire d'experts me paraît une bonne solution pour éviter 18 à 24 mois d'études coûteuses. Il est aussi possible de faire un état des lieux bibliographique. Et c'est à la vue de ces avis d'experts ou de cet état des lieux bibliographique que quelques études complémentaires ponctuelles peuvent être effectuées pour combler des lacunes dans la connaissance qui seraient de nature à bloquer les discussions sur les thèmes jugés prioritaires pour le SAGE ».

*Jean-Pierre Arrondeau
Chargé de mission du SAGE de la Vilaine*

L'état des lieux propose une vision de la situation sur le bassin versant. Cette vision doit être partagée par les acteurs du territoire. La réalisation de l'état des lieux constitue ainsi un premier banc d'essai du dialogue ; la validation du diagnostic, lecture critique de l'état des lieux permettant de dégager des priorités, se prête à un premier travail de concertation.

2.1.3 - Un état des attentes des acteurs du territoire

L'état des lieux ne doit pas être limité à son volet technique. Faire le point des attentes et des souhaits des différents acteurs concernés permet de retenir des objectifs (et parfois un périmètre) adaptés pour les amener à s'asseoir autour d'une table et à travailler ensemble. L'état des lieux permet aux initiateurs du projet de vérifier la faisabilité de la démarche, de trouver un compromis entre objectifs techniques, contraintes administratives, pouvoirs locaux et attentes des acteurs. Ce point initial présente également l'intérêt de commencer à associer à la démarche toutes les parties concernées, de créer des habitudes de travail en commun, de forger une règle du jeu commune.

Etude préalable : la formulation de la demande

Lorsque l'analyse de contexte n'existe pas :

- Effectuer un bilan des usages liés à l'eau, des modes de gestion et des conflits
- Dresser un inventaire des acteurs de l'eau : parcs, associations, structures intercommunales, etc, et leurs programmes ou modes d'intervention
- Réaliser un entretien avec les principaux acteurs
- Effectuer un bilan des aspects socio-économiques liés à l'eau

*Extraits du CCTP de l'étude préalable
aux SAGE de l'Allier aval et de la Sioule*

Lorsque l'analyse de contexte existe et que des études techniques complémentaires sont nécessaires :

- Comprendre le contexte en s'appuyant sur le travail réalisé préalablement (analyse générale + comptes-rendus détaillés d'entretiens)
- Accompagner le travail technique pour favoriser son appropriation par les différents acteurs
- Assurer l'interface entre bureaux d'étude et comités de suivi (comité technique, comité d'orientation)
- Susciter une mobilisation des acteurs aboutissant à la définition de propositions de gestion du bassin versant
- Créer un climat de concertation, créer les conditions d'un véritable débat afin que les membres du comité d'orientation définissent en connaissance de cause un scénario d'actions : un délai de maturation pourra être nécessaire
- Obtenir une mobilisation politique autour des résultats d'étude

*Extraits du CCTP de l'étude préalable au SAGE du Verdon
(Parc naturel régional du Verdon)*

2.2. Mettre en place un édifice institutionnel solide, modulaire, ouvert

Chaque territoire peut s'inventer une construction institutionnelle adaptée à ses spécificités. Il y a, bien sûr, quelques passages obligés, mais il y a aussi beaucoup de latitude pour définir la meilleure architecture de travail, c'est-à-dire celle qui sera la plus efficace compte tenu du contexte local.

2.2.1 - Les principes : solidité, modularité, ouverture

◆ **Solide** : représentatif du contexte politique local, associant étroitement les acteurs influents du territoire. Ne négliger aucun élu ou acteur important, c'est se mettre en situation de résister à des turbulences, limiter les risques d'une coalition de circonstances d'intérêts opposés au SAGE.

◆ **Modulaire** : qui prévoit plusieurs groupes de travail de taille variable, adaptée à différentes formes de travail et à différents sujets (la CLE, les groupes géographiques ou thématiques, le bureau de la CLE, un groupe de travail restreint ...). En théorie, on distingue les instances de dialogue et de discussion d'une part, les instances de décision d'autre part. C'est la pratique qui permet de discerner là où la décision se prépare, là où elle se prend officieusement, et là où elle est officiellement enregistrée. Les schémas peuvent varier d'un SAGE à l'autre, selon les usages de travail et selon la personnalité du président de la commission locale de l'eau. Il est important de rendre rapidement lisible le fonctionnement qui a été retenu ou qui s'est de lui-même mis en place, puis de conserver les mêmes étapes pour toutes les décisions. C'est un bon moyen de stabiliser la participation et l'implication des acteurs du territoire : chacun sait pourquoi il vient à une réunion, quel interlocuteur il va retrouver, ce qu'il peut attendre de sa participation à cette séance de travail (et donc du temps qu'il aura consacré au SAGE) et ce qu'il ne doit pas en attendre.

Comment ouvrir ? quelques idées utilisées

Lors de l'analyse de contexte préalable, une lettre a été adressée à tous les maires du bassin versant (125) les informant de la procédure et les invitant à se signaler s'ils souhaitent être entendus. Pendant la phase d'élaboration du SAGE, les comités de pilotage des études techniques complémentaires ont été ouverts à tous ceux qui en ont fait la demande : toute personne s'étant inscrite a reçu une invitation, un ordre du jour et un compte-rendu de réunion.

SAGE du Drac et de la Romanche

Les commissions géographiques, travaillant aux côtés de la CLE pendant la phase d'élaboration, ont été composées de membres de la CLE et d'acteurs du territoire qui n'en étaient pas membres. Toute personne qui en faisait la demande recevait convocations, dossiers et comptes-rendus. Cette solution a été retenue notamment parce que la CLE de la Vilaine est réduite (66 membres pour plus de 500 communes).

SAGE de la Vilaine

◆ **Ouvert** : qui intègre progressivement à la démarche et aux différents groupes de travail les acteurs qui ont manifesté leur intérêt. Cette intégration doit se faire immédiatement, sans réticence. Tout doit pouvoir être entendu par tout le monde : tous les participants doivent en avoir la certitude.

2.2.2 - La CLE

Il n'y a pas de lien automatique entre la taille de la CLE et le succès de la démarche. En revanche, il faudrait – idéalement – établir un lien entre les objectifs poursuivis, l'échelle de travail retenue, et la taille de la CLE.

Plus l'effectif de la CLE est limité, plus il est facile pour son président d'obtenir le quorum.

Plus elle est importante, moins il est possible d'y organiser de véritables séances de travail. La CLE devient alors une chambre d'enregistrement. Mais attention ! cela ne signifie pas nécessairement qu'il n'y a pas de débat ou que les pilotes font excès de fermeté ; cela peut aussi signifier que le travail a été bien préparé dans les commissions géographiques et thématiques, ou en bureau.

| | Superficie (en km ²) | Nombre de communes concernées | Nombre de départements concernés | Nombre de régions concernées | Nombre de membres de la CLE | Quorum |
|------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|------------------------------|-----------------------------|--------|
| Arc provençal | 730 | 30 | 2 | 1 | 32 | 22 |
| Largue | 390 | 68 | 1 | 1 | 24 | 16 |
| Lagne, Boulogne, Ognon, Grand Lieu | 830 | 43 | 2 | 1 | 52 | 35 |
| Rance | 1 333 | 105 | 2 | 1 | 60 | 40 |
| Sèvre nantaise | 2 370 | 115 | 4 | 2 | 92 | 62 |
| Vilaine | 10 900 | 515 | 6 | 2 | 66 | 44 |

Sur un territoire appelé à se doter d'un SAGE, le retour d'expérience met aussi en évidence qu'il est souhaitable qu'une préfiguration de la CLE fonctionne le plus tôt possible, et soit associée, par exemple, à l'élaboration du dossier d'engagement de la procédure.

Il est en effet possible de constituer, en liaison avec l'administration, une pré-CLE à partir d'une structure existante couvrant tout ou partie du territoire, éventuellement complétée par un réseau d'interlocuteurs relais chargés de représenter leur famille d'acteurs ou leur sous-ensemble géographique et de faire circuler les informations importantes.

Une telle formule a été retenue pour la mise en route du SAGE du Drac et de la Romanche à l'issue de l'étude préalable. Elle a permis à la procédure de suivre son cours – consultation des communes par le préfet, choix de la structure porteuse, embauche du chargé de mission, procédure administrative de promulgation du périmètre requérant les signatures de trois préfets, choix des priorités de travail, lancement des études techniques complémentaires....

La dynamique créée n'a pas été perturbée par les étapes administratives ni par les

échéances électorales. L'approche a permis de mener en parallèle (et non en séquentiel) les préalables administratifs et le travail technique d'acquisition des connaissances complémentaires indispensables. Pendant près de 18 mois, le travail s'est poursuivi et a bénéficié d'une bonne légitimité politique.

La structure du règlement intérieur
de la commission locale de l'eau du SAGE du bassin de l'Huisne

- Article 1 - les objectifs
- Article 2 - le siège (lieu)
- Article 3 - les membres de la commission locale de l'eau (durée du mandat, désignation associée à une fonction, suppléant..)
- Article 4 - le président (mode d'élection, renouvellement, durée du mandat, vice-présidents, rôle)
- Article 5 - le fonctionnement de la CLE (convocation, nombre de réunions par an, convocations, ordres du jour, délibérations, règles d'application du quorum)
- Article 6 - le bureau (composition, fonctionnement)
- Article 7 - la maîtrise d'ouvrage (suivi des études, dépenses, recettes)
- Article 8 - la cellule d'animation administrative et technique (rôle auprès du bureau)
- Article 9 - les groupes de travail techniques (mode de décision de la création d'un groupe, définition de la composition, ouverture à des non membres de la CLE)
- Article 10 - le groupe communication
- Article 11 - le bilan d'activité (réalisation du rapport annuel, adoption, diffusion minimale)
- Article 12 - la modification du règlement (procédure)

2.2.3 - Le règlement intérieur

La CLE doit se doter d'un règlement intérieur. Il appartient à chaque CLE de définir les modalités de son fonctionnement à partir des éléments figurant dans le décret 92.1042 du 24 décembre 1992.

2.2.4 - Le bureau

Il est utile de créer cet organe à côté de la CLE et de le faire fonctionner pour préparer et orienter les travaux.

On y retrouve les élus, les usagers et les représentants de l'Etat jouant un rôle moteur dans l'élaboration du SAGE. Sa composition peut être le strict reflet de la composition de la CLE (respectant la représentation de chaque collège) mais ce n'est ni une condition réglementaire ni une condition de succès. Le choix de ses membres tient compte de la position de l'acteur dans le contexte, mais aussi de sa disponibilité, de ses compétences et de sa volonté.

Le bureau prépare les réunions de la CLE : le réunir préalablement, c'est augmenter l'efficacité des réunions de la CLE et de facto accélérer le processus ; c'est aussi donner au chargé de mission et au président une instance politique pour avancer entre

les réunions des CLE, pour tester des idées, mettre en route des procédures administratives, faire réagir un petit noyau de membres de la CLE aux orientations des commissions de travail thématiques ou géographiques.

Lorsque la CLE n'est composée que de 24 membres, la nécessité d'un bureau s'impose moins. Mais au-delà de 32 ou 36 membres, le bureau est indispensable. Et il est indispensable de le réunir... !

2.2.5 - Le groupe technique de travail

Le groupe technique, de taille intermédiaire entre la CLE et le bureau, peut être un organe utile. Il permet en effet d'apporter les éclairages nécessaires sur le plan technique, de formuler des avis, etc.

Le SAGE Logne-Boulogne-Ognon-Grand Lieu a opté pour une telle formule : un groupe de 30 membres a été constitué, alors que la CLE en compte 52 et le bureau 16. La représentation des différents collèges, obligatoire pour la CLE, n'a pas été conservée pour le groupe technique, contrairement à ce qui a été fait pour le bureau : le groupe technique a ainsi été composé de 6 élus, 9 usagers et 15 représentants des services de l'Etat.

2.2.6 - La structure porteuse

Ce guide méthodologique concerne la période d'élaboration du SAGE : nous avons donc supposé que le choix de la structure porteuse avait déjà été fait. (voir 3.5.2) La mention de cette structure figure toutefois sur le schéma *ci-contre* en raison de sa place dans l'édifice institutionnel du SAGE.

Témoignage

« Ne pas rater le démarrage... »

« La phase la plus importante, la plus délicate, est la mise en route, la création du cadre dans lequel le travail va être effectué. C'est le moment où l'on définit ensemble le règlement intérieur de la CLE, le champ de travail, la méthode de travail, le déroulement des CLE et la nature de la collaboration entre le président de la CLE et le chargé de mission ou l'animateur. Cette définition se fait lors des deux premières CLE. Les choix faits par la suite seront conditionnés par la configuration de départ. »

*Gérald Cavalier
Adjoint au directeur de la DDAF 68 et chef de MISE,
animateur du SAGE de la Largue*

2.3. Travailler à une échelle adaptée au territoire

2.3.1 - La bonne échelle de travail : l'approche petit ou grand SAGE est différente

Le SAGE, tel que la loi sur l'eau l'a conçu, est un outil local de planification : les premières réflexions engagées sur la taille des périmètres conduisaient à des superficies n'excédant pas 2 500 à 3 000 km² et réunissant moins de 200 communes

(ce qui est déjà très grand). Ce SAGE-là est un outil hybride, associant planification de long terme et gestion du territoire.

On trouve dans cette catégorie, plusieurs échelles de travail : 40 communes (Arc provençal, Grand Lieu), 80 communes (Largue), 120 communes (Drac et Romanche), près de 200 communes (Sioule).

Un SAGE portant sur un grand bassin versant de rivière ou sur une portion de bassin versant de fleuve s'apparente plutôt à un SDAGE local, présentant des orientations générales et des objectifs globaux : il ne peut concerner que les grands élus du territoire, les services techniques des grandes collectivités concernées, et les représentants des usagers et des services de l'Etat. Les responsables de ce SAGE ne peuvent pas chercher à associer étroitement l'ensemble des élus des petites communes. Pourtant ceux-ci doivent être informés très régulièrement de la démarche.

La Vilaine (515 communes, plus de 10 000 km², 22 affluents) en est un exemple.

Témoignages

Gros plan sur le cas très particulier de la Vilaine

« L'échelle du bassin versant pour un fleuve comme la Vilaine est une bonne échelle pour juger, mais souvent une mauvaise pour agir. A cette échelle, nous faisons de la planification pure. Les élus demandent des actions visibles : nous ne pouvons leur en apporter à cette échelle. Les principaux acquis du SAGE – qui seront importants – sont souvent bien loin du terrain. On ne refait pas l'histoire : les acteurs bretons exprimaient le besoin d'un SDAGE moins marqué par la Loire, ce (trop) grand SAGE vient répondre à cette demande. D'autres outils -qui existent- auraient pu être utilisés pour traiter les problèmes à l'origine du SAGE : l'alimentation en eau potable de Rennes, l'avenir du barrage d'Arzal, la gestion des marais de Vilaine... Le SAGE amène une grande vision d'ensemble, mais on s'est privé d'une échelle intermédiaire pour les 22 affluents... au SAGE de la mettre en place !».

Jean-Pierre Arrondeau

Chargé de mission du SAGE de la Vilaine.

« L'échelle de travail que nous avons retenue est trop grande pour mesurer l'efficacité de ce qui est fait, trop grande pour rapprocher les gens, trop grande pour permettre de bien préparer le travail. C'est trop grand mais c'est une première étape de prise de conscience qui nous a permis de nous rencontrer : on ne se connaissait pas. »

Jo Briend

*Vice-président de la CLE du SAGE de la Vilaine,
président de l'Institution pour l'aménagement de la Vilaine (structure porteuse du SAGE)*

2.3.2 - Les groupes de travail

Définir ces groupes est un premier travail en commun, une première mise à l'épreuve de la règle qu'il a été décidé de se donner. Thématiques ou géographiques, les groupes de travail, ou commissions, permettent d'associer des acteurs qui ne sont pas membres de la CLE.

◆ Les groupes ou commissions géographiques

Le découpage géographique permet de placer la démarche d'élaboration du SAGE à l'échelle des problèmes rencontrés par les différents acteurs du territoire. C'est aussi un témoin de la volonté des initiateurs du projet d'être à l'écoute des différentes familles d'acteurs et de ne pas chercher à s'engager dans une démarche trop théorique, trop éloignée des réalités du terrain.

La difficulté consiste à trouver la bonne taille pour ces sous-ensembles : ils doivent être suffisamment petits pour s'approcher du terrain et faciliter les contacts, mais leur nombre doit être suffisamment limité pour permettre une approche de bassin.

Composés de membres de la CLE, ils peuvent associer des partenaires extérieurs. Leur rôle n'est pas décisionnel : ils doivent apporter à la CLE des éléments de jugements, d'arbitrage et de décision.

◆ Les groupes ou commissions thématiques

L'importance des enjeux est le principal élément à prendre en compte pour définir ces sous-groupes.

Le cumul des deux approches est possible mais peut poser problème pour deux raisons : il entraîne une multiplication des réunions et, lorsque le bassin versant est vaste, il alourdit encore la charge de travail des acteurs impliqués, au risque de les décourager. Il risque aussi de brouiller la lisibilité du fonctionnement de l'ensemble du dispositif.

Il est nettement préférable de donner au moins la priorité à l'une des deux approches pour rendre la démarche plus claire. Une solution peut être par exemple, si le découpage thématique a été retenu, d'organiser une fois par an une réunion de restitution du travail effectué par sous-ensembles géographiques.

Il est aussi possible de prévoir un fonctionnement en groupes thématiques lors d'une phase de travail – par exemple en amont, pour favoriser la conduite du travail des experts – puis de retenir une approche géographique – par exemple lorsque ce travail d'experts doit être discuté et validé par les acteurs de terrain.

Les groupes de travail dans les SAGE

| | Superficie (en km ²) | Nombre de communes concernées | Groupes de travail |
|---|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Arc provençal | 730 | 30 | 5 groupes géographiques : la haute vallée de l'Arc, le pays d'Aix, la basse vallée de l'Arc, le bassin de la Luynes, Le bassin de la Jouine + 3 groupes thématiques : (dans un second temps) eau et développement économique, eau, urbanisme et infrastructures, eau et patrimoine naturel et culturel |
| Largue | 390 | 68 | 3 groupes thématiques : les cours d'eau et les milieux aquatiques, la gestion qualitative et quantitative de la ressource, les activités socio-économiques |
| Logne, Boulogne, Ognon, Grand-Lieu | 830 | 43 | 5 sous-ensembles géographiques avec une réunion par phase (pas d'institutionnalisation en commissions) la Boulogne amont, la Boulogne aval et l'Issoire, la Logne, l'Ognon et le pourtour du lac de Grand-Lieu + des réunions, à la demande avec des familles d'acteurs (agriculteurs, élus) + 1 groupe thématique (en fin de procédure) «irrigation autour du lac» |
| Vilaine | 10900 | 515 | 3 groupes géographiques : l'estuaire, l'Oust, la Vilaine aval |

2.3.3 - Construire un réseau de référents techniques

Avec le recul, les responsables opérationnels identifient comme une priorité la construction du réseau des partenaires du SAGE. Cela passe par la constitution d'un fichier très complet des interlocuteurs techniques réguliers du SAGE.

Ces référents peuvent appartenir à toutes les familles d'acteurs : administrations, (DDE, DDAF, DDASS, DIREN), services techniques des collectivités ou de leurs syndicats, chambres consulaires (CCI, chambre d'agriculture) industriels, EDF, Conseil supérieur de la pêche, associations de protection de la nature, associations sportives, fédérations de pêche ou de chasse...

Ils détiennent une connaissance du territoire et des acteurs et une compétence dans leur domaine qui peuvent être utiles au président de la CLE et à son chargé de mission.

2.3.4 - S'adapter au contexte

Adapter la démarche à un territoire suppose d'en analyser le contexte : habitudes des acteurs de travailler ensemble en général et sur la problématique eau en particulier (contrat de rivière ou de gestion de la ressource), existence de structures syndicales à vocation hydraulique, qualité des premières réalisations, qualité des relations entre familles d'acteurs, vision commune des priorités...

Il faut aussi tenir compte du degré de (mé)connaissance de la gestion intégrée par les acteurs du bassin versant. Même sur les territoires où un contrat de rivière a été mis en œuvre, l'élaboration d'un SAGE est une procédure inhabituelle.

2.4. Se donner les moyens d'animer la démarche

2.4.1 - Il faut un (ou une) chargé de mission animateur

Le chargé de mission occupe une position stratégique et tient un rôle décisif : il est l'homme-orchestre qui propose un calendrier et une méthode de travail et à qui il revient de les mettre en œuvre.

Un SAGE est souvent justifié par l'existence ou le risque de conflits d'usage. L'animateur devra savoir orchestrer les débats entre acteurs.

Il constitue avec le président de la CLE ou de la structure porteuse, un tandem dont la solidité est essentielle au bon déroulement du travail.

La fonction n'existe pas toujours officiellement. Les tâches qui lui sont liées sont alors confiées à une personne qui va tenir une place centrale dans le travail d'élaboration du SAGE.

Différentes formules ont été expérimentées :

- la mission est confiée ponctuellement à un fonctionnaire des services de l'Etat, ce qui vient alourdir la charge de travail de son service,
- le directeur d'un syndicat effectue le travail avec le soutien de bureaux d'étude,
- un responsable est embauché spécifiquement pour ne s'occuper que de l'élaboration du SAGE.

Le dernier cas de figure constitue la formule a priori la plus sûre et la plus prometteuse pour la réussite du SAGE car le chargé de mission peut alors s'y consacrer entièrement. Pourtant il faut, là encore, savoir composer avec les circonstances et imaginer les solutions les plus adaptées au contexte.

2.4.2 - Un profil adapté aux enjeux et au contexte

Il n'y a pas de profil-type du bon animateur, mais presque autant de cas de figure et de profils que de SAGE.

La priorité doit aller à la compétence animation et à l'aptitude à la rédaction. Le chargé de mission peut tout à fait n'avoir qu'une compétence technique très généraliste sur les questions d'eau et d'environnement. C'est sa capacité à animer, à nouer et à entretenir des relations de qualité avec les acteurs du SAGE qui sera déterminante pour augmenter les chances de succès de la démarche.

Il devra savoir traduire des questions techniques en termes accessibles à des non-spécialistes, amener les techniciens des bureaux d'étude comme des services de l'Etat ou des collectivités à présenter leurs conclusions dans un langage compré-

hensible par tous. Interface entre les différents publics, il ne doit pas hésiter à poser des questions – qui pourront passer pour simplistes – pour éviter que les échanges en réunion ne deviennent trop techniques.

Il devra aussi se faire apprécier de ceux avec qui il travaille le plus fréquemment. La démarche d'élaboration du SAGE est inhabituelle : la découverte et l'accomplissement, ensemble, de cette mission constitue une difficulté à surmonter mais pourra lui permettre de créer des liens forts entre les différents protagonistes.

L'âge, l'expérience et la connaissance du contexte local peuvent influencer grandement sur le positionnement et l'efficacité du chargé de mission. Lorsque le SAGE doit couvrir un vaste territoire, lorsque des personnalités politiques de rang national sont impliquées, il est indispensable de prévoir un chargé de mission expérimenté. Il faut un animateur responsable et disponible, qui puisse y consacrer au moins la moitié d'un temps plein.

Enfin, il est préférable que le directeur de la structure porteuse ne soit pas le chargé de mission (le cas de figure a cependant été rencontré), pour des raisons de disponibilité et pour éviter de se trouver en situation délicate s'il est juge et partie.

Le choix doit être fait par « l'utilisateur », c'est-à-dire le président de la CLE avec lequel une relation de confiance devra s'établir.

2.4.3 - L'équipe d'accompagnement

L'animateur devra s'entourer d'une équipe (secrétariat, assistants...) plus ou moins conséquente selon la taille du SAGE. Il est important que cette équipe soit constituée dès le démarrage de la démarche.

Exemple de fiche de poste du chargé de mission

| | |
|--------------------------|--|
| Structure | Syndicat |
| Poste | Chargé de mission pour l'élaboration d'un SAGE |
| Profil | niveau ingénieur polyvalence technique expérience dans le domaine de l'eau maîtrise de l'outil informatique contact avec les élus et avec différents interlocuteurs institutionnels et associatifs |
| Compétences | animation rédaction qualités relationnelles |
| Rémunération | 200 KF/an |
| Durée | CDD 3 ans, prolongation possible |
| Descriptif de la mission | <p>Pour l'élaboration du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) qui concernera 94 communes sur un bassin versant de plus de 2500 km², le syndicat recherche un chargé de mission qui aura pour tâches :</p> <ul style="list-style-type: none"> le pilotage, suivi des études la préparation, l'organisation et animation des réunions de travail la rédaction des comptes-rendus de réunion de la CLE, du bureau et des sous commissions géographiques l'élaboration de la cartographie la rédaction du SAGE la mise au point du tableau de bord de suivi du SAGE. <p>Le travail du chargé de mission SAGE s'inscrira dans une procédure mobilisant des bureaux d'étude qu'il sera chargé de coordonner notamment pour les études techniques, la médiation/concertation et la cartographie.</p> |

Le chargé de mission dans les 4 SAGE

SAGE Largue

L'homme-orchestre : le chargé de mission

Le chef de la MISE, chef du service environnement, eaux et forêts de la DDAF 68, adjoint au directeur de la DDAF, a affecté une partie de son temps à l'animation du SAGE.

Il a moins de 30 ans. Il prend son premier poste dans le Haut-Rhin et découvre le territoire et les acteurs lors du travail sur le SAGE

La formule retenue pour l'animation du SAGE

Il a animé le processus et assuré la partie réglementaire. Il y a consacré 25% de son temps sur 18 mois.

Il a été secondé par un membre de son service (40% de son temps), par un ingénieur pendant quelques mois pour la cartographie, et par une secrétaire à temps plein. Il a également sollicité un appui du service économie agricole, génie rural, équipements des collectivités. Le SMARL, structure porteuse, assurait le secrétariat administratif

Quelques enseignements et commentaires

La formule a donné toute satisfaction.

Le tandem DDAF/SMARL a parfaitement fonctionné car les hommes se sont très bien entendus. L'intérêt d'une telle formule est de limiter les dépenses directes. L'inconvénient est de rendre la démarche non reproductible.

SAGE Logne, Boulogne, Ognon, Grand Lieu

L'homme-orchestre : le chargé de mission

Un technicien du SEMA de la DIREN a été partiellement détaché pour conduire cette mission.

Il a 58 ans. Il connaît bien le territoire et ses acteurs. Il a suggéré le principe du SAGE au syndicat intercommunal qui deviendra la structure porteuse.

La formule retenue pour l'animation du SAGE

Il a animé le processus.

Le secrétariat administratif de la démarche a été assuré par le syndicat.

Le technicien de rivière du syndicat a consacré 2 à 3 jours par mois à la procédure SAGE.

Quelques enseignements et commentaires

La formule a donné toute satisfaction aux protagonistes et aux acteurs du territoire.

SAGE Vilaine

L'homme-orchestre : le chargé de mission

Un chargé de mission a été embauché.

Il a 45 ans, a déjà travaillé dans les collectivités locales et dans le milieu universitaire. Il a aussi travaillé à l'étranger. Il ne connaît pas les acteurs du territoire.

La formule retenue pour l'animation du SAGE

Il travaille à temps plein pour le SAGE. Il s'appuie sur la structure porteuse pour la logistique et bénéficie d'un secrétariat.

Il est secondé par un assistant.

Quelques enseignements et commentaires

1- La formule donne satisfaction.

2- Le choix d'un chargé de mission expérimenté s'avère judicieux.

Le risque d'un échec aurait été plus grand avec un profil moins large, compte tenu de l'ampleur de la tâche et de la stature nationale de certains interlocuteurs.

3- Le problème concerne la charge de travail.

SAGE Arc provençal

L'homme-orchestre : le chargé de mission

Le directeur du SABA, la structure porteuse, a tenu le rôle d'animateur, y affectant une partie de son temps.

Il a 35 ans. Il est directeur du SABA depuis 1990 et fonctionne, depuis cette date, en tandem avec le même président.

La formule retenue pour l'animation du SAGE

Il consacre 15 à 20% de son temps au SAGE.

Un cinquième de poste est affecté au secrétariat administratif de la CLE.

L'équipe technique a été composée de 3 bureaux d'étude, sélectionnés par appel d'offres restreint, pour trois compétences : la communication et la concertation, l'environnement et l'eau, la cartographie.

Quelques enseignements et commentaires

La formule n'a pas donné entière satisfaction au chargé de mission ni aux acteurs du territoire.

Le directeur du SABA ne pouvait pas consacrer un temps suffisant au pilotage de la démarche et des bureaux d'étude.

Deux enseignements :

1 - l'animateur doit consacrer au moins la moitié de son temps à la mission

2 - il doit « tenir le stylo », c'est-à-dire rédiger les comptes-rendus des réunions les plus importantes et rédiger le SAGE.



3 Articuler concertation et communication

Ce chapitre recense une série de facteurs de succès, les éléments de l'engrenage susceptibles d'entraîner la « machine » dans le bon sens, de faciliter la mise en place d'une dynamique de travail en commun.

3.1. Bien prendre en compte ses interlocuteurs

3.1.1 - Le nom du SAGE est un premier message

C'est un moyen de définir la zone prise en compte, en associant bien les différents sous-ensembles du territoire concerné. En début de démarche, il faut être attentif à la portée symbolique du nom. Lorsque la démarche est enclenchée, il est parfois souhaitable de le modifier s'il paraît mal adapté.

Mieux vaut un nom moins « communicant », mais plus représentatif : c'est une bannière, un drapeau qui n'a de sens et d'utilité qu'à l'intérieur du territoire concerné.

Le choix du nom n'est pas une action isolée : le choix des lieux de réunion est aussi un moyen de manifester la volonté des pilotes d'associer à la réflexion tous les acteurs de toutes les parties du bassin versant.

Le SAGE de Grand Lieu – mis en route pour traiter la question de la gestion de la ressource du pourtour du lac de Grand Lieu – est ainsi devenu le SAGE Logne, Boulogne, Ognon et Grand Lieu pour associer les bassins versants des cours d'eau qui l'alimentent.

Les acteurs du territoire du bassin versant isérois du Drac ont décidé de parler du SAGE du Drac et de la Romanche : si la Romanche n'est qu'un affluent du Drac, elle représente en effet près de la moitié de la superficie du bassin versant du Drac.

3.1.2 - Un fichier des interlocuteurs du SAGE

Il est prioritaire de constituer une base de données regroupant les coordonnées complètes de toutes les personnes impliquées ou concernées très directement par le SAGE (voir également au 2.3.3-, page...). Un tel outil permet de s'adresser à toutes les composantes de chaque famille d'acteurs et d'entendre chacune d'entre elles.

Le retour d'expérience fait apparaître qu'il est nécessaire de concevoir une telle base de données en ayant bien à l'esprit deux recommandations fortes :

- les univers ne sont pas monolithiques : il faut se donner les moyens de toucher les différentes composantes de chaque famille d'acteurs, de bien évaluer la représentativité des interlocuteurs impliqués et la diffusion qu'ils peuvent assurer à la démarche SAGE ;
- mobiliser des réseaux au service de l'objectif final : travailler avec un petit noyau d'interlocuteurs de référence de chaque famille d'acteurs, en prenant garde d'impliquer les différentes composantes des familles les plus concernées, veiller à ce que toutes les familles – même celles qui ne siègent pas dans la CLE – soient bien associées ou informées d'une façon ou d'une autre, exploiter les lieux de rencontre et les supports d'information des univers fréquentés par les membres de la CLE....

Témoignage

Dans chaque famille d'acteurs, il y a différentes composantes et différents degrés d'implication dans la démarche SAGE

« Les catégories d'acteurs ne sont pas homogènes et sont parcourues de jeux d'intérêts internes. Il faut éviter de globaliser ces catégories d'acteurs. Le problème s'est posé à nous pour les agriculteurs : nous avons dû nous adapter, élargir le cercle des interlocuteurs et la diffusion de l'information. »

*Claude Naud
Conseiller général,
Vice-président de la CLE du SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*

L'élaboration du SAGE et sa promotion reposent d'abord sur un travail d'animation de réseau. Le président de la CLE, les vice-présidents, les membres de la CLE... sont chacun partie prenante de réseaux : le travail du chargé de mission est de permettre au SAGE d'en tirer bénéfice. Et l'analyse de la composition de la CLE peut être déjà riche en enseignements.

Qui faut-il impliquer dans le travail ? Qui faut-il informer pendant la réalisation du travail, avant la validation ? Qui faut-il informer immédiatement après la validation ? Qui faut-il prévoir d'informer dans un délai de 2 ans ?

La base de données et son enrichissement tout au long de la démarche permettra au chargé de mission de répondre de façon opérationnelle à ces questions.

3.2. Trouver la bonne vitesse

Ne pas perdre de temps – ne pas aller trop vite ... C'est en fait un compromis heureux entre ces deux impératifs que le chargé de mission et le président de la CLE vont rechercher pendant toute la période d'élaboration du SAGE. Dépasser un délai de 2 à 3 ans pour la phase d'élaboration (hors mise en route et hors conclusion) apparaît – on l'a déjà vu – excessif et sera souvent rédhibitoire : il appartient donc aux porteurs de la démarche de faire le maximum pour tenir ce délai.

3.2.1 - Ne pas perdre de temps

Lorsque le contexte le permet, lorsque les préliminaires ne sont pas nécessaires, il faut aller vite pour utiliser au mieux le temps des acteurs impliqués. Pour continuer à bénéficier de leur implication, pour ne pas les décourager peu à peu en perdant trop de temps, par exemple, dans la réalisation d'un état des lieux exhaustif.

Le temps peut devenir le premier adversaire des responsables de la démarche SAGE. C'est aussi en étudiant la question du rythme de travail et du calendrier qu'il faut évaluer les moyens nécessaires en matière d'animation. Les démarches qui s'enlisent ou qui manquent de concret – provoquant la déception et la désaffection des personnes impliquées – sont plus nombreuses que celles qui échouent pour avoir voulu aller trop vite...

Témoignages

L'intérêt de faire vite... lorsque le contexte le permet

« La règle de travail est simple : il faut aller vite et prévoir une validation à chaque étape. Nous avons travaillé en réunissant 6 fois la CLE entre août 1996 et novembre 1998. L'élaboration a pris en réalité 18 mois. »

Daniel Dietmann,
Président du SMARL,
président de la CLE du SAGE de la Largue

« La démarche doit être dynamique dans le temps et dans l'espace : le SAGE doit être plutôt petit... et plutôt nerveux

Nous avons alterné les périodes de réunions des trois groupes et les périodes de pause pour effectuer la synthèse, suivant des cycles de 2 à 3 mois. Les réunions des groupes, d'une durée d'une demi-journée, se sont tenues un mercredi par mois pendant ces 2 ou 3 mois. »

Gérald Cavalier

*Adjoint au directeur de la DDAF 68 et chef de MISE,
animateur du SAGE de la Largue*

Aller vite n'est pas une fin en soi mais lorsqu'il apparaît possible de gagner du temps, il faut le faire dans l'intérêt de l'objectif final qui est d'achever un document bien négocié et bien accepté par les acteurs du territoire.

En revanche, la phase « état des lieux », surtout technique, ne peut être que légèrement raccourcie : il faudra veiller à ne pas la laisser s'allonger... ou alors, à l'utiliser pour faire un ciment entre les acteurs s'il n'existe pas déjà.

3.2.2 - Ne pas aller trop vite

Lorsque l'habitude de travailler ensemble est moins grande, il est indispensable de donner aux acteurs le temps nécessaire pour se connaître et apprendre à se parler, pour appréhender les problèmes liés à l'eau sur le bassin versant, pour partager l'intérêt d'une démarche SAGE. Vouloir aller trop vite peut desservir la cause défendue en aboutissant à la mise à l'écart de ceux qui veulent aller moins vite.

Lorsque les circonstances l'exigent, mieux vaut savoir prendre le temps nécessaire à la formation et au partage de valeurs communes.

Dans un contexte conflictuel, comme par exemple celui du lancement du SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu, la phase « état des lieux » est un moment important pour impliquer les différents acteurs ; il ne faut pas négliger la constitution de ce socle commun indispensable : c'est en effet à ce moment-là que la connaissance du bassin versant est réunie, mise en forme et partagée.

3.2.3 - Poser la question du temps

Il n'y a finalement pas de réponse générale, valable pour tous les territoires. Mais une recommandation vaut dans tous les cas de figure : il faut se poser la question du planning et des échéances pour toutes les étapes du SAGE ; se demander, lors du lancement de la démarche, ce que doit être le calendrier ; et y associer les acteurs du SAGE : le bureau de la CLE, la CLE, ainsi que les différents groupes de travail.

Chacun peut admettre qu'une démarche aussi nouvelle comporte des incertitudes quant au calendrier de travail et aux différentes échéances. Personne n'en fera reproche aux pilotes du projet. Il faut toutefois veiller à ce que cette incertitude ne se retourne pas contre le projet.

**Le temps de gestation du SAGE : de l'arrêté de périmètre
à la mise en place de la CLE et à l'approbation du SAGE par la CLE**

| | Superficie en km ² | Nombre de communes concernées | Etapes | Dates | Délai 1 (1) | Délai 2 (2) |
|------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|--|---|-------------|-------------|
| Arc provençal | 730 | 30 | Lancement Périmètre Mise en place de la CLE <i>1^{ère} réunion de la CLE</i> Adoption Approbation (3) | 1992 1994 1996 <i>juin 1998</i> Avril 2000 | 24 mois | 46 mois |
| Largue | 390 | 68 | Lancement Périmètre Mise en place de la CLE Adoption Approbation (3) | Septembre 1993 Mars 1996 Août 1996 Novembre 1998 Septembre 1999 | 5 mois | 27 mois |
| Logne, Boulogne, Ognon, Grand Lieu | 830 | 43 | Lancement Périmètre Mise en place de la CLE Adoption Approbation (3) | Juin 1994 Novembre 1994 Mai 1995 Mars 2000 | 6 mois | 58 mois |
| Vilaine | 10 900 | 515 | Lancement Périmètre Mise en place de la CLE Adoption Approbation (3) | Juin 1994 Juillet 1995 Mars 1997 Prévue pour 2001 | 20 mois | ? |

- 1- Le délai 1 va de l'arrêté de périmètre à la mise en place de la CLE.
- 2- Le délai 2 va de la mise en place de la CLE à l'approbation du SAGE par la CLE.
- 3- La procédure d'approbation complète du SAGE (jusqu'à l'arrêté préfectoral) durerait de 9 à 11 mois. Au 1^{er} janvier 2001, seuls trois SAGE ont été approuvés en France : ceux de la Drôme, de la Largue et de la Mauldre.

Pour éviter un tel retournement, il est souhaitable d'aborder la question en CLE, de fixer une période générale de travail et des étapes intermédiaires et de retenir comme principe que le calendrier sera réexaminé à la fin de chaque étape intermédiaire, avec présentation d'un bilan d'activité. Les participants doivent avoir une perception claire de l'horizon qui leur est proposé et la meilleure solution est de les rendre décideurs de ce calendrier.

3.3. Nourrir une dynamique de travail en commun

3.3.1 - La méthode de travail doit être énoncée

La méthode de travail est le premier lien entre les différents acteurs réunis autour du projet de SAGE. Elle constitue le cadre d'organisation du travail en commun et

des prises de décision. Elle détermine :

- les modalités d'examen d'un sujet, d'une question,
- la diffusion de l'information,
- les délais de réflexion et de discussion,
- la méthode de discussion et de définition des scénarios,
- les modalités de prise de décision,
- l'explication de la décision et son accompagnement...

Le retour d'expérience fait apparaître la très grande importance de ce cadre qui constitue le premier repère commun à tous. Bien établi et respecté, il peut permettre de surmonter la difficulté de la longueur de l'exercice.

L'intérêt d'une méthode de travail claire et respectée est de faciliter la transparence et la lisibilité de la démarche, et donc la compréhension du processus par les participants. Chaque acteur doit savoir à tout moment où en est le processus de travail, l'objet de la prochaine réunion à laquelle il est invité, les différentes étapes qui mèneront à la décision sur le sujet évoqué. Mettre en place un tel cadre permet d'assurer une participation régulière aux différents groupes de travail. A l'inverse, le non-respect de ce cadre est le premier facteur de démotivation, de suspicion, puis de retrait, des acteurs.

Créer une dynamique, c'est donner à chacun le sentiment qu'il se passe quelque chose et qu'il a raison de consacrer du temps au SAGE. La mise en place et le respect d'une règle du jeu est un bon moyen d'y parvenir.

C'est la condition pour que chaque participant devienne acteur et se fasse relais de communication dans sa sphère d'influence.

Penser au confort des participants et à... l'efficacité des réunions : ici l'agréable et l'utile sont indissociables ! Et ils dépendent à la fois du rythme de travail retenu, du respect du calendrier et de l'application des principes de travail adoptés en commun.

La méthode de travail est aussi un contrat à clauses multiples....

.... entre les pilotes du SAGE et les acteurs à qui il est proposé de s'impliquer durablement. C'est un contrat fait de grands principes généraux et de points de fonctionnement très pratiques.

◆ Des grands principes :

- Ouvrir les comités de pilotage d'études ou certains groupes de travail thématiques ou géographiques aux acteurs intéressés.
- Se donner un calendrier de travail à moyen terme faisant apparaître les phases de prise de décision... tout en avertissant que les décisions s'élaborent chemin faisant et que c'est là (aussi) l'intérêt de s'impliquer dans le processus.
- Accepter d'aborder de front les sujets qui fâchent - conflits plus ou moins récents, antagonisme d'intérêts, expériences malheureuses... - pour se donner la possibilité de les surmonter : on ne bâtit rien de durable sur des malentendus.
- Faire de chaque réunion une vraie séance de travail en commun avec un objectif et un bilan en fin de séance.

◆ Et des points très pratiques :

- Un planning des réunions doit être – autant que possible – arrêté par semestre pour donner à chacun une visibilité de son emploi du temps.
- Une réunion par mois est un maximum pour les membres de la CLE les plus impliqués et pour les services de l'Etat.
- L'invitation à une réunion doit être adressée au moins 2 semaines (idéalement 3) avant la tenue de ladite réunion.
- L'invitation à une CLE est adressée au moins 4 semaines (idéalement 6) à l'avance
- L'envoi d'un document préparatoire, suivant son volume, doit être adressé entre 2 et 4 semaines avant la tenue d'une réunion.
- Il est souhaitable d'adresser un compte-rendu – ou un simple relevé de décision – dans un délai maximal de 2 à 3 semaines après la réunion.
- Lorsque les versions successives d'un même document sont adressées aux membres de la CLE ou à des participants de groupes de travail, il est souhaitable (et vivement souhaité) que les modifications intervenues depuis la dernière version soient indiquées clairement ; il s'agit d'éviter d'augmenter la charge de travail des participants et de leur montrer que le maximum est fait pour leur simplifier la vie.
- Il faut définir, dès le départ, les destinataires de chaque type de documents pour mettre en place une diffusion régulière.

Témoignages

☺ **Un rythme soutenu mais supportable**

« Une réunion toutes les 6 semaines en moyenne : c'est le rythme de travail que le SAGE m'a imposé mais il fallait cela pour que je puisse être suffisamment impliqué dans le sujet et pour que je sois en mesure d'en parler autour de moi à un maximum de personnes. »

Jean-Pierre Renaud

Maire de Saint-Denis la Chevasse (85)

SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu

☺ **Un cadre de synthèse adopté en commun**

« Les membres de la CLE ont adopté un canevas de fiche thématique au départ. Les thèmes ont été définis en commun. Ils se sont réparti le travail en fonction des compétences. »

Gérald Cavalier

Adjoint au directeur de la DDAF 68 et chef de MISE,
animateur du SAGE de la Largue

☺ **Les coupures de rythme non annoncées**

« Il y a eu un premier round de réunions puis un long silence d'une année. Et puis ça reprend. Le public associatif - parfois un peu amer - a du mal à adhérer à la démarche. Le chargé de mission n'est pas en cause - il est seul pour s'occuper d'un territoire qui couvre 22 affluents et plus de 500 communes, il fait du très bon travail -, c'est l'organisation mise en place qui n'est pas adaptée. »

Pierre Boyer

Association Eau et Rivières de Bretagne
SAGE de la Vilaine

☺ ☹ **Le manque de visibilité de la démarche**

« Il est dommage que la vague des réunions géographiques délocalisées tenues début 1999 n'ait pas été reconduite par la suite. L'ensemble des acteurs locaux a pu parler sans langue de bois des vrais problèmes et confronter leurs points de vue. Nous avons réagi positivement à la démarche SAGE en participant à toutes les réunions et en créant un groupe interne de réflexion réunissant une vingtaine d'industriels – majoritairement de l'agro-alimentaire - sur la qualité de l'eau, qui se réunit tous les deux ou trois mois, depuis 1998. Aujourd'hui, face à l'ampleur et à la complexité de la tâche, on ne sait plus très bien ce que va apporter le SAGE et quelle sera sa valeur ajoutée par rapport à ce qui existe déjà, et ce, en dépit du remarquable travail réalisé par le chargé de mission ».

David Derré

Responsable du service Environnement, Union des Entreprises pour l'Ille-et-Vilaine
SAGE de la Vilaine

3.3.2 - La dynamique dépend aussi de la logistique

Pour respecter les engagements pris – de façon explicite ou tacitement en créant des habitudes de travail – le chargé de mission et le président doivent pouvoir s'appuyer sur une logistique sans faille.

Si une invitation arrive trop tard, si un compte-rendu ne parvient que quelques jours avant la réunion suivante, si le document préparatoire n'a pas pu être lu ou annoté correctement... c'est toute la mécanique qui risque de se gripper.

Le processus joue une grosse partie de sa crédibilité sur la logistique : la ponctualité et la rigueur du système constituent pour les participants la vitrine de la démarche.

Une telle procédure revient, pour un SAGE concernant une centaine de communes, à faire partir près de 2000 copies de documents de travail par semestre : convocations, comptes-rendus, documents préparatoires, lettres d'information...

Le problème du dérapage du calendrier est souvent lié à la charge de travail du chargé de mission. Et dans le même temps, il faut prendre garde à ne pas installer le chargé de mission dans un rôle de secrétaire.

3.3.3 - Les supports de travail

Il ne s'agit pas ici des supports de communication, que nous aborderons page 61, mais bien des outils à partir desquels le travail en commun est organisé.

◆ **Les supports écrits traditionnels**

Les comptes-rendus de réunions, les documents de travail préparatoires et les rapports d'étape (état des lieux, diagnostic, scénarios) sont les premiers documents produits tout au long de la démarche d'élaboration du SAGE.

Tout ce qui est de nature à simplifier le travail du participant est apprécié. Ainsi, les acteurs demandent des documents clairs, lisibles, pédagogiques, c'est-à-dire accessibles au lecteur non spécialiste du sujet abordé. L'essentiel des participants aux réunions ne sont pas des spécialistes.

L'adoption d'une ligne graphique simple – et peu onéreuse – est vivement conseillée. Tous les interlocuteurs sont destinataires d'un grand volume de documents et il est important de leur en faciliter l'approche. Un bandeau de repérage des documents (repères de date, d'objet, d'auteurs, de destinataires...), un choix de format, de polices de caractères, de modes de présentation constants permettent d'identifier rapidement un document à son arrivée. Une organisation systématique des paragraphes (un choix de « titrairie », de numérotation...) avec laquelle le lecteur se familiarisera, rendra la lecture plus aisée.

◆ L'apport de la cartographie

La cartographie a été peu utilisée, sauf pour le SAGE de la Rance. Elle prend une place plus importante en fin de processus, lors de la nécessaire traduction sur la carte de l'état des lieux, des scénarios puis du schéma retenu. Elle est certainement sous-utilisée.

Aucun des animateurs rencontrés n'a décidé de s'appuyer sur l'outil cartographique de façon systématique ni d'en faire un support de travail de référence lors de la tenue des réunions des différents groupes.

Pourtant ce support paraît adapté à la démarche de planification à long terme, et qui plus est à une lecture de bassin versant. Le point faible de la cartographie est d'être fortement consommatrice de temps et de moyens. Le chargé de mission n'a guère la disponibilité pour préparer, avant chaque réunion, des supports cartographiques permettant d'illustrer le sujet et de cadrer le débat.

Il est difficile d'évaluer a priori l'apport de cet outil qui est parfois utilisé avec bonheur dans des démarches de planification urbaine, mais à l'occasion de séances de travail courtes : prise de contact avec le sujet, rendu du diagnostic....

Une utilisation systématique de la cartographie mériterait d'être testée, peut-être prioritairement dans des régions où la proximité de centres universitaires rendrait sa mise en oeuvre économiquement possible, selon deux configurations :

- le développement d'un système d'information géographique (SIG) complet ; encore faut-il mesurer l'apport réel de cet outil, voir s'il relève du gadget ou s'il permet effectivement de mieux préparer la mise en oeuvre du SAGE,
- un développement partiel pour certaines étapes importantes du SAGE.

◆ Internet : un autre outil à tester

Internet est un média nouveau qui peut rendre de très grands services pour l'animation de réseaux (messageries, forum, site). Il ne se substitue évidemment pas totalement au support papier, car l'ensemble des participants n'est pas équipé, mais il peut permettre d'alléger une partie de la charge logistique incombant à l'ani-

teur. Les principaux acteurs pourraient envisager de se doter de ce type de moyens de communication. En outre, un site peut être créé avec des moyens limités et constituer un support d'information – et non de travail – supplémentaire.

3.4. Préparer et organiser les décisions

L'enjeu essentiel est de parvenir à traduire des choix techniques en choix politiques.

La concertation – nous l'avons vu – suppose qu'il y ait prise de décision, au moins sur un nombre significatif des sujets abordés. La dynamique de travail ne sera durable que si l'équipe d'élaboration du SAGE crée les conditions propices à des choix.

Ces choix peuvent se faire de deux façons :

- très progressivement, par validations successives des documents préparés lors des différentes séances de travail ; c'est l'exemple du SAGE de la Largue ;
- dans le cadre d'une négociation plus nettement bornée dans le temps, centrée sur quelques sujets clés, impliquant quelques acteurs majeurs. C'est plutôt le cas du SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu.

Il est plus facile et plus rapide de fonctionner par validations successives, par une série de micro-choix sur le plus grand nombre de sujets possibles. Mais ce n'est pas toujours possible ni souhaitable, et la lisibilité globale peut s'en trouver affectée. Le contexte influera fortement sur le choix méthodologique que fera dans ce domaine la CLE sur proposition de son président.

Dès le lancement de la démarche, l'équipe animant le SAGE doit avoir à l'esprit que l'objectif final est une décision. Les études – lorsqu'il y en a – doivent ainsi être réalisées dans l'optique de la décision politique. C'est à la lumière de cette finalité que les cahiers des charges doivent être rédigés et que les résultats doivent être auscultés. Lors de l'état des lieux, il faut veiller à organiser la prise de parole de tous les acteurs concernés et à recenser les positions et les arguments en présence. Les antagonismes sont ainsi identifiés et une formalisation en termes acceptables par tous peut être réalisée.

L'exercice est aussi nécessaire, par la suite, lors du choix des priorités de travail du SAGE et lors du travail sur chaque thème prioritaire. A chaque étape, il s'agit de traduire progressivement des choix techniques en choix politiques, aussi bien lors des discussions en réunion qu'à l'occasion des comptes-rendus et des documents préparatoires.

Si le travail est bien piloté dans une telle optique, le processus permettra d'avancer sur un certain nombre de sujets par des choix limités et, parallèlement, de faire émerger les sujets sur lesquels cette méthode n'est pas appropriée. L'équipe d'animation devra alors proposer une autre méthodologie de travail.

L'organisation d'une décision collective, lorsque l'ensemble des parties n'est pas spécialiste, comporte généralement trois temps :

- l'information des différentes parties concernées,
- la discussion sur la base d'un examen aussi approfondi que nécessaire des conséquences des différents scénarios possibles,
- la décision et les modalités de son accompagnement.

Plus le sujet est conflictuel, plus l'exercice est difficile et le résultat aléatoire. Plus il importe alors de respecter ces trois phases pour aller de l'avant. Bien sûr il faut savoir adapter le cadre pour composer avec les circonstances et le contexte. Mais le squelette de la méthode demeure un repère très sûr.

Les pilotes de projets lourds tels que les SAGE doivent s'efforcer de prendre régulièrement du recul pour s'interroger sur ce qui va bien et ce qui ne va pas. La procédure d'élaboration à 32, 40 ou 80 personnes d'un document d'aménagement du territoire relève d'une mécanique très fragile qu'il faut sans cesse examiner puis régler, huiler, réparer...

Témoignage

« Il faut une méthode claire... »

« L'objectif est certes le consensus mais le danger de la recherche du consensus est de déboucher sur un SAGE «a minima» sur les questions qui posent le plus de problèmes. Faire un SAGE, ce n'est pas rechercher les thèmes sur lesquels les élus se rejoignent. Il faut aussi pouvoir aborder les sujets de désaccord. Il faut rechercher le meilleur compromis et pas forcément le consensus. L'agence de l'eau a revu ses ambitions d'exhaustivité - nous avons été moins exigeants sur certains sujets - mais il faut trouver le moyen sur d'autres sujets de sortir par le haut, avec un compromis novateur.

La méthode mise en place par les bureaux d'étude a donné satisfaction au début lors de la phase d'implication des acteurs du territoire. Mais il n'y a pas eu d'organisation de la prise de décision.

Préparer la décision pourrait revenir à :

- traduire les données techniques pour les élus et les usagers en termes compréhensibles pour tous,
- organiser le débat dans la CLE pour que chacun s'exprime, soit écouté, entende les autres afin que les décisions finales aient réellement été prises en concertation.
- Pour cela, il est nécessaire d'avoir une bonne connaissance de la position des acteurs sur le sujet, les avoir rencontrés préalablement à la séance de travail.

Il paraît indispensable d'utiliser les méthodes habituelles de conduite de projet complexe et créer des conditions pour favoriser les dynamiques de changement. Cela nécessite de faire appel à de bons professionnels.»

*Sylvie Piquenot
Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
SAGE de l'Arc provençal*

3.5. Anticiper les différentes échéances

3.5.1 - Anticiper est un principe d'application générale

Anticiper les échéances est une nécessité pour limiter les temps morts liés à des étapes administratives incontournables.

Or ces étapes sont nombreuses et terriblement contraignantes du point de vue de la gestion du calendrier : signature de l'arrêté de périmètre, constitution et mise en place de la CLE, recrutement du chargé de mission, virement des aides financières, délais d'appels d'offre pour le lancement des études....

La dynamique créée lors de l'état des lieux ne peut survivre à des coupures de rythme à répétition. Un plan de travail doit intégrer ces temps d'attente et les mettre à profit pour préparer les étapes suivantes ou faire avancer le projet dans d'autres domaines.

Lorsque la décision politique est prise d'élaborer un SAGE, beaucoup de choses sont à faire et doivent être enclenchées sans attendre la mise en marche de l'appareil administratif.

Ce guide concerne le travail d'élaboration du SAGE mais la frontière entre la « phase d'émergence » et la « phase d'élaboration » n'est pas toujours très marquée et les porteurs d'un projet « en émergence » ont tout intérêt à se projeter le plus vite possible dans la phase d'élaboration.

Le tableau ci-contre présente un certain nombre d'étapes constitutives de la démarche, qu'elles soient techniques ou administratives, une estimation empirique des délais moyens enregistrés sur le terrain, et les actions qui peuvent être mises en route pour anticiper.

Il faut bien considérer que l'équipe d'animation du SAGE pilote en parallèle – et doit essayer de faire coïncider – une démarche administrative, qui a ses contraintes et son calendrier, et une démarche technique ou opérationnelle, qui fonctionne suivant des règles et des échéances différentes.

3.5.2 - Deux étapes critiques

Dans cet effort d'anticipation, deux étapes méritent une attention particulière car elles constituent des difficultés majeures : le choix de la structure porteuse pour l'élaboration du SAGE d'abord, pour la mise en œuvre du SAGE ensuite.

Le choix de la structure porteuse chargée de l'élaboration du SAGE

C'est une réflexion qu'il est important de lancer dès la phase constitutive de la démarche SAGE et qui est à la limite du cadre de ce guide méthodologique. On peut toutefois formuler quelques remarques :

| Etapes préalables constitutives | Délai approximatif | Ce qui peut être fait avant pour raccourcir le délai lié à cette étape | Ce qui peut être fait avant dans un autre domaine |
|--|--|--|--|
| Consultation des communes par l'Etat pour le périmètre | 5 à 6 mois (au mieux) 2 mois pour la préparation du dossier + 2 mois de consultation + 1 mois de compilation des résultats | Préparation du dossier pour les services de l'Etat | -Travail sur le choix de la structure porteuse (si aucune structure ne s'impose de façon indiscutable) -Organisation de réunions d'information délocalisées sur la démarche SAGE, bilan de la connaissance sur le bassin versant, état des lieux des attentes |
| Avis du comité de bassin | 1 à 4 mois selon la date de réunion du comité (2 réunions par an) | Réunir les partenaires (agences de l'eau, Etat, région, département) pour anticiper l'échéance et ne pas rater une réunion du comité de bassin | - Elaboration des cahiers des charges des études complémentaires jugées indispensables au terme de l'état des lieux bibliographiques; le travail peut être l'occasion de réunions par sous-bassin versant - Mise en place d'un groupe d'interlocuteurs relais parmi les élus et les usagers qui préfigure la CLE |
| Arrêté de périmètre | 1 à 4 mois | | - Lancement des appels d'offre pour les études complémentaires - Recrutement du chargé de mission (son financement est partiellement pris en charge par l'agence de l'eau lorsque le périmètre est arrêté ; un accord peut être trouvé avec les autres partenaires financiers) - Lancement des études : mise en route du travail préalable technique |
| Constitution de la CLE | 2 à 6 mois ou 15 mois jusqu'à 26 mois ...selon le calendrier électoral, la volonté politique des porteurs du projet et l'empressement des services de l'Etat | - Constitution d'un réseau d'interlocuteurs relais sur tout le bassin versant concerné. Ce réseau peut être mis en place dès la prise de décision de principe. Il soutiendra la démarche à chaque étape et pourra contribuer, en lui donnant une légitimité politique, à accélérer les démarches - Travail préparatoire sur la liste des membres possibles avec les services de l'Etat et avec l'association des maires | - Déroulement des études (6 à 18 mois) - Fonctionnement des comités de pilotage - Réunion une fois par semestre de la pré-CLE - Mise en place d'un bureau de la pré-CLE, préparation d'un règlement de fonctionnement |
| Recrutement du chargé de mission | 5 à 6 mois 2 à 3 mois pour le recrutement 3 mois pour son entrée en fonction | - Préparation de l'annonce - Préparation du jury de recrutement - Contacts avec des chargés de mission et des présidents de CLE pour définir le profil recherché en fonction des spécificités du territoire | |
| Obtention des premières aides | 6...à 18 mois | Séance(s) de travail avec les partenaires financiers : Etat, région, département, agence de l'eau- sur les taux de financement, les critères et procédures d'attribution, les délais et échéances de chacune des structures...(ce peut être lancé par la pré-CLE avant l'arrivée du chargé de mission, dès l'avis favorable du comité de bassin) | |

- Mieux vaut éviter de créer une structure ex nihilo, car c'est long et lourd, et travailler à partir d'un syndicat existant. Une solution serait la communauté locale de l'eau, mais celle-ci ne peut être créée qu'une fois le SAGE adopté. Le projet de loi sur l'eau prévoit d'ailleurs de modifier la règle dans ce domaine en donnant la possibilité de créer cette maîtrise d'ouvrage dès la mise en place de la CLE.
- L'antériorité de la structure sur la zone du SAGE en matière d'aménagement de rivière ou de lac est un élément favorable.
- La structure porteuse a pour mission de mobiliser les fonds pour payer les études et le personnel en charge de l'animation, et notamment le chargé de mission.
- Elle commande la dimension logistique (reproduction et envoi de documents, invitations...) qui est – on l'a vu précédemment – essentielle.
- Mais le choix de la structure porteuse ne doit pas être présenté comme une étape décisive au sens politique : son rôle est d'abord administratif et logistique ; c'est la CLE qui incarne la légitimité politique et c'est donc bien le travail de composition de la CLE qui constitue le véritable enjeu.

Le choix de la structure porteuse chargée de la mise en œuvre du SAGE

C'est la question de l'après SAGE qui se pose alors. La mise en œuvre du SAGE doit être envisagée très tôt pour éviter une rupture de rythme alors que le temps des actions concrètes arrive enfin. Un délai supplémentaire pourrait être perçu comme un signe d'éloignement de la démarche SAGE et de ses animateurs des réalités du terrain.

Lorsque la structure porteuse retenue pour l'élaboration du SAGE n'apparaît pas adaptée pour sa mise en œuvre, en raison d'un périmètre insuffisant ou de compétences trop limitées, il faut lui trouver si nécessaire un ou plusieurs organismes successeurs. La création d'une communauté locale de l'eau est une voie à étudier (mais à ce jour, nous n'avons aucun retour d'expérience puisqu'il n'en existe pas encore). Pendant la phase d'élaboration, les pilotes du SAGE sont focalisés sur la conduite des travaux menant à l'adoption du document par la CLE. Pourtant, là encore, il faut autant que possible privilégier un fonctionnement « en parallèle » et non « en séquentiel », une étape après l'autre. Dès que le diagnostic est validé, les priorités de travail et la stratégie définies, il faut commencer à envisager de façon plus opérationnelle l'après SAGE : formaliser les différentes hypothèses, étudier leur faisabilité politique et économique, prendre connaissance des contraintes administratives, des étapes à respecter, des délais, des coûts, des financements possibles. Cela fait d'ailleurs bien partie du travail d'élaboration du SAGE dont les scénarios doivent être « faisables ».

Etudier ce sujet très en amont est une bonne précaution.

En disposant d'une information complète, le président de la CLE et l'animateur seront en mesure de choisir le meilleur moment pour déclencher ce processus complémentaire et anticiper à bon escient.

Témoignages

Les incertitudes de l'après SAGE

« La préparation de la mise en œuvre n'est pas en place. On a utilisé une formule artisanale pour démarrer – ce serait à refaire nous recommencerions de la sorte – mais il faut en sortir pour pérenniser notre action. Le nerf de la guerre, ce sera l'argent.

Créer une communauté locale de l'eau peut être un bon moyen pour drainer des financements : c'est une bonne idée mais ce n'est pas une idée facile à traduire dans la réalité. Nous pouvons aussi fusionner les syndicats [un autre syndicat réunit une dizaine de communes sur une partie du territoire concerné par le SAGE] et élargir leurs compétences. Nous pouvons également décider que les deux structures embauchent ensemble un chargé de mission responsable de la mise en place de la communauté locale de l'eau. Les élus doivent pouvoir s'appuyer sur un technicien.

Un contrat de rivière est la dernière option possible : l'avantage est que le dossier serait instruit par la DIREN.»

Claude Vincendeau

*Président du Syndicat pour l'aménagement de la Logne et de la Boulogne,
président de la CLE du SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*

« La Communauté locale de l'eau est un dispositif qui vient trop tard pour nous. Nous avons le SMARL qui recouvre les 9/10èmes du territoire concerné par le SAGE.

La suite pour nous, c'est la poursuite de l'activité du riviériste dont le poste a été financé pour 5 années et la possibilité de mettre en place un emploi jeune pour le suivi du SAGE. S'il a un bon profil et une formation bac + 4, s'il est sensible à la dimension humaine du job, il a – avec le SAGE – une base d'action intéressante. La condition pour nous est de pouvoir bien le former puis bien l'encadrer car il ne sera pas là pour prendre les coups à la place du président. Nous allons voir.

Par ailleurs, pour aller plus loin, le PPR (plan de prévention des risques) est un bon outil. C'est un bon outil pour la police du SAGE. Il s'oppose aux tiers. La chronologie peut être inverse – on peut faire le SAGE après le PPR – mais ça me paraît plus dangereux. D'autant que le PPR n'a pas besoin d'être mis en œuvre sur tout un bassin versant mais seulement sur quelques communes concernées par les risques : c'est un travail du riviériste qui effectue une à deux procédures par an. Quoi qu'il en soit, il faut choisir un ordre de travail. Et s'y tenir. »

Daniel Dietmann

*Président du SMARL,
président de la CLE du SAGE de la Largue*

« Dès le démarrage de la démarche il faut désigner la structure qui appliquera le SAGE. Si ce n'est pas fait, c'est un handicap pour les réalisations futures. »

Michel Allanic

*Directeur de l'Institution de l'aménagement de la Vilaine,
structure porteuse du SAGE de la Vilaine*

3.6. Montrer les avancées

3.6.1 - Les actions concrètes pendant l'élaboration du SAGE

La possibilité de mettre en valeur tout ce qui est fait dans le bassin versant autour du thème de l'eau et de sa gestion est une réponse intéressante au problème de la visibilité du SAGE : toute action préexistante, présentant des cohérences avec le SAGE, devra être valorisée et reliée au SAGE. C'est un moyen de mettre en évidence l'intérêt que constitue cet outil pour coordonner l'application des réglementations ainsi que les interventions des collectivités sur le territoire.

3.6.2 - Rendre manifeste le lien entre le SAGE et les politiques locales

Cette volonté de communiquer rejoint une nécessité rencontrée par tous les porteurs de démarche de planification à long terme : expliquer aux acteurs du territoire l'articulation entre orientations et politiques de long terme et actions de court terme. Cela suppose bien sûr que le contact soit établi entre les projets de court terme et le SAGE (long terme) : encore faut-il y veiller.

L'idéal est de parvenir à démontrer à partir d'exemples concrets que le court terme et le long terme se nourrissent l'un l'autre : la progression de la réflexion de long terme influera sur les cahiers des charges des études de court terme et, inversement, les résultats d'une étude diagnostic sur un sujet connexe viendront enrichir la réflexion de long terme en apportant une vision plus fine.

Témoignages

L'intérêt des actions concrètes

« Définir des orientations, c'est difficile. Les appliquer, ce sera encore plus dur. L'idéal aurait été de mettre en œuvre des actions expérimentales sur certaines zones du bassin versant. Le principe a été partiellement appliqué sur la Logne et sur l'Ognon, pour l'agriculture, car sur ces parties du territoire les acteurs sont en avance. Ils ont déjà fait beaucoup de choses. »

Gérard Monnier

*Agriculteur, membre de la CLE et du bureau de la CLE,
SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*

Marier court terme et long terme

« Utiliser les structures existantes pour faire vivre la démarche sur le territoire et éviter les doublons est une bonne solution. Un effort de liaison doit être fait pour mettre en cohérence les travaux des différentes structures, limiter les chevauchements et ne pas donner le sentiment que deux actions se télescopent.

La question de l'articulation du court terme et du long terme se pose pour le SAGE mais aussi pour le territoire.»

Maurice Février

*SEMA, DIREN Pays de la Loire,
animateur du SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*



4 Organiser la communication du SAGE

L'élaboration du SAGE nécessite une démarche de concertation adaptée. Pour être plus efficace, la concertation a besoin de l'appui d'une communication adaptée.

Le retour d'expérience fait apparaître que c'est tout au long de la démarche que le SAGE a besoin d'une politique de communication. Les problèmes, suivant les cas, ne surviennent pas au même moment et ne concernent pas les mêmes publics. Les erreurs relevées par les présidents de CLE et les animateurs ne sont pas toutes les mêmes, mais chacun considère que cet aspect-là a constitué un maillon faible de la démarche.

Organiser la communication pour le SAGE (et autour du SAGE), c'est se doter d'un outil structuré au travers d'un plan, ou d'un schéma directeur de communication. C'est une nécessité absolue mise en évidence par les études de cas. Et ce volet communication n'est pas nécessairement très onéreux.

La prise en compte de la taille du territoire couvert par le SAGE est pour cet aspect du travail aussi particulièrement importante. Ce paramètre influera notamment sur les cibles, sur les budgets, sur le choix des supports... mais il ne modifie pas la logique de l'action de communication.

Traditionnellement, un plan de communication reformule le contexte, les risques et les enjeux de l'action, avant de définir des objectifs (pour quoi communiquer ?), les publics et les partenaires de la communication (pour qui et avec qui ?). En croisant les objectifs et les publics, il détermine des contenus, qui peuvent se traduire par des messages. Enfin il détermine des méthodes, des principes de continuité et de cohérence, et des moyens (comment communiquer ?).

Mais attention, communiquer pour le SAGE, ce n'est pas seulement émettre des messages, c'est aussi se donner les moyens d'écouter les acteurs et les publics, et de réagir en conséquence.

4.1. Pour quoi communiquer ?

4.1.1 - Donner une culture de l'eau aux acteurs du territoire

Aborder les problèmes par le prisme de l'eau, c'est souvent, pour la plupart des acteurs impliqués dans une démarche de SAGE, prendre le problème à l'envers... de leurs habitudes. Il importe donc de constituer rapidement un socle commun de connaissances sur le sujet en général et sur la question de l'eau dans le bassin versant en particulier. Données techniques, économiques, réglementaires, contraintes des acteurs doivent être présentées, expliquées, discutées ...

C'est tout l'objet d'une communication pédagogique qui permettra aux acteurs du SAGE de parler, non pas d'une seule voix, mais du moins un même langage, et de mettre les mêmes réalités et les mêmes objets sous les mêmes termes. Partage des connaissances, et partage de conventions de langage épargneront bien des faux malentendus. Les travaux du SAGE y gagneront vite en compréhension et en efficacité.

4.1.2 - Mettre en évidence l'intérêt du SAGE et ses limites

Le SAGE est peu connu, la pratique de la gestion intégrée ou concertée guère davantage malgré le grand nombre de contrats de rivière qui ont été réalisés depuis une vingtaine d'années.

Le processus s'engage sur un domaine nouveau pour la plupart des acteurs : ils sont peu familiers du sujet de l'eau, de ses incidences en termes d'aménagement du territoire, de la planification à long terme, de la concertation... Ils risquent fort d'être déconcertés, voire inquiets, à l'aube d'une démarche qui combine tous ces éléments.

La procédure SAGE a des atouts : il faut les expliquer. Elle a des limites ou des faiblesses : il faut les exposer et en discuter aussi, au risque de créer des désillusions.

Les exposés théoriques ne sont pas une solution. Mais il est tout à fait possible désormais d'utiliser les premiers retours d'expérience, par exemple en invitant des acteurs impliqués dans un SAGE plus abouti, ou en organisant un déplacement sur un territoire doté d'un SAGE, et ainsi d'aborder le sujet de façon concrète.

4.1.3 - Faciliter une appropriation large des enjeux puis des décisions

L'objectif est d'élargir l'assise de la démarche de concertation et d'éviter que la représentativité des acteurs ne soit remise en cause ou contestée au terme de l'exercice, au moment des choix.

Communiquer, c'est donner une place plus grande à la démarche dans le paysage local, c'est aussi fournir des outils à tous les acteurs impliqués et leur permettre de mieux jouer leur rôle d'animateur de réseau au service du SAGE, de représentant de leur famille d'appartenance.

4.1.4 - Permettre une remontée des attentes tout au long de la démarche

La démarche étant mieux connue et comprise, chaque membre de la CLE et des sous-groupes de travail verra son travail de relais, de porte-parole facilité : il prendra plus facilement la parole devant ses pairs pour exposer le travail effectué. En retour, ceux-ci viendront plus facilement à lui pour lui exposer leurs attentes ou leurs réactions.

L'acceptation des règles du SAGE dépend de la qualité de ce travail de relais de chaque membre de la CLE, et, plus largement, de chaque acteur du SAGE.

4.1.5 - Inciter des familles d'acteurs à s'organiser pour participer aux travaux

Ce schéma de travail présente l'intérêt d'impliquer – à un deuxième niveau – un grand nombre d'acteurs d'une même famille : il offre ainsi la quasi garantie que toute solution discutée avec cette famille d'acteurs a été débattue, examinée, validée à partir d'arguments solides.

Il renforce la position de relais, de représentant d'une famille d'acteurs, que doit adopter chaque membre de la CLE.

Enfin il place les acteurs du territoire dans un rôle de force de proposition. La matière grise « collective » est mieux valorisée, l'imagination peut même gagner du terrain et faire gagner du terrain au SAGE.

4.1.6 - Mettre en valeur les actions pour soutenir la mobilisation

La requête a été maintes fois formulée par les élus principalement : les acteurs impliqués ont besoin de pouvoir montrer à quoi va servir ce SAGE, quel est le résultat concret de leur travail. Pourtant, nous l'avons vu dans le chapitre III consacré à l'articulation entre concertation et communication, il n'est pas aisé de mettre en avant des réalisations concrètes.

En revanche, il est possible de développer, au service du SAGE, une communication globale sur la question de l'eau et de la rivière sur le territoire, et ainsi d'installer progressivement l'idée que la réflexion menée en commun sur ces questions autour de la CLE produit des résultats à côté du SAGE mais qu'il faut bien mettre ces résultats *au crédit* du SAGE.

Témoignages

***Tout le monde en convient : il faut communiquer plus et mieux...
en privilégiant les actions concrètes possibles ou réalisées***

« Seuls les initiés savent ce qui se fait dans le cadre du SAGE. Ce constat s'est vérifié sur le terrain : on a eu du mal à faire valoir sur le terrain, entre 1996 et 1999, ce qu'on avait fait pendant cette première période. On a eu le sentiment qu'autour de nous les gens ne comprenaient pas ce que nous préparions.

C'est un problème de communication entre la décision et son application, de ceux qui décident vers ceux qui appliquent. »

Jean-Pierre Renaud

Maire de Saint-Denis la Chevasse (85),

SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu

« L'action est la meilleure communication. Puisque le SAGE est d'abord un lieu de médiation et de dépassement des conflits, un lieu de dialogue, il faut en permanence relier le schéma global qu'il constitue aux actions sectorielles des programmes adoptés antérieurement au niveau local. Il faut partir de la préoccupation première de chaque territoire composant le bassin versant : les travaux paysagers ici, les activités agricoles là-bas, la restauration d'un cours d'eau ailleurs, l'assainissement des eaux usées avec telle collectivité, la valorisation piscicole d'une rivière avec telle association... Et rappeler que sur le plan financier, le SAGE est aussi un carrefour, un espace de convergence et d'optimisation des crédits existants mais jusqu'alors sectorisés. Processus plus que procédure, il ouvre la voie à la contractualisation multi-partenariale.

Claude Naud

Conseiller général,

vice-président de la CLE du SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu

4.2. Vers qui communiquer ?

4.2.1 - Le premier public est celui des décideurs

Chaque SAGE doit définir ses catégories d'acteurs prioritaires. Ensuite, pour chaque public prioritaire, on pourra distinguer différents cercles en fonction de la proximité du processus engagé : par ordre de proximité, on peut citer le bureau, la CLE, les membres des groupes géographiques ou thématiques, les responsables des services des grosses collectivités concernées par le SAGE, les élus concernés des communes, les membres du bureau des associations impliquées... les journalistes de la presse locale, les secrétaires de mairie...

L'acceptabilité du SAGE dépend de l'implication de structures représentant des intérêts ou des visions du monde spécifiques : des acteurs ayant des rôles identifiés et représentant un « corps » relativement homogène.

Les élus et les services des collectivités, les services de l'Etat, les agriculteurs, les viticulteurs, les associations d'industriels, les associations de protection de la nature, les associations sportives ou de loisirs, les professionnels du tourisme, les pêcheurs, les chasseurs, les riverains d'une rivière non domaniale, les propriétaires forestiers...

C'est avec eux que le SAGE se fait et c'est par eux qu'il devra être respecté. C'est le public des prescripteurs que le bureau de la CLE doit viser en matière de communication – sachant que si la CLE est équilibrée, toutes les principales forces y sont représentées.

L'enjeu d'une politique de communication qui mobilise des moyens nécessairement limités est bien d'associer et de convaincre ces prescripteurs.

Le plan de communication doit définir, pour chaque catégorie de public, ce qu'il est nécessaire de faire ou de dire, à travers quelle forme d'intervention ou quel support de diffusion du message, avec quelle périodicité.

4.2.2 - Le grand public dans un second temps seulement

Il ne faut pas chercher à toucher le grand public directement, mais seulement à partir de supports déjà existants (lettres municipales, presse locale...).

Le SAGE, pas plus que le schéma directeur d'urbanisme ou le schéma de cohérence territoriale, n'est un document à vocation grand public.

Le grand public ne s'intéresse pas au SAGE, même s'il peut être intéressé par les objectifs généraux retenus et par certaines décisions. Il n'y aurait lieu d'informer largement et directement le grand public que si des décisions importantes, par exemple limitant très fortement les usages autour d'une rivière, devaient être prises. Mais dans un tel cas de figure, une association locale, à condition qu'elle existe, aurait dû être associée en amont du processus...

Il est tout à fait légitime que les élus souhaitent mettre en avant le travail réalisé dans le cadre d'un SAGE. Toute action de communication en direction du grand public n'est pas à proscrire. Mais l'équipe d'animation du SAGE doit alors rechercher des moyens peu onéreux et peu consommateurs en temps pour le chargé de mission, en visant la meilleure démultiplication possible.

Témoignages

« Il faut de la visibilité pour entraîner les choses même à une grande échelle comme celle à laquelle nous travaillons pour le SAGE de la Vilaine. Il faut pouvoir avoir une lecture commune de ce qui est fait et de ce qui est à faire, il faut pouvoir transmettre autour de soi ce qu'apporte le SAGE.

Un grand SAGE ne doit pas être fait que pour des technocrates, il doit être compréhensible par tous les maires concernés. Actuellement, il faut admettre que ce n'est pas clair : ils associent la démarche à la question de la qualité de l'eau, à la possibilité d'obtenir des financements, ils connaissent le mot mais ce n'est pas suffisant.

Il nous faut maintenant démultiplier et toucher 2 élus par communes soit environ un millier d'élus et autour de 300 représentants d'usagers. Notre cible est approximativement constituée de ces 1300 personnes. Tout va dépendre de l'argent que l'on sera capable de mobiliser pour avoir un animateur pour chacun des 22 sous-bassins versants.

Idéalement, il faut procéder de la façon suivante :

1 - organiser un grand raout pour que les élus impliqués acceptent d'expliquer aux élus des petites communes les priorités retenues : nous avons en fait besoin d'Etats généraux de l'eau après les élections municipales car il y aura au moins 40% de renouvellement des maires ;

2 - tenir une réunion locale pour chacun des 22 affluents avec un leader politique par sous-bassin

3 - procéder au vote du SAGE

4 - mettre en route l'application sur le terrain. »

Jo Briend

Vice-président de la CLE du SAGE de la Vilaine,

président de l'Institution d'aménagement de la Vilaine (structure porteuse du SAGE)

4.3. Quels messages diffuser ?

Le détail des messages dépend évidemment étroitement du contexte et des enjeux particuliers de chaque SAGE. Il n'est donc pas question d'en dresser ici le catalogue. Toutefois la nature des contenus à organiser est sans doute relativement constante, et elle peut être découpée selon les séquences de travail d'élaboration du SAGE.

◆ **Lors du lancement de la démarche**, il s'agit d'expliquer à partir d'exemples aussi précis et concrets que possibles :

- ce qu'est la gestion intégrée, quels en sont les principes et les objectifs généraux : il faut présenter un SAGE et son intérêt, un cas réel... ;

- le « plus » attendu de cette démarche pour le bassin versant : quelles difficultés entend on résoudre ainsi, à quelle échéance, ...

- la méthode de travail ou règle du jeu retenue : groupes géographiques ou thématiques, représentation des élus...

- la volonté de mettre à plat les connaissances, de recenser les positions antagonistes, de définir des priorités et ... de déboucher sur des décisions.

◆ **Pendant l'élaboration du SAGE**, il s'agit de faire le point, au fur et à mesure, sur tout ce qui a déjà été fait et de rappeler les perspectives :

- il faut diffuser l'état des lieux et le diagnostic, mais aussi en favoriser l'appropriation par une communication de type très pédagogique, qui n'hésitera pas à se frotter au complexe;

- le qui fait quoi doit être clairement connu : thèmes de travail, trombinoscope du SAGE (rappel des responsabilités au sein des différentes instances de travail), organisation géographique, calendrier indicatif de travail...

◆ **Lorsque le SAGE est rédigé**, il faut faire connaître les principales décisions, les illustrer concrètement, indiquer comment elles vont être mises en œuvre, rappeler la méthode grâce à laquelle des choix partagés ont été faits pour le territoire. Il faut montrer le chemin parcouru, et dessiner le chemin qui reste à parcourir, non plus pour écrire le SAGE, mais pour en relever les défis. Il faut rouvrir des perspectives.

Si besoin, des messages spécifiques pour certains publics – particulièrement importants dans la démarche ou très inquiets – pourront être mis au point au cas par cas. Centrés sur les préoccupations de cette catégorie d'acteurs, ils devront néanmoins respecter le principe de base selon lequel un acteur peut très bien appartenir simultanément à plusieurs familles : l'équipe de pilotage du SAGE ne peut évidemment tenir qu'un discours et un seul.

4.4. Comment communiquer ?

La communication pour le SAGE obéit aux principes directeurs classiques de la communication institutionnelle : elle doit être cohérente, continue, identifiée, signée ; elle doit s'inscrire dans la durée, partir des préoccupations de ses publics, s'appuyer sur ses relais naturels, rechercher la démultiplication, favoriser la mise en réseau, valoriser les acquis et les acteurs, montrer par l'exemple, faciliter l'action des pilotes du SAGE.

Le plan d'action va permettre de traduire concrètement ces principes de base en les appliquant aux objectifs et aux publics prioritaires de la communication du SAGE. Cette étape de définition du plan d'action est donc particulièrement importante. Elle est partie intégrante du pilotage de la démarche du SAGE.

4.4.1 - Le bureau de la CLE définit le plan de communication

Le plan d'action est élaboré par le bureau de la CLE.

Le chargé de mission est la cheville ouvrière de la politique de communication du SAGE : il prépare le projet de plan de communication qu'il soumet au bureau. A partir de ce travail, le bureau prend ses décisions.

Le plan précise les contours de chaque public prioritaire, les canaux utilisés pour communiquer en direction de chacun d'entre eux, le rythme de diffusion de l'information sur une période de référence de 12 mois. Il prévoit un budget et les moyens techniques pour mettre en œuvre ce plan. Il peut mandater le chargé de mission pour organiser le choix d'un prestataire.

4.4.2 - Piloter la communication

Le plan de communication définit les grandes lignes de l'action pour la durée de l'élaboration du SAGE. Mais il n'interdit pas la réactivité ! Selon les événements, l'avancée des chantiers, les retours du terrain, il est important d'adapter les rythmes et les modes de communication. Le plan doit être suivi, évalué, réorienté si nécessaire.

Pour cela il est bon que la mise en œuvre du plan soit régulièrement suivie par la CLE et son bureau, et que ce point soit inscrit à l'ordre du jour une fois par semestre, et plus si un événement exceptionnel le justifie.

Si certaines CLE ont décidé de confier le pilotage de la communication au bureau, d'autres ont préféré faire figurer dans leur règlement intérieur la création d'un groupe de travail spécifique composé pour partie de membres du bureau et pour partie de personnalités qualifiées.

La formule d'un pilotage par le bureau paraît très satisfaisante car elle est souple et efficace : les réunions sont programmées, les membres du bureau sont bien au courant de l'avancement de la démarche d'élaboration. Elle a en outre l'avantage de ne pas entraîner la création d'un nouveau groupe de travail et de simplifier l'architecture institutionnelle du SAGE.

Règlement intérieur de la commission locale de l'eau du SAGE du bassin de l'Huisne

« Article 10 - La commission locale de l'eau délègue au bureau la possibilité de créer un groupe de communication, afin de mener toutes les actions de communication qui pourraient être nécessaires. Ce groupe de communication pourra proposer au maître d'ouvrage et à la CLE de faire appel aux services d'un bureau spécialisé. »

4.4.3 - Les réunions et les sorties de terrain sont les premiers outils de communication du SAGE

C'est une communication de proximité et une communication par l'exemple qu'il faut mettre en œuvre. Les deux meilleurs outils à la disposition de l'animateur du SAGE – les réunions et les sorties de terrain – ne représentent pas un investissement important. Leur intérêt majeur est de constituer des occasions d'échanges.

◆ La réunion professionnelle d'une famille d'acteurs

Les occasions sont nombreuses d'aller présenter, dans les assemblées des publics concernés, l'élaboration du SAGE, et poser la question de la participation et de l'implication de la famille d'acteurs. Ces mêmes réunions peuvent être utilisées par la suite pour assurer une information directe et régulière de ces publics sur l'avancement des travaux.

On peut penser à la réunion mensuelle de l'amicale des maires, du conseil de la communauté de communes, au club environnement de la chambre de commerce et d'industrie, la réunion annuelle des gestionnaires de stations d'épuration sur l'épandage des boues en agriculture, aux assemblées générales des associations....

La liste est certainement très longue : il est bon d'en faire le recensement, et d'en gérer le calendrier prévisionnel.

Le coût est nul, si ce n'est en temps, l'efficacité est maximale.

◆ Les sorties de terrain organisées dans le cadre du SAGE

Il s'agit de construire une vision commune du bassin versant et de la problématique eau pour chacun des acteurs.

Organiser les réunions de la CLE ou de sous-groupes de travail (suivant la taille des instances concernées) sur le terrain, prévoir une partie « réunion » et une partie « terrain » présente aussi l'avantage d'illustrer par des cas pratiques les grands enjeux « théoriques » du bassin versant ou de présenter des réalisations concrètes. Cette formule utilisée notamment lors de l'élaboration du SAGE de la Largue, offre la possibilité de combiner efficacement relationnel et travail.

Le coût des sorties n'est pas nécessairement élevé et le temps de préparation, pour l'animateur, est de 1 à 3 jours suivant l'ambition du programme. L'opération peut être organisée une fois par an par type de public ou par groupe de travail. Le programme, défini au début de chaque année ou de chaque grande phase de travail, est arrêté en fonction de l'avancement de la démarche et de ses besoins, des actions réalisées et de la disponibilité des acteurs.

4.4.4 - L'information est diffusée de façon régulière à travers de multiples canaux

◆ Les canaux directs de diffusion de l'information du SAGE qu'il est possible d'utiliser sont :

- les comptes-rendus de réunion,
- une lettre du SAGE qui reprend des versions résumées des comptes-rendus des réunions des groupes thématiques, des groupes géographiques, de la CLE ou des comités de pilotage des études complémentaires en cours,
- une journée d'information (annuelle ou bisannuelle) sur le SAGE,
- un document de synthèse final, version résumée du SAGE,
- éventuellement un site internet.

Il est aussi possible de prévoir des panneaux d'exposition, une vidéo... La réflexion initiale du groupe communication doit consister à définir les supports qu'il convient de privilégier pour s'adresser aux publics prioritaires et la meilleure affectation d'une ressource limitée.

◆ Les canaux indirects : selon les événements qui marquent l'élaboration du SAGE et selon la périodicité de ces publications, l'équipe de pilotage du SAGE peut utiliser des vecteurs existants en leur proposant plus ou moins régulièrement des articles ou des sujets. On pensera notamment :

- aux bulletins municipaux, qui constituent les supports de presse les plus lus en France,
- à la presse professionnelle de proximité (chambres consulaires, syndicats, ...) et aux journaux d'associations,
- et bien sûr à la presse régionale ou locale, écrite et audiovisuelle (qui peut être invitée lors des réunions de la CLE).

Vis-à-vis de ces canaux indirects, le SAGE tient en fait un rôle d'agence de presse sur tout ce qui concerne la démarche d'élaboration. Il prépare de l'information prête à publier : communiqués, dossier d'information, listes de contacts, sujets de reportage... Cette stratégie est d'autant plus gagnante que des relations sont régulièrement entretenues avec les responsables de ces vecteurs et que le SAGE joue de son côté la totale transparence lorsqu'à son tour la presse locale le questionne spontanément.

Ce travail peut-être effectué par le chargé de mission ou bien partiellement sous-traité suivant les compétences réunies dans son équipe et sa disponibilité.

En fin de processus, la télévision régionale peut permettre de réaliser un bref documentaire sur le SAGE : le SAGE de la Drôme a ainsi bénéficié des services de la rédaction locale de France 3. Les radios locales sont également susceptibles de réaliser des reportages, ou d'organiser des débats.

4.4.5 - Un budget raisonnable est prévu pour financer le plan d'action

Le budget doit être dimensionné en fonction de la taille du SAGE et des financements que la structure porteuse peut espérer obtenir.

Le plan de communication doit proposer des options.

Il faut prévoir pour un SAGE concernant une centaine de communes sur un bassin versant de près de 2 000 km², hors frais d'envoi, un budget d'un peu plus de 30 000 euros par an pendant trois ans.

L'intervention d'un prestataire spécialisé peut être jugée souhaitable. Son rôle est alors d'aider le chargé de mission à mettre en œuvre les diverses actions de communication : préparation des événements, mise au point des supports, rédaction des articles, animation de certaines réunions ...

La définition de la commande passée au prestataire, le cahier des charges, est un point particulièrement sensible : l'animateur du SAGE doit absolument rester maître de la communication, c'est-à-dire de l'image que le SAGE véhicule de lui-même.

Le tableau qui suit propose quelques références de coût. Elles sont relatives. Il est bon en tout état de cause de consulter plusieurs professionnels avant d'arrêter une commande et un budget.

Un plan de communication pour toute la durée du SAGE est nécessaire.

Outils de communication : quelques fourchettes de coûts

| Supports | Objet/intérêt | Coût de conception ht | Coût de réalisation ht |
|--|---|---|------------------------|
| La lettre du SAGE | Support d'information de référence sur le SAGE 3 numéros par an Diffusion de 300 à 1000 exemplaires | 1500 □ | 760 □ par numéro |
| La plaquette de présentation du SAGE | Document initial de présentation de l'outil SAGE, des spécificités du bassin versant et des thèmes de travail retenus pour le SAGE Diffusion de 2 à 3000 exemplaires | 2300 □ | 3000 □ |
| Les éléments de charte graphiques : logo, lettre journal, comptes-rendus, cartographie | Eléments de personnalisation de tous les documents émis par le SAGE | 2300 à 3000 □ | --- |
| La vidéo (investissement déconseillé) | Présentation du territoire et des priorités de travail retenues pour le SAGE | 4500 à 7600 □ | 10 000 à 15 000 □ |
| Les panneaux d'exposition | 10 panneaux d'exposition | 3000 à 6000 □ | 4500 à 7600 □ |
| La photo aérienne | Support de travail très apprécié | 300 à 600 □ sur l'ensemble de la période d'élaboration | 1500 □ |
| Le site internet | Version simple 3000 à 6000 □ Mise à disposition de l'ensemble des documents d'information produits par le SAGE Système de messagerie ou plus élaboré (forum) | selon la complexité demandée | |
| La diffusion du SAGE | | | 15000 □ |

Témoignages

Un plan de communication pour toute la durée du SAGE

« Il faut une action de communication tout au long de la démarche d'élaboration pour accompagner et expliquer. Une bonne solution me paraît être de créer un groupe « communication » regroupant 5 à 6 membres du bureau de la CLE. C'est un groupe restreint qui prépare la démarche avec l'action de communication.

La communication doit avoir deux cibles : une cible interne – ceux qui travaillent à l'élaboration et sont professionnellement directement concernés – et des publics relais tiers comme les enfants ou la presse.

Il faut d'abord présenter la démarche du SAGE en général puis le SAGE concerné en particulier, puis assurer une information régulière sur le déroulement de l'élaboration.

Tout cela doit être contenu dans un véritable plan de communication prévoyant, sur toute la durée de la démarche, des volets relations presse et médias et des journées étapes. La communication du SAGE doit être pensée comme un outil de valorisation de tout ce qui est fait sur le territoire dans le domaine de l'eau. »

*Maurice Février
SEMA, DIREN Pays de la Loire,
animateur du SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*

« On n'a pas trouvé la solution pour la communication. On aurait dû associer les habitants au processus. On a créé une commission information, on avait contacté une agence de communication, mais on n'a pas eu le budget nécessaire pour la faire travailler.

On a bien perçu le manque. Les réactions sur le terrain que nous avons entendues prouvent qu'il nous manquait quelque chose. »

*Gérard Monnier
Agriculteur
SAGE Logne – Boulogne – Ognon – Grand Lieu*

« S'il y avait eu des moyens supplémentaires, il aurait fallu les utiliser pour développer une culture commune de l'eau – notamment celle des élus et des socio-professionnels – et pour faire un effort global de communication. L'information est trop épisodique pour sensibiliser réellement sur la durée les acteurs participant à l'élaboration du SAGE et créer une véritable dynamique collective».

*Pierre Boyer
Association Eau et Rivières de Bretagne,
SAGE de la Vilaine*

« Pour les journées de travail des commissions ou des réunions plénières, nous avons toujours cherché le contact direct des acteurs de l'eau et de leurs problématiques. Que ce soit sur le terrain par des visites d'entreprises, de fermes, d'associations, de riverains, de structures intercommunales actrices dans le domaine de l'eau ou par l'invitation des personnes ressources, le contact direct du terrain a toujours été le fil directeur.

Nous avons beaucoup compté sur le rôle de relais actif de chaque participant impliqué d'une manière ou d'une autre dans notre stratégie d'élaboration des projets thématiques.

Pas sa densité, le travail d'élaboration du SAGE a marginalisé la communication ordonnée avec le public. La solution de facilité a consisté à inviter systématiquement la presse aux commissions plénières.

Sur cet aspect nous n'avons pas été bons, mais l'exposition itinérante «Une rivière, un SAGE» que nous venons d'inaugurer et de lancer à destination du grand public, gomme une grande partie des lacunes constatées. Il est vrai que la conception d'une telle expo exige une année de travail supplémentaire, et la disponibilité d'une enveloppe de 300 000 F environ».

*Daniel Dietmann
Président du SMARL,
président de la CLE du SAGE de la Lague*

Pour conclure

Au travers des actions de communication et de leur mise en œuvre concrète se constitue petit à petit une image qui est celle du mode même de pilotage du SAGE. Choix des supports, sobriété ou excès apparent de dépense, modes et styles d'expression, effets de proximité ou de distance aux personnes et au terrain... c'est au total une certaine crédibilité de la démarche qui se joue. Le style de communication attestera, ou infirmera, la volonté de transparence affichée, il témoignera ou non de la réalité de la prise en compte des différents acteurs.

Outil au service de la concertation, la communication du SAGE doit, dans les actes, en manifester le parti pris et en traduire les principes.

Voilà qui fait sans doute beaucoup d'apprentissages en une seule démarche : les pilotes du SAGE doivent faire accoucher une communauté d'acteurs de l'eau d'un outil de planification, pour une gestion intégrée de l'eau, de ses usages et des milieux aquatiques, à l'échelle d'un bassin versant. Pour cela, ils doivent organiser une concertation, incluant des négociations d'objectifs et de moyens et des prises de décisions. Parce que la clef de la concertation est la transparence, et parce que la clef de la négociation est l'appropriation des objectifs, il leur faut accompagner en continu l'élaboration du SAGE d'une communication « sincère et véritable ». En somme, il leur faut avancer, et dire en même temps comment, vers quoi et avec qui ils avancent.

L'exercice est sans doute nouveau, relativement étranger pour nos cultures administratives comme pour nos cultures politiques. Sa pratique est pourtant certainement appelée à se développer, parce qu'elle répond à une exigence de plus en plus marquée des citoyens de participer à la décision publique pour les affaires qui les concernent. Et l'eau nous concerne tous. Participation, concertation sont désormais des conditions de l'acceptabilité des décisions publiques.

Dans son article 14, la directive pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau adoptée le 22 décembre 2000 prévoit que « les Etats membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées (...) notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique ».

Les présidents et animateurs des 60 SAGE en cours d'élaboration en France font aujourd'hui œuvre de pionniers. Ils défrichent et ils inventent, ils se trompent et réorientent.

Prendre avec eux le recul d'un retour d'expériences partagé, c'est essayer de constituer petit à petit les bases de ces nouveaux savoir-faire qu'exige le fonctionnement des démocraties modernes. Ce guide espère y avoir un peu contribué.

ANNEXE 1

Liste des personnes rencontrées

SAGE Logne, Boulogne, Ognon, Grand Lieu

- Monsieur Claude VINCENDEAU, président de la CLE
- Monsieur Claude NAUD, conseiller général de Loire-Atlantique
- Monsieur Gérard MONNIER, agriculteur
- Madame Marie-Christine BRUN, chargée de mission DIREN / SEMA Pays de la Loire
- Monsieur Maurice FEVRIER, chargé de mission du SAGE pour la DIREN / SEMA Pays de la Loire
- Monsieur Jean-Pierre RENAUD, maire de Saint-Denis-la-Chevasse, Vendée

SAGE de la Vilaine

- Monsieur Jo BRIEND, président de l'Institution d'aménagement de la Vilaine vice-président de la CLE
- Monsieur Dominique ALANIC, directeur de l'Institution d'aménagement de la Vilaine
- Monsieur Jean-Pierre ARRONDEAU, chargé de mission SAGE Vilaine, conseil général d'Ille-et-Vilaine
- Monsieur Jean-Jacques LABAT, conseil général du Morbihan
- Monsieur Bernard SEVELLEC, conseil général du d'Ille-et-Vilaine
- Monsieur Emile GRANDVILLE, président du comité des marais de Redon
- Monsieur Pierre BOYER, président de l'association «Eau et Rivières de Bretagne»
- Monsieur Jean-Jacques PINSON, DDE d'Ille-et-Vilaine
- Monsieur David DERRE, responsable du Service Environnement de l'Union des entreprises pour l'Ille-et-Vilaine

SAGE de la Largue

- Monsieur Daniel DIETMANN, président du SMARL et président de la CLE
- Monsieur Gérald CAVALIER, animateur du SAGE, CEMAGREF
- Monsieur Jean-Philippe AUBRY, DDAF du Haut-Rhin
- Monsieur RIMELIN, maire de HEIMSBRUNN
- Madame MAURER, DDASS du Haut-Rhin
- Monsieur BOUVIER, chambre d'agriculture du Haut-Rhin
- Monsieur KOEHL, association Alsace Nature
- Monsieur PFLIEGER, Conseil supérieur de la pêche
- Monsieur MUNCH, maire de SAINT-BERNARD

Sage de l'Arc provençal

- Monsieur Gaël LE SCAON, DDAF des Bouches-du-Rhône - MISE
- Madame Sylvie PIQUENOT, agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
- Monsieur Eric DABEN, DIREN Provence-Alpes-Côte-d'Azur
- Monsieur André SAMAT, SABA
- Monsieur Claude HOLYST, directeur du SABA
- Madame Françoise BRASSART, déléguée à l'environnement, mairie d'Aix-en-Provence
- Monsieur Michel RE, conseil général des Bouches-du-Rhône
- Monsieur Jean-Marc PHILIPPE, conseil général des Bouches-du-Rhône
- Monsieur Gilbert PONS, Ville de Cabries
- Messieurs BARLATTIER, de DEMANDLOX, DUSSOUCHET, chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône
- Monsieur Benoit RASTOIN, président de l'ADASEA des Bouches-du-Rhône

Autres personnes rencontrées

- Madame Anne PAPIN, animatrice SAGE Sèvre Nantaise
- Monsieur Jean FALALA, agence de l'eau Loire-Bretagne
- Monsieur Patrick FRESNEL, agence de l'eau Loire-Bretagne
- Monsieur Jacques LEFEVRE, agence de l'eau Loire-Bretagne
- Madame Paule OPERIOL, agence de l'eau Loire-Bretagne
- Monsieur Pierre PROD'HOMME, agence de l'eau Loire-Bretagne
- Mademoiselle Pascale RICHARD, agence de l'eau Loire-Bretagne
- Monsieur Lucien SORMAIL, agence de l'eau Adour-Garonne

ANNEXE 2

Principale bibliographie utile pour l'élaboration des SAGE

Principaux textes de référence :

- loi sur l'eau n° 92-3 du 03.01.1992
- décret n° 92-1042 du 24.09.1992 relatif aux SAGE, pris en application de l'article 5 de la loi n° 92-3 du 03.01.1992 sur l'eau et
- circulaire SAGE n° 92-84 du 15.10.1992 sur l'application du décret n° 92-10-42 du 24.09.1992
- décret n° 94-289 du 06.04.1994 relatif aux communautés locales de l'eau, pris en
- application de l'article 7 de la loi sur l'eau n° 92-3 du 03.01.1992
- arrêté du 10.04.1995 relatif à la légende des documents graphiques des SAGE

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) :

- SDAGE du bassin Adour-Garonne
- SDAGE du bassin Artois-Picardie
- SDAGE du bassin Loire-Bretagne
- SDAGE du bassin Rhin-Meuse
- SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée-Corse
- SDAGE du bassin Seine-Normandie

Tableau de bord de suivi de la mise en œuvre des SDAGE :

- bassin Adour-Garonne – année 1998
- bassin Artois-Picardie –année 1998
- bassin Loire-Bretagne – année 2000
- bassin Rhin-Meuse – année 1999
- bassin Rhône-Méditerranée-Corse – année 2000
- bassin Seine-Normandie – année 1999

Guides d'élaboration des SAGE

- guide méthodologique
- guide cartographique
- guide pour l'évaluation économique
- prise en compte des milieux aquatiques dans les SAGE : les schémas départementaux de valorisation piscicole
- « SAGE mode d'emploi » Bassin Rhône-Méditerranée-Corse
- « Les élus à la rencontre des SAGE » colloque du Cercle français de l'eau 06/1997

ANNEXE 3

Adresses utiles

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Direction de l'eau
20, avenue de Ségur
75302 PARIS 07 SP

☎ 01 42 19 20 21
www.environnement.gouv.fr

Agences de l'eau

www.eaufrance.tm.fr

Agence de l'eau Adour-Garonne
90, rue Férétra
31078 TOULOUSE cedex 4
☎ 05 61 36 37 38
www.eau-adour-garonne.fr

Agence de l'eau Artois-Picardie
200, rue Marceline BP 818
59508 DOUAI cedex
☎ 03 27 99 90 00
www.eau-artois-picardie.fr

Agence de l'eau Loire-Bretagne
Avenue de Buffon
BP 6339
45063 ORLÉANS cedex 2
☎ 02 38 51 73 73
www.eau-loire-bretagne.fr

Agence de l'eau Rhin-Meuse
Route de Lessy - Rozérieulles
BP 30019
57161 MOULINS-LES-METZ cedex
☎ 03 87 34 47 00
www.eau-rhin-meuse.fr

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse
2-4, allée de Lodz
69363 LYON cedex 07
☎ 04 72 71 26 00
www.eaurmc.fr

Agence de l'eau Seine-Normandie
51, rue Salvador-Allende
92027 NANTERRE cedex
☎ 01 41 20 16 00
www.eau-seine-normandie.fr

DIREN de bassin

DIREN Midi-Pyrénées
Cité administrative
Boulevard Armand Duportal Bât.G
31074 TOULOUSE
☎ 05 62 30 26 26

DIREN Nord-Pas-de-Calais
4, rue Gombert
59041 LILLE cedex
☎ 03 28 38 10 30

DIREN Centre
5, avenue de Buffon
BP 6407
45064 ORLÉANS cedex 2
☎ 02 38 49 91 91

DIREN Lorraine
19, avenue Foch
BP 60223
57005 METZ cedex 1
☎ 03 87 39 99 99

DIREN Rhône-Alpes
19, rue de la Villette
69425 LYON cedex 03
☎ 04 72 13 83 13

DIREN Ile-de-France
18, rue Carnot
94234 CACHAN cedex
☎ 01 41 24 18 00

Les structures rencontrées

IAV

Institution d'aménagement de la Vilaine
Boulevard de Bretagne
56 130 LA ROCHE BERNARD
☎ 02 99 90 88 44

SABA

Syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc
2, avenue Mirabeau
13 530 TRETTS
☎ 04 42 29 40 66

SIABVLB

Syndicat intercommunal pour l'aménagement du bassin versant de la Logne et la
Boulogne
Mairie de Saint-Philibert-de-Grand-Lieu
44 310 SAINT-PHILIBERT-DE-GRAND-LIEU
☎ 02 40 78 88 22

SMARL

Syndicat mixte d'aménagement et de renaturation de la Largue
Rue Sainte Barbe
68 210 ALTENACH
☎ 03 89 08 04 66

Agence de l'eau Loire-Bretagne

SIEGE :
Avenue de Buffon - B.P. 6339
45063 Orléans Cedex 02
Tél : 02.38.51.73.73
Fax : 02.38.51.74.74
www.eau-loire-bretagne.fr

DELEGATION ALLIER-LOIRE AMONT
Centre Onslow
12, avenue Marx Dormoy
63058 Clermont-Ferrand Cedex 1
Tél : 04.73.17.07.10
Fax : 04.73.93.54.62

DELEGATION CENTRE-LOIRE
Avenue C. Guillemin - B.P. 6307
45063 Orléans Cedex 02
Tél : 02.38.64.47.87
Fax : 02.38.64.47.89

DELEGATION POITOU-LIMOUSIN
42, avenue Jacques Cœur
86000 Poitiers
Tél : 05.49.38.09.82
Fax : 05.49.38.09.81

DELEGATION ANJOU-MAINE
46, rue du Miroir
72100 Le Mans
Tél : 02.43.86.96.18
Fax : 02.43.86.96.11

DELEGATION OUEST ATLANTIQUE
1, rue Eugène Varlin
B.P. 40521
44105 Nantes Cedex 04
Tél : 02.40.73.06.00
Fax : 02.40.73.39.93

DELEGATION ARMOR-FINISTERE
3, bis passage Saint-Guillaume
B.P. 4634
22046 Saint-Brieuc Cedex 2
Tél : 02.96.33.62.45
Fax : 02.96.33.62.42