

AGENCE DE L'EAU LOIRE BRETAGNE

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS
POUR LA MISE EN ŒUVRE DES SAGE
SUR LE BASSIN LOIRE BRETAGNE

Rapport final

Février 2007



Sommaire

INTRODUCTION.....	3
I METHODOLOGIE D’ETUDE	5
Phase 1 : élaboration d’un cadre d’analyse	5
Phase 2 : analyse de la mise en œuvre des SAGE approuvés.....	6
Phase 3 : élaboration des recommandations.....	7
II ANALYSE TRANSVERSALE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SAGE	8
II.1 Le rôle du SAGE : nature et visibilité	8
II.1.1 Un constat préalable :.....	8
II.1.2 La question de la cohérence et de la pertinence des SAGE.....	11
II.1.3 La phase d’élaboration des SAGE : élaboration de scénarios et évaluation économique.....	12
II.1.4 La phase de mise en oeuvre des SAGE	15
II.2 Le pouvoir du SAGE.....	18
II.2.1 De la légitimité de la structure porteuse a l’articulation CLE/structure porteuse	19
II.2.2 Une reconnaissance des SAGE par les institutionnels qui se mérite !.....	22
II.2.3 La reconnaissance des SAGE par les acteurs locaux : communiquer sur du contenu	24
II.2.4 La DCE : contrainte ou opportunité.....	26
III PROPOSITIONS POUR AMELIORER LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE DES SAGE	27
III.1 Quelles recommandations pour les acteurs locaux ?	27
III.1.1 Expliciter et choisir des moyens adaptés au rôle revendiqué par le SAGE.....	27
III.1.2 Asseoir le pouvoir du SAGE : renforcer la légitimité de la CLE	32
III.2 Quels enseignements pour l’action de l’agence de l’eau ?	34
III.2.1 Rendre concret le soutien institutionnel de l’agence de l’eau	35
III.2.2 Renforcer ce soutien sur certains territoires.....	36
Annexe : Liste des personnes rencontrées dans les études de cas	

INTRODUCTION

Le début des années 90 a été marqué au niveau national par la promulgation de la loi sur l'eau affichant une volonté de développer une approche globale de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin versant. L'un des éléments clés de cette loi est la création des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), qui marque la volonté de décliner au niveau local le « modèle » français de gestion concertée de l'eau. Cet outil de planification devait constituer l'occasion d'aborder, de manière concertée, l'ensemble des thèmes de la gestion de l'eau en cohérence avec la gestion des territoires concernés. En 2000, la publication de la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE) est venue renforcer ces objectifs.

Quinze ans après la loi sur l'eau, de nombreux SAGE sont en phase d'élaboration, à des stades plus ou moins avancés, et font l'objet de l'attention soutenue des pouvoirs publics et des observateurs depuis maintenant plusieurs années : les avantages et inconvénients relatifs de cette procédure ont pu être soulignés à plusieurs reprises (intérêt d'une procédure prenant le temps de mettre en débat les finalités, lourdeur excessive, limites de l'approche par bassin versant pour acquérir une visibilité territoriale, notamment). Cependant, alors que quelques SAGE sont aujourd'hui approuvés ou sur le point de l'être, les questions relatives à leur élaboration ne sont plus les seules à être posées : celles de leur mise en œuvre effective se font également jour. Face aux difficultés que semblent rencontrer les porteurs de projet quand il faut passer à la mise en œuvre des préconisations et recommandations des SAGE, l'agence de l'eau Loire Bretagne a souhaité lancer une étude afin d'analyser les principales sources de blocage et les facteurs favorisant une mise en œuvre effective de ces procédures et d'identifier des axes d'amélioration.

Ce document présente les résultats de cette étude en **trois parties** :

- 1) La première partie rappelle la **méthodologie** suivie pour mener à bien l'analyse de la mise en œuvre des SAGE et identifier des propositions pertinentes pour améliorer cette phase de programmation.
- 2) La deuxième partie présente les résultats proprement dit de l'**analyse transversale** de la mise en œuvre des SAGE.
- 3) Enfin la troisième expose les **propositions pour l'amélioration de la phase de programmation** qui découlent de cette analyse. Celles-ci sont regroupées en deux paragraphes : les propositions destinées plus spécifiquement aux acteurs locaux et celles visant l'action de l'agence de l'eau.

Un rapport de synthèse est également disponible plus spécifiquement axé sur les propositions.

I METHODOLOGIE D'ETUDE

L'étude menée s'est articulée autour de trois phases principales

PHASE 1 : ELABORATION D'UN CADRE D'ANALYSE

Dans un premier temps, un cadre d'analyse a été élaboré sur la base de l'identification des problèmes de mise en œuvre tels qu'ils sont perçus ou pressentis par les acteurs institutionnels (DIREN et agence de l'eau) sur le bassin Loire Bretagne. Ces points de vue ont été recueillis lors d'une réunion de travail qui a rassemblé des chargés de mission des différentes délégations de l'agence de l'eau et des DIREN, en charge du suivi des SAGE ainsi que la présidente de la CLE du SAGE Sèvre Nantaise. Ils ont fait l'objet d'une **note de cadrage** qui a permis d'orienter les investigations de terrain, objet de la phase 2. Deux grandes hypothèses qui organisent l'ensemble des points de vue des participants ont émergé lors de cette étape et ont, par la suite structuré, l'ensemble du travail mené.

- 1) Pour améliorer et préparer la mise en œuvre, il est nécessaire **d'explicitier et de rendre visible la plus value du SAGE**. Cette condition apparaît fondamentale : sans vision de la plus value du SAGE, le passage à la phase de mise en œuvre est jugé difficile. Il s'agit ici non seulement de définir la plus value du SAGE mais également de la rendre concrète. Plusieurs questions sont associées à cette hypothèse: qu'est ce que le SAGE apporte par rapport aux autres politiques et actions mises en œuvre dans le domaine de l'eau ? Quelle est son efficacité ? Peut-on prouver que la gestion de l'eau est mieux prise en compte avec un SAGE que sans SAGE ?
- 2) La deuxième hypothèse forte repose sur la **capacité du SAGE et de ses porteurs à modifier les pratiques et les politiques en place afin de rendre cette plus value réelle**. Cette hypothèse apparaît particulièrement déterminante pour la phase de programmation : un SAGE n'évolue pas en terrain vierge, sa mise en œuvre nécessite donc une reconnaissance de la part des différents acteurs ayant un impact sur la gestion de l'eau et notamment des acteurs institutionnels. Elle renvoie ainsi directement aux jeux et aux stratégies d'acteurs. Comment le SAGE peut-il exister aux yeux des différentes parties prenantes ? Comment peut-il les intéresser ?

Ces deux hypothèses ont ainsi constitué la **problématique** de l'étude. Elles renvoient **«au rôle [1 -plus value du SAGE] et au pouvoir [2- capacité à modifier le comportement des autres acteurs] du SAGE**, deux axes qui ont structuré l'ensemble de l'analyse.

PHASE 2 : ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SAGE APPROUVES

La phase 2 a consisté à réaliser **7 études de cas** sur des SAGE approuvés ou sur le point de l'être. Ces investigations ont été menées en deux temps. Dans un premier temps, quatre SAGE ont été analysés essentiellement à partir d'enquêtes de terrain auprès des acteurs locaux¹. Suite à cette première phase, trois autres SAGE ont été choisis afin d'approfondir les premiers enseignements issus des enquêtes de terrain². Au final, les sept SAGE étudiés sont : **le SAGE Blavet ; Le SAGE Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand Lieu ; le SAGE Sèvre nantaise ; le SAGE Vilaine** pour la première vague d'enquêtes et **le SAGE baie de Bourgneuf et marais breton ; le SAGE Odet et le SAGE Oudon** pour la seconde vague. Soit cinq SAGE, dont la phase de mise en œuvre est déjà entamée depuis quelques années (de 2002 à 2005), et deux SAGE (le Blavet et l'Odet) non encore approuvés par le préfet, mais dont le comité de pilotage supposait que l'étude de la phase d'élaboration pourrait apporter des enseignements intéressants quant aux perspectives de mise en œuvre. Ces deux derniers SAGE présentent également l'intérêt de s'être construits en tenant compte de la directive européenne cadre sur l'eau (DCE).

Pour chacun des sept SAGE étudiés, une analyse a été réalisée sur la base du questionnaire élaboré en phase 1, structuré autour des deux axes: les rôle et pouvoir du SAGE (cf. ci-dessus). Par ailleurs, bien que l'étude soit ciblée sur la mise en œuvre des SAGE, ce questionnaire a également mis en avant l'importance de la phase d'élaboration du SAGE pour expliquer les difficultés de programmation des actions. Les analyses ont ainsi porté également sur cette étape de la démarche. Enfin, elles n'ont pas recherché l'exhaustivité mais se sont appuyées sur des exemples, choisis pour leur caractère illustratif.

Sur la base de ces études de cas, **une analyse transversale de la mise en œuvre des SAGE** a été produite. Outre les études de cas, ce travail s'est alimenté de trois enquêtes complémentaires qui reposent sur :

- Un entretien réalisé à l'agence de l'eau RM&C sur la problématique de la mise en œuvre des SAGE dans le bassin RMet C³.

¹ D'une manière générale, quatre à cinq personnes par SAGE ont été rencontrées : l'animateur, un ou deux élus de la CLE et/ou la structure porteuse, les services de l'État ou d'une grande collectivité.

² Sur ces 3 SAGE les enquêtes menées ont été plus légères 2 à 3 personnes ont été rencontrées

³ Ont été rencontrés lors d'un entretien collectif Marc Vérot (direction de la planification et de la programmation) et Daniel Rivière (coordinateur SAGE de la délégation Rhône Alpes).

- Un entretien avec Eric Muller de l'agence de l'eau Loire Bretagne, notamment sur les évolutions réglementaires concernant les SAGE.
- Un travail de comparaison de quatre documents SAGE afin d'identifier les éléments de forme pouvant apparaître favorables ou défavorables pour l'appropriation des SAGE en particulier par l'administration.

PHASE 3 : ELABORATION DES RECOMMANDATIONS

Dans une troisième phase enfin, sur la base des enseignements des phases 1 et 2, des propositions pour l'amélioration de la phase de programmation ont été élaborées lors d'une réunion de travail avec le comité de pilotage. Celles-ci visent deux publics principaux : certaines sont destinées spécifiquement aux acteurs locaux et d'autres ciblent plus particulièrement l'action de l'agence de l'eau.

II ANALYSE TRANSVERSALE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SAGE

L'analyse présentée dans cette partie résulte d'une réflexion transversale s'appuyant sur les études de cas menées sur sept SAGE du bassin Loire Bretagne. Elle est organisée autour des deux axes qui ont cadré l'ensemble du travail (cf. méthodologie d'étude). **Le premier paragraphe** traite ainsi de **la plus-value du SAGE recherchée par les acteurs locaux (le rôle du SAGE) et de sa mise en visibilité**. Le **deuxième paragraphe** sur le **pouvoir du SAGE** aborde les questions de la **légitimité de la structure porteuse et de l'articulation CLE/structure porteuse, de la reconnaissance du SAGE par les institutionnels et les acteurs locaux et des marges de manœuvre du SAGE dans un contexte souvent contraint**.

II.1 LE ROLE DU SAGE : NATURE ET VISIBILITE

La première hypothèse ayant émergé lors de la phase 1 de cette étude et structuré l'analyse des études de cas de la phase 2, est la nécessité **d'explicitier et de rendre visible la plus-value du SAGE** pour améliorer et préparer sa mise en œuvre. Il s'agit ici, non seulement, de définir la plus-value du SAGE, mais également de la rendre concrète et visible. Plusieurs questions étaient associées à cette hypothèse : qu'est ce que le SAGE apporte par rapport aux autres politiques et actions mises en œuvre dans le domaine de l'eau ? Quelle est son efficacité ? Peut-on prouver que la gestion de l'eau est mieux prise en compte avec un SAGE que sans ?

II.1.1 UN CONSTAT PREALABLE :

Une diversité de situation ...

Les études de cas ont permis de dresser un premier constat précisant la plus-value recherchée par les SAGE et surtout pointé sa diversité d'un SAGE à l'autre.

Des finalités humbles...

Un certain nombre de SAGE recherche avant tout à assurer une **fonction de facilitateur/coordonateur au service du local**, que ce soit sur les aspects organisationnels, financiers (recherche de financement) ou d'expertise, avec l'optique de rationaliser l'action publique et de gagner ainsi en efficacité. Ils **évitent de se positionner sur les thématiques**

conflictuelles ou potentiellement conflictuelles. Ce faisant, ces SAGE adoptent un **positionnement politique « humble »**.

L'exemple le plus illustratif de cette situation est le SAGE de la Vilaine. Dès le départ, la plus-value recherchée a été une coordination des politiques de l'eau en se mettant au service du local. L'appui aux collectivités, notamment pour mettre en œuvre la réglementation existante dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques, est central dans ce SAGE. Concrètement, cela signifie s'organiser pour faire circuler l'information et partager les connaissances afin d'améliorer l'action locale. Le document SAGE se veut, dans cette optique, constituer une mise à plat de la réglementation existante à disposition des acteurs locaux. Les actions concernant la pollution agricole, qui à l'époque de l'émergence du SAGE étaient prises en charge par le programme BEP, ont, dans cette logique, été volontairement écartées des préconisations du SAGE : il ne s'agissait pas de se positionner sur une thématique là où il existait déjà des mécanismes de régulation.

Le SAGE « Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand Lieu », relève également de ce type. En choisissant d'adopter une stratégie évitant volontairement de se positionner sur l'enjeu conflictuel de la gestion des niveaux d'eau du lac de Grand Lieu, pourtant à l'origine de la mobilisation de l'État (DIREN) pour initier ce SAGE, celui-ci a clairement fait le choix d'apaiser le conflit. Il se positionne sur une problématique environnementale avérée (eutrophisation), dont les réponses techniques sont connues et dont la mise en œuvre ne recoupe pas la problématique conflictuelle de la gestion des niveaux d'eau du lac de Grand Lieu. Enfin, le SAGE de la baie de Bourgneuf et des marais bretons s'inscrit aussi dans cette logique. Le rôle du SAGE est d'abord entendu comme un soutien aux acteurs locaux dans la mise en œuvre de leurs actions de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, au travers, notamment, d'un recensement et d'une hiérarchisation des actions à mettre en œuvre permettant de justifier des besoins de financement.

Ou plus politiques

À l'inverse, certains SAGE cherchent à intervenir dans la gestion locale de l'eau, non pas seulement en tant que facilitateur, mais également en tant qu'acteur de référence « chef d'orchestre », en s'appuyant sur une « doctrine » élaborée en concertation par les membres de la CLE et formalisée au travers du document SAGE. Le rôle recherché du SAGE est alors nécessairement plus politique : le SAGE se veut constituer un document de référence pour orienter les actions de gestion locale de l'eau sur le périmètre du SAGE.

Parmi les SAGE enquêtés, deux illustrent particulièrement ce cas de figure.

Le SAGE du Blavet, non encore approuvé par le préfet, a opté explicitement pour une stratégie lui donnant un rôle de planificateur des politiques de l'eau à l'échelle de son territoire. En choisissant parmi quatre stratégies possibles, élaborées lors de la phase des scénarios, la stratégie « un SAGE politiquement fort pour une démarche volontaire et pragmatique », il entend jouer le rôle de référent à la fois auprès des acteurs locaux et des acteurs institutionnels afin de mettre en œuvre ses priorités.

Le SAGE de la Sèvre nantaise illustre également ce cas de figure dans un contexte toutefois différent. Alors que le choix du SAGE Blavet est le fruit d'une réflexion s'inscrivant dans le processus d'élaboration du SAGE, celui de la Sèvre nantaise est initié dans un contexte de gestion locale de l'eau déjà collective et anciennement structurée. De ce fait, l'engagement des acteurs locaux dans l'élaboration d'un SAGE est, dès le départ, motivé par l'opportunité de disposer d'un cadre formel pour établir des règles de gestion communes afin de renforcer la cohérence des actions et l'organisation déjà mise en place.

... qui traduit une difficulté inhérente à l'outil SAGE

La diversité des plus-values recherchées selon les SAGE renvoie à une tension toujours présente dans ces démarches opposant deux finalités classiquement attribuées aux SAGE. La première vise à **donner aux acteurs locaux la possibilité de se positionner dans un débat environnemental**. Les SAGE ont en effet été créés (1992) dans un contexte où ces débats étaient le plus souvent confisqués par une alliance entre les services de l'État et des lobbies sectoriels (agricole, industriel). Pour certains acteurs (et notamment le ministre de l'environnement de l'époque), ils devaient alors permettre de rendre aux acteurs locaux un pouvoir de décision. La seconde cible plutôt une **rationalisation de l'action publique et l'amélioration de son efficacité** par un effort de planification. Le SAGE, parce qu'il repose sur une procédure de concertation locale, est alors perçu comme devant apaiser les tensions entre acteurs socio-économiques qui, par leurs activités, agissent sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Cette finalité tend, généralement sur le terrain à s'inscrire dans les rapports de force en place, sans les modifier et à soutenir les stratégies les moins perturbatrices en termes de conflit social.

... induisant la nécessité d'un choix

Les études de cas suggèrent que cette tension est toujours résolue au travers d'un choix des acteurs locaux en faveur de l'une ou l'autre de ces deux logiques d'action. Notons que la présence, à un moment ou un autre de la procédure d'élaboration du SAGE, d'un acteur

politique important, comme ce fut le cas du SAGE de la Vilaine ou de celui de la baie de Bourgneuf et des marais bretons, n'augure en rien de la stratégie finale retenue par le SAGE. Dans ces deux cas la présence d'une personnalité politique a d'ailleurs, semble-t-il, plutôt favorisé une stratégie « humble ». Au-delà de cette remarque, le choix de l'une ou l'autre des finalités ne dépend donc que d'une décision politique des acteurs locaux. Il n'y a pas de situation type favorisant l'une ou l'autre des stratégies. Une situation conflictuelle peut très bien induire un SAGE mettant en œuvre une « doctrine » affirmée n'évitant pas les enjeux conflictuels, comme l'illustrent les cas de l'Ain et de la Drôme ou, à l'inverse un SAGE évitant ces enjeux pour se focaliser sur des besoins plus consensuels des acteurs locaux, comme dans le cas du SAGE Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand Lieu.

II.1.2 LA QUESTION DE LA COHERENCE ET DE LA PERTINENCE DES SAGE

De manière générale, et comme on le verra par la suite, ce premier constat d'une diversité de la plus-value recherchée dans les SAGE explique en grande partie les différences que l'on observe au travers des moyens retenus dans les phases d'élaboration et de mise en œuvre des SAGE. Assurer une fonction de coordinateur/facilitateur ou élaborer et mettre en œuvre une « doctrine » n'implique pas, a priori, le même travail politique en amont lors de la phase d'élaboration, ni les mêmes moyens d'animation.

Cependant, au-delà de cette cohérence générale, cette analyse s'est attachée à mettre en évidence, au sein des SAGE enquêtés, les éléments d'incohérence (et de cohérence) locales entre la plus-value du SAGE recherchée par leurs porteurs et les moyens retenus pour les atteindre (au sens large du terme : moyens organisationnels, d'animation, financiers, etc.) qui pourraient être à l'origine des difficultés de mise en œuvre.

Bien qu'en dehors du champ de l'étude, ce premier constat renvoie également à la question de la pertinence des SAGE : quel doit être le rôle des SAGE et qu'attend-on d'un SAGE ? Cette question mérite d'être clarifiée. En effet, c'est probablement parce qu'il existe un écart entre les rôles recherchés à l'origine dans les différents SAGE et les attentes actuelles des acteurs institutionnels, et parfois des acteurs locaux, que la mise en œuvre des SAGE est perçue comme problématique. L'exemple du SAGE de l'Oudon illustre ce propos. Suite aux fortes inondations des deux grandes villes du bassin en 1995, les élus se tournent vers le préfet qui leur conseille de traiter cet enjeu au sein d'un SAGE. Ce faisant les services de l'État et de l'agence espèrent élargir la question de la gestion de l'eau à d'autres thématiques. Mais au final la thématique des inondations reste celle qui semble la plus avancée dans sa mise en œuvre. Les autres thèmes peinent à se mettre en place. On voit bien ici que la

pertinence du SAGE ne serait pas jugée de la même manière du point de vue des élus locaux ou des acteurs institutionnels.

Les deux parties suivantes traitent successivement des enseignements transversaux relatifs aux difficultés de mise en œuvre liées au déroulement de la phase d'élaboration des SAGE puis de la phase de mise en œuvre proprement dite.

II.1.3 LA PHASE D'ELABORATION DES SAGE : ELABORATION DE SCENARIOS ET EVALUATION ECONOMIQUE

La phase de cadrage pointait les difficultés relatives à la faisabilité et à l'utilisation des études économiques dans le processus décisionnel. Les enquêtes de terrain permettent d'élargir cette question à celle de l'élaboration des scénarios, étape qui précède le choix de la stratégie du SAGE.

Des scénarios technico-économiques aux scénarios stratégiques

Une précision sémantique s'impose au préalable. Le terme de scénarios recouvre en fait deux types d'approche.

1) La première correspond à l'élaboration de **scénarios s'approchant, dans l'esprit si ce n'est dans le niveau de précision, à des programmes d'actions**. Ces scénarios que l'on peut qualifier de « technico-économiques » sont basés sur les actions envisagées par rapport à chaque thématique du SAGE. Ils se distinguent entre eux, le plus souvent, par des différences de niveau d'intensité de ces actions. Ces derniers sont plus ou moins importantes par rapport à ce qu'impose la réglementation et/ou plus ou moins ciblées sur le territoire. Les scénarios du SAGE de Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand Lieu illustre ce type d'approche. Trois scénarios ont été produits, traduisant trois niveaux d'action : minimal, complémentaire (à la réglementation) et ambitieux ».

Dans les faits, la phase des scénarios et l'évaluation économique sont, dans ce type d'approche, souvent très liées. L'évaluation économique est alors utilisée comme une **analyse financière devant éclairer la position de la CLE sur la question du niveau (financier) sur lequel elle est prête à s'engager pour aller plus loin que la réglementation**. Dès lors, l'insatisfaction souvent évoquée devant la difficulté de réaliser des études financières fiables, à ce stade de la démarche, apparaît structurelle. L'importance que prend le critère financier dans le processus décisionnel est alors incompatible avec le niveau de

définition possible des actions à ce stade de la démarche⁴. Cependant, dans certains cas, l'évaluation économique permet d'élargir le débat en remettant en discussion les scénarios élaborés. C'est le cas sur le SAGE de la Sélune (1/4 bassin Loire Bretagne ; 3/4 bassin Seine Normandie) où l'évaluation économique, uniquement ciblée sur une analyse des coûts, a largement contribué à reformuler les questions posées en montrant que les scénarios proposés renvoyaient, en fait, à des enjeux d'aménagement du territoire plus larges que la seule gestion locale de l'eau et que, par ailleurs, les différents scénarios n'étaient pas forcément incompatibles entre eux.

2) La deuxième approche correspond à l'élaboration de **scénarios qui « mettent en scène » le SAGE** dans son territoire. Ces scénarios tendent à proposer, avant tout, différentes variantes de positionnement du SAGE dans le contexte local de la gestion de l'eau afin d'alimenter une réflexion stratégique d'ordre politique. Cette approche se distingue de la première en ce sens qu'elle permet de réfléchir explicitement au mandat du SAGE et non pas uniquement aux objectifs techniques poursuivis. Elle est, dans les faits, pas souvent rencontrée sur le terrain. Les personnes rencontrées à l'agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse déplorent à ce sujet l'absence d'outil méthodologique à proposer aux animateurs des SAGE pour favoriser une telle démarche. Le SAGE du Blavet permet cependant de l'illustrer. Les scénarios, produits selon une démarche de prospective participative, correspondent à quatre positionnements ou quatre mandats possibles pour le SAGE pour mettre en place les actions qu'il préconise. Ces actions ne sont pas, pour autant, systématiquement identiques d'un scénario à l'autre et ce en cohérence avec le positionnement politique choisi. On peut ainsi avoir sur certaines thématiques (notamment les zones humides) des niveaux d'ambition différents entre les scénarios. Dans le cas du Blavet, l'intérêt d'une telle approche est d'avoir identifié plusieurs dimensions de choix relevant d'une décision politique locale plus large que la seule attribution des deniers publics.

Dans ce type d'approche, l'analyse économique est également mobilisée pour éclairer la décision locale. Cependant, **l'analyse du coût des mesures**, contrairement à la première approche, **n'apparaissant plus comme la seule dimension de choix**, son niveau de précision ne devient plus un enjeu aussi important. L'analyse économique reste toujours structurellement difficile à réaliser à ce stade de la démarche. Ainsi, dans le cas du SAGE

⁴ Une des réunions annuelles des animateurs de SAGE confirme cette difficulté : « pour l'analyse économique, il est important d'avoir un chiffrage fiable du coût de mise en œuvre, ce qui suppose de disposer d'études techniques approfondies (il n'y a pas d'estimation sérieuse des coûts sans dimensionnement solide) » intervention du cabinet éco-décision.

Blavet l'analyse économique (une analyse financière globale) a, en fait, essentiellement permis de repositionner le débat sur des enjeux non financiers. La comparaison des coûts de chaque scénario a bien fait ressortir que l'enjeu n'était pas de cet ordre. Une analyse coût/avantage a également été mobilisée afin d'éclairer un débat particulier du SAGE, du fait de son caractère structurant pour le territoire (choix entre une option de développement de la navigation de tourisme conduisant à l'abandon de tout espoir de retour du saumon ou une option de restauration de cette espèce sur le Blavet canalisé remettant en cause l'existence des ouvrages de navigation). Là encore, les résultats de l'étude ont permis de déplacer les débats vers une problématique moins économique, les retombées économiques des deux options s'avérant comparables en ordre de grandeur.

Une phase des scénarios pas toujours centrale

Ce préalable fait, l'analyse des enquêtes de terrain amène deux commentaires principaux :

1) La méthode des scénarios dits « stratégiques » (*versus* « technico-économiques ») apparaît cohérente avec la volonté d'établir une doctrine et des règles de gestion. Cette démarche nécessite, a priori, un travail politique. En dehors de l'exemple du Blavet, déjà cité, le cas de la Sèvre nantaise illustre par défaut cette nécessité. La phase des scénarios, identifiée comme décisive pour élaborer une doctrine collective, n'a pas permis, selon les acteurs locaux, de proposer des scénarios permettant de dégager une vision globale de l'action du SAGE. Alors que sur le Blavet, cette phase est considérée a posteriori comme « là où s'est déroulé l'essentiel du travail politique », sur la Sèvre nantaise l'échec de ce travail est identifié comme étant, en partie, à l'origine des difficultés actuelles de mise en œuvre. Pour pallier ces difficultés, ce SAGE cherche désormais à construire, au cas par cas, des critères de gestion ciblés et thématiques, en profitant de certaines opportunités. Par exemple, sur la thématique de la gestion des chaussées, la structure porteuse a favorisé la définition d'une grille multicritères. Cette grille établit des règles transparentes de gestion qui sont également compatibles avec les exigences de la DCE. Relevant de cette même stratégie de « rattrapage », la CLE n'hésite pas non plus à afficher et à défendre certains dossiers particuliers afin de créer une jurisprudence favorable au SAGE.

2) En revanche, l'élaboration des scénarios « stratégiques » apparaît moins comme une étape fondamentale pour les SAGE qui se sont positionnés, pas toujours explicitement d'ailleurs, sur un mode plus « humble ». Les SAGE de la Vilaine, de Grand Lieu et de l'Oudon en sont des exemples type. Pour le SAGE de la Vilaine, « au service du local », élaborer des scénarios s'est révélé peu adapté. En effet, la question n'était pas de définir un niveau d'ambition ou

de trancher entre différentes modalités techniques, mais plutôt de répondre à des attentes locales en matière d'application de la réglementation dans les domaines où aucune procédure de régulation n'était déjà mise en place. Dans le cas de l'Oudon, cette étape était également considérée comme superflue par rapport au rôle attendu du SAGE à savoir mettre en place des actions techniques connues pour résoudre le problème avéré des inondations. Dans ce contexte, la phase des scénarios n'apparaissait pas primordiale, si ce n'est pour réaliser un chiffrage prévisionnel du coût des actions envisagées. Enfin, pour le SAGE Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand Lieu, l'élaboration de scénarios technico-économiques s'est révélée suffisante, une fois écarté l'enjeu conflictuel du champ de compétence du Sage, réduisant largement l'enjeu politique décisionnel.

II.1.4 LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE DES SAGE

L'élaboration du programme d'actions : la hiérarchisation des préconisations

La note de cadrage pointait la difficulté, de décliner en programme d'actions techniques les objectifs des SAGE. De fait, les actions restent peu opérationnelles et peu hiérarchisées. Une des raisons avancées pour expliquer ces difficultés tiendrait au manque de « culture de projet » des équipes d'animation des SAGE.

Les enquêtes de terrain soulignent, tout d'abord, que dans la plupart des cas, le programme d'actions fait partie du document du SAGE avec un niveau de précision et de détail plus ou moins important selon les cas. Dès lors, la « clôture » du Sage n'est pas toujours claire et encore moins standardisée. Les disparités des SAGE sur ce point se reflètent au travers de leur rédaction. Ainsi, si les documents des SAGE de l'Odette et de la Sèvre nantaise proposent un niveau de précision assez fin des modalités de mise en œuvre de leurs préconisations, formalisées sous forme de fiches, le SAGE de la Vilaine, fait le choix exclusif d'une forme très rédigée pour chacune de ses 209 préconisations en définissant rarement les moyens, les délais de réalisation, les financements, les outils de suivi, voire même les destinataires.

Au delà de cette question de la clôture des SAGE, la principale difficulté qui ressort des enquêtes de terrain repose sur le travail de hiérarchisation. Elle renvoie directement à la plus-value recherchée par les SAGE. Pour ceux qui entendent assurer une fonction de coordinateur/facilitateur, il est a priori plus difficile de justifier d'une hiérarchisation forte des actions, alors que celle-ci reste indispensable dans une optique de rationalisation et d'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Le SAGE de la Vilaine, qui s'affiche avant tout comme étant au service du local, a, dans cette optique, peu hiérarchisé ses

préconisations. De leur côté, les élus du SAGE du marais de Bourgneuf et des marais bretons ont finalement opté pour une définition des priorités plus souple que celle initialement proposée (termes fixés en court, moyen, long termes au lieu d'années). Au final, la tentation est grande, pour ce type de SAGE, de ne retenir comme critère de hiérarchisation que la faisabilité financière, technique et politique des actions.

Des moyens d'animation indispensables mais plus ou moins faciles à mobiliser

Au sujet de l'animation de la mise en œuvre des SAGE, les enquêtes de terrain ont permis de souligner que si l'importance de l'animation pour élaborer et mettre en œuvre ce type de démarche est un fait reconnu depuis longtemps, celle-ci est cependant pensée différemment en fonction de la finalité du SAGE.

1) Dans le cas où les acteurs locaux recherchent à faire jouer au SAGE un rôle politique important, il est alors nécessaire de pouvoir financer de l'animation nouvelle. Cette dernière ne repose pas uniquement sur les réseaux d'animation existants ; elle colle aux finalités mêmes du SAGE. Le cas du Blavet illustre à la fois cette nécessité et les difficultés qu'elle entraîne, que ce soit pour les financeurs qui n'ont pas toujours les programmes budgétaires ad hoc, ou pour les porteurs du SAGE qui s'engagent politiquement et de manière plus visible et qui devront répondre en définitive de l'efficacité des moyens engagés.

2) Dans le cas contraire, quand le SAGE adopte une posture plus « humble », il est plus difficile de justifier auprès des financeurs d'une animation « nouvelle » et surtout celle-ci n'est pas politiquement portée par les acteurs locaux. Dans ces cas là, le SAGE doit pouvoir s'appuyer sur de l'animation existante. Le SAGE de la baie de Bourgneuf illustre particulièrement ce cas de figure. Des sept SAGE étudiés, c'est celui qui semble être le plus insuffisamment pourvu en moyens d'animation (deux animateurs partageant leurs temps de travail sur d'autres programmes que le SAGE). Cet état de fait résulte d'une faible implication politique des porteurs locaux sur la phase de mise en œuvre et de la difficulté de devoir s'appuyer sur des réseaux d'animation existants disposant d'une faible marge de manœuvre. Dans une moindre mesure le SAGE de l'Oudon se situe également dans cette situation. Le conseil général de Maine-et-Loire s'est en effet désengagé du financement de l'animatrice, fragilisant ainsi son poste, mais à la différence notable qu'il peut cependant s'appuyer, au moins en partie, sur des réseaux existants (syndicat de rivière, syndicat AEP). Ces difficultés ne se posent pas, à l'inverse, pour les SAGE de la Vilaine et de Grand Lieu qui

peuvent mobiliser des moyens d'animation au travers des équipes techniques de leurs structures porteuses préexistantes.

L'élaboration d'outils méthodologiques pour rendre visible le SAGE

Un des points soulevés lors de la phase de cadrage était la difficulté de rendre concrète, sur le terrain, la plus-value du SAGE, la déclinaison technique des objectifs de celui-ci n'étant pas toujours suffisante.

Les études de cas ont montré que l'élaboration d'outils méthodologiques est, de manière générale, une piste intéressante pour rendre concrète la plus-value non technique du SAGE, quel que soit le positionnement de celui-ci. L'exemple le plus souvent cité, à ce sujet, est l'élaboration des guides zones humides et cours d'eau (Vilaine, Blavet, Odet). Ces guides ont pour objectif d'aider les collectivités locales à identifier et à recenser les milieux aquatiques dans leurs documents d'urbanisme et, ce faisant, à leur faire prendre conscience de leur patrimoine en la matière. Au-delà de leur intérêt pour la gestion des milieux aquatiques, ils permettent d'illustrer concrètement auprès des communes à quoi peut servir le SAGE, avant même parfois que celui-ci ne soit approuvé comme dans le cas du Blavet et de l'Odé. L'intérêt reconnu de ce type d'outil pour les acteurs locaux repose essentiellement sur le fait qu'il vient combler un manque de la réglementation. Les zones humides doivent être cartographiées dans les documents d'urbanisme, mais rien n'est précisé sur la manière de les identifier. Pour cette même raison, cet outil est également apprécié et reconnu par les services de l'État en charge de la police de l'eau ; il leur permet d'appuyer les collectivités dans la mise en place de la réglementation. Le préfet de l'Ille-et-Vilaine a ainsi décidé que les communes devront utiliser le guide zone humide proposé par le SAGE pour réaliser leur inventaire, cela même en dehors du périmètre du SAGE. Le préfet du Morbihan, alors même que le SAGE du Blavet n'est pas encore arrêté, a eu la même démarche vis-à-vis du guide élaboré par le SAGE du Blavet. Par ailleurs, pour ce SAGE, la diffusion de cet outil a permis de faire connaître le SAGE à d'autres services de l'État (DDE) que ceux qui participent régulièrement à la CLE. Même si ce n'est qu'un début le SAGE commence à être ponctuellement sollicité sur des dossiers eau.

En revanche, cette reconnaissance par les services de l'État est moins évidente quand l'outil élaboré peut entrer en concurrence avec d'autres démarches du même ordre. C'est le cas du guide des cours d'eau qui peut être concurrent du recensement des cours d'eau réalisé par les agriculteurs dans le cadre de la nouvelle PAC (écoconditionnalité) et qui fait l'objet d'un rejet explicite par les élus locaux du SAGE de la Vilaine. Sur le Blavet, la démarche

d'élaboration d'un guide des cours d'eau du SAGE semble moins soutenue par les services de l'État que celle du guide des zones humides. Cependant, l'approche participative retenue par le SAGE du Blavet dans la méthodologie de recensement des cours d'eau préconisée est apparue très prometteuse en termes de reconnaissance locale du SAGE.

Un autre exemple peut être cité sur le SAGE de la Sèvre nantaise. La structure porteuse a favorisé la définition d'une grille multicritère établissant des critères de gestion des nombreux seuils présents sur les cours d'eau. Cette grille tient compte des exigences de la DCE et a été élaboré en profitant de l'opportunité d'un travail universitaire en cours sur ce thème. L'élaboration de cet outil a permis, là encore, de dépasser les oppositions locales entre la police de l'eau (CSP) et les élus locaux sur l'application de la réglementation, en définissant des règles claires de gestion des ouvrages.

II.2 LE POUVOIR DU SAGE

La question du pouvoir des SAGE est le deuxième axe apparu comme structurant dans la phase de cadrage pour l'analyse de la mise en œuvre des SAGE. Les SAGE et leurs porteurs semblent ne pas avoir la capacité d'infléchir les pratiques et politiques en place dans le sens des décisions de la CLE.

De manière générale, l'analyse des études de cas souligne, dans un premier temps, une certaine cohérence globale entre le rôle visé par les SAGE et le pouvoir qu'ils revendiquent pour assurer celui-ci.

Un pouvoir revendiqué, le plus souvent en cohérence avec la plus-value recherchée ...

Quand cette question est posée, il existe, en effet, une certaine **cohérence entre le pouvoir revendiqué par les SAGE et la plus-value recherchée**. Les deux exemples qui illustrent ce propos sont les SAGE du Blavet et de la Vilaine. Le Blavet, pour faire évoluer les acteurs sur les enjeux du SAGE, revendique un pouvoir fort, notamment politique, alors que la Vilaine qui cherche plutôt à assurer une fonction de coordinateur/facilitateur, se positionne plus humblement sur cette question. Enfin, le cas du SAGE de l'Oudon illustre, à l'inverse, une **incohérence forte**. Alors que ce SAGE entend jouer un simple rôle de coordinateur/facilitateur au service du local, il préconise, dans le même temps, des actions supposant un rôle politique beaucoup plus affirmé. En effet, dans bien des cas, les actions retenues par ce SAGE impliquent de modifier les choix locaux et elles ne répondent donc pas forcément aux attentes du terrain (ex : inondations). Le SAGE Logne, Boulogne, Ognon et lac

de Grand Lieu, constitue, également, mais sur un autre plan, une situation délicate. Face à l'enjeu conflictuel de la gestion des niveaux d'eau du lac de Grand Lieu, il choisit de ne pas prendre position dans le conflit et il écarte cette question de son champ de compétence, alors même que celle-ci était initialement sa raison d'être. Par là même il évite de se positionner en tant qu'instance de décision et de pouvoir.

... quand cette question du pouvoir est traitée

Dans certains cas, en revanche, la question du pouvoir n'est pas traitée ou est mal anticipée. Dans le cas de la Sèvre nantaise, cette question, qui s'impose aujourd'hui à la faveur d'une prise de position forte de la CLE sur un dossier particulier, n'a pas été anticipée lors de la phase d'élaboration, alors même que le SAGE entend jouer un rôle dans la gestion locale de l'eau dépassant la seule fonction de coordinateur/facilitateur.

Afin d'aller plus loin sur cette question du pouvoir, les paragraphes suivants abordent le **pouvoir effectif** des SAGE en référence à la plus-value qu'ils recherchent, et pas seulement le pouvoir revendiqué. L'analyse s'articule de la manière suivante :

1. De la légitimité de la structure porteuse à l'articulation structure porteuse/CLE
2. La reconnaissance des Sage vis-à-vis des institutionnels et des acteurs locaux
3. L'influence du contexte DCE sur les marges de manœuvre du SAGE pour agir.

La question de la portée juridique du SAGE qui renvoie également au pouvoir du SAGE n'est pas traitée ici comme un point particulier mais de manière transversale. Les études de cas montrent, en effet, que cette question est indissociable de la reconnaissance des SAGE par les acteurs institutionnels et les acteurs locaux. Il n'y a pas de portée juridique mécanique, celle-ci dépend de la manière dont s'en saisissent les acteurs locaux et institutionnels.

II.2.1 DE LA LEGITIMITE DE LA STRUCTURE PORTEUSE A L'ARTICULATION CLE/STRUCTURE PORTEUSE

La phase de cadrage pointait comme enjeu central la question de la légitimité des structures porteuses. L'analyse des études de cas soulève deux remarques à ce sujet :

- 1) Il semble difficile, pour les SAGE qui se positionnent principalement sur une fonction de coordinateur/facilitateur des politiques de gestion de l'eau sur leur territoire, de justifier d'une structure porteuse ad hoc. Dans ces cas là, les situations les plus favorables sont celles

où préexiste une structure porteuse ayant une légitimité acquise antérieurement, comme dans le cas de la Vilaine⁵. Autrement dit, il est peu probable d'espérer acquérir une légitimité par les seules actions du SAGE quand on privilégie une posture « humble ». Cette difficulté est particulièrement illustrée par le SAGE de l'Oudon. Celui-ci est porté par un syndicat intercommunal ne bénéficiant pas d'une légitimité antérieure pour agir sur le territoire du SAGE et qui ne peut pas s'appuyer sur un SAGE « fort » pour la construire. Il peine ainsi à mettre en œuvre les actions du SAGE. Dans une moindre mesure, les difficultés pour justifier de la création d'une nouvelle structure dans le SAGE de Logne, Bologne, Ognon et lac de Grand Lieu reflètent également ce type de situation. Ce SAGE a cependant pu profiter d'une reconnaissance par les élus locaux des syndicats en place pour remporter finalement leurs adhésions. Enfin sur le SAGE de la baie de Bourgneuf et marais breton, la création d'une structure intercommunale mieux adaptée que l'existante (statut d'association), pourtant prévue dans le SAGE, reste dans les faits difficile à mettre en place, faute de soutien politique local sur un territoire déjà très structuré.

2) Pour les SAGE recherchant à assurer une fonction de « chef d'orchestre », « d'ensemblier », la question de la légitimité se pose différemment. La présence d'une structure préexistante, reconnue localement, si elle facilite potentiellement la légitimité de la structure porteuse à agir, ne constitue pas, néanmoins, une condition déterminante de mise en œuvre du SAGE. Dans le cas du Blavet, la question de la structure porteuse a ainsi été au centre des débats sur le choix d'une stratégie. Au final, elle est affichée de manière explicite dans le SAGE (« chef de file »), et non pas au même titre qu'une action thématique. A l'inverse, dans le SAGE de la baie de Bourgneuf et marais breton, l'intérêt de mettre en place une structure porteuse n'est abordé que sous l'angle du statut juridique le plus adapté pour permettre le financement des actions. Son rôle reste ainsi très flou dans le document du SAGE. Cependant au stade actuel de l'avancée du SAGE Blavet, la légitimité de la structure porteuse reste encore à conforter, et ce d'autant plus que la stratégie même de positionnement du SAGE repose sur celle-ci.

La Sèvre nantaise bénéficie d'un contexte préexistant donnant légitimité à l'institution interdépartementale du bassin de la Sèvre nantaise (IIBSN), du fait de son rôle antérieur actif dans le domaine de la gestion de l'eau et dans la mise en place du SAGE. L'enjeu s'est alors déplacé sur la question de **l'articulation entre la CLE et la structure porteuse** (IIBSN). Dans

⁵ Même si initialement, le choix de l'IAV comme structure porteuse a suscité des oppositions de la part notamment des élus bretons du fait de la localisation très excentrée de l'institution qui mène de plus des actions orientées principalement vers l'aval du bassin. L'absence de revendication politique de la CLE a rapidement apaisé ses tensions qui n'avaient plus lieu d'être.

ce contexte, en l'absence de réflexion stratégique sur le rôle du SAGE, la difficulté principale de la démarche repose sur le positionnement de la CLE et la visibilité de son action par rapport à cette structure. Le choix **d'une présidence distincte** entre l'IIBS et la CLE présente alors un intérêt réel car il permet d'identifier la CLE comme une instance indépendante. Il renforce, en revanche, la **nécessité de clarifier les procédures de décision**, au risque sinon de rendre difficile la gestion politique et l'animation du SAGE (animateur en porte à faux). La confrontation récente sur un dossier particulier d'assainissement des positions de la structure porteuse et de la CLE illustre très bien cette difficulté. Dans le cas du Blavet, ce travail de clarification reste également à faire, d'autant plus que si, dans le document même du SAGE, le rôle stratégique et central de la structure porteuse est clairement affiché, rien n'est dit, en revanche, sur le rôle de la CLE et son articulation avec la structure porteuse.

De manière plus générale, même si ces exemples soulignent l'intérêt de mieux régler en amont, l'aspect formel des procédures de décision⁶ de la démarche, tout particulièrement quand la CLE cherche à affirmer son indépendance et sa légitimité, les tensions entre acteurs politiques resteront toujours présentes. Il ne s'agit pas de les lisser ou de les contourner, mais plutôt de garantir un cadre de décision transparent où elles puissent s'exprimer. Trois éléments complémentaires peuvent être évoqués à ce sujet :

- Sur le bassin RM&C, le **comité de bassin a pu jouer un rôle déterminant** pour asseoir la légitimité des décisions de la CLE face à d'autres scènes de pouvoir (cas du SAGE de l'Ain, par exemple). Sur ce territoire, la question de la légitimité de la CLE est, d'ailleurs, très présente. Les SAGE en place revendiquent plus souvent un pouvoir décisionnel fort pour traiter des enjeux environnementaux de leur territoire (ex : SAGE de l'Ain, de la Drôme, du Calavon)⁷.
- La nouvelle loi sur l'eau, précise que le SAGE comporte un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau et des milieux aquatiques, définissant les conditions de réalisation des objectifs, opposable à l'administration, et un **règlement qui sera directement opposable aux tiers**. Il conviendra donc de revoir et de préciser les modalités de rédaction pour bien distinguer ces deux parties à portée juridique différente. Cette distinction est loin d'être uniquement formelle, elle nécessitera un travail de clarification des documents SAGE qui ne pourra avoir lieu correctement sans une réelle réflexion sur le rôle du SAGE et le pouvoir que la CLE et la structure porteuse devront en conséquence revendiquer.
- D'ores et déjà, le décret de juillet 2006 relatif au nouveau régime de déclaration-autorisation qui réaffirme le rôle de la CLE dans les procédures d'autorisation (la

⁶ À ce sujet l'exemple du SAGE de l'Odet peut-être cité : la rédaction du document SAGE est la plus explicite en ce qui concerne le rôle de la CLE.

⁷ Sur RM&C, cette situation semble largement favorisée par les politiques des institutionnels qui ne soutiennent la démarche SAGE que si les enjeux le justifient. Ainsi, les contrats de rivière se sont également bien développés, la Région Rhône Alpes s'étant longtemps investis dans ces procédures.

CLE doit être consultée) peut permettre à celle-ci, si elle s'en saisit, de réaffirmer sa légitimité. Ce d'autant plus si les services de l'État jouent le jeu. La MISE de Loire-Atlantique, allant au-delà du décret, a ainsi décidé de faire établir par la CLE les secteurs où une procédure de « déclaration appuyée » devra être mise en œuvre.

II.2.2 UNE RECONNAISSANCE DES SAGE PAR LES INSTITUTIONNELS QUI SE MERITE !

La reconnaissance par les acteurs institutionnels des orientations et préconisations des SAGE est apparue, dès la phase de cadrage, comme une condition déterminante du bon déroulement de la phase de mise en œuvre. Les études de cas soulignent, cependant, que celle-ci n'est pas évidente ni mécanique et que les SAGE doivent le plus souvent faire leurs preuves ou déployer beaucoup d'énergie politique et d'animation pour l'acquérir.

Or cette reconnaissance est essentielle à la fois pour les SAGE revendiquant un pouvoir de décision et ceux adoptant une position plus humble de facilitateur/coordinateur. Pour ces derniers, c'est en particulier en termes **d'ingénierie financière** que se traduit le mieux l'appui des acteurs institutionnels. C'est d'ailleurs souvent en ces termes qu'est promu le SAGE au niveau local. En ce sens, les dispositifs de type bonus de l'agence, CRE ou contrat de bassin de la région Pays de la Loire répondent relativement bien à ces enjeux. Ils contribuent à rationaliser et améliorer l'efficacité de l'action publique en conditionnant les aides à une hiérarchisation (ex : bonus de Grand Lieu) ou à une obligation de se coordonner (ex : CRE de l'Oudon). Ainsi, ils ne modifient pas les objectifs propres des structures institutionnelles qui les mettent en place, mais proposent un cadre adapté à la fonction de coordinateur/facilitateur assurée par ces SAGE⁸. Pour ce faire, ils font, essentiellement appel aux capacités de l'animation des SAGE à coordonner et monter des dossiers entre les différents financeurs. Mais dans les faits, ces dispositifs ne se rencontrent pas souvent sur le territoire, notamment pour la phase de mise en œuvre. Plusieurs exemples illustrent ce constat. Sur l'Oudon, le conseil général de Maine-et-Loire s'est désengagé de l'animation, dès lors que celui-ci était approuvé. Dans la baie de Bourgneuf et marais bretons, le conseil général de Vendée, qui s'est déjà très investi dans la mise en place des syndicats mixtes de gestion des marais, ne semble pas prêt à s'engager dans une nouvelle structure porteuse du SAGE. Tout repose, alors, sur la compétence de l'animation des SAGE à assurer seule cette fonction de coordinateur/facilitateur du SAGE, alors même que celle-ci a peu de pouvoir

⁸ Même si le contrat de bassin de la Région présente des effets pervers limitant l'efficacité recherchée en imposant une hiérarchisation des actions à financer très dépendante de la capacité à les réaliser à l'horizon du contrat. Ce faisant il nie les priorités définies localement.

pour rendre cohérentes, et à l'échelle de son territoire, les politiques des différents partenaires institutionnels⁹.

Pour les SAGE revendiquant un pouvoir décisionnel plus fort, cette reconnaissance procédurale ne suffit pas, il faut aussi que les institutionnels manifestent un **soutien politique** légitimant le positionnement du SAGE. C'est le cas, par exemple, de la région Bretagne dont la politique « eau » s'oriente vers une réelle reconnaissance du SAGE en tant qu'interlocuteur privilégié. Le SAGE devient alors garant de la cohérence et de la hiérarchisation des programmes d'actions portés par les différentes structures de bassin présentes sur son territoire et ce, dans le cadre d'une territorialisation générale de cette politique. Ainsi, afin de financer des projets, et non plus des actions indépendantes, la région souhaite mettre en place à l'échelle du Sage un contrat de mise en œuvre. Ce contrat serait signé conjointement par la CLE, la structure porteuse du Sage et les structures de bassin. Pour favoriser l'appui des institutionnels, l'animation du SAGE peut jouer un rôle en **organisant et en provoquant la négociation avec les acteurs institutionnels**, et ce en amont de la phase de mise en œuvre. Mais cela n'est évidemment possible que si le mandat du SAGE est discuté et explicité clairement au sein de la CLE. Une telle négociation a été mise en place par le SAGE Blavet, en parallèle des délibérations de la CLE (où les institutionnels sont représentés). Elle a permis d'amener ces acteurs à se positionner concrètement et collectivement : quels moyens sont-ils prêts à mettre pour soutenir la structure porteuse dans sa mission de démarche planificatrice ; quel soutien à attendre des services techniques ?

La reconnaissance des SAGE par **les services de l'administration** est également une condition forte du bon déroulement de la mise en oeuvre des SAGE. Mais là encore, force est de constater que s'ils s'impliquent souvent activement dans la phase d'élaboration de la démarche, ils semblent moins mobilisés, par la suite, pour mettre en œuvre les préconisations du SAGE. Les études de cas soulèvent deux points à ce sujet :

- 1) Plusieurs éléments favorisent l'appropriation du SAGE par les services administratifs. Quand le SAGE apporte une réelle **plus-value pour l'application de la réglementation**, les services de l'État s'en emparent plus facilement. Cet apport est le plus évident sur les **thèmes « orphelins »** où l'application de la réglementation nécessite, soit des **cadres méthodologiques plus précis** que les seuls textes réglementaires, soit une **interprétation plus opérationnelle des textes**. Les guides méthodologiques proposés dans certains territoires (Vilaine, Odet,

⁹ Sur certains SAGE, pour pallier cette absence de dispositif, les animateurs ont tenté, sans succès, de coordonner les financements au travers d'un club de financeurs ou en proposant eux même un dispositif ad hoc (contrat de bassin dans l'Oudon, collège des financeurs sur la baie de Bourgneuf-marais breton)

Blavet, par exemple) déjà évoqués plus haut remplissent tout à fait ces conditions (cf. paragraphe I.4.3). Les SAGE constituent également un appui aux services de l'État, dans certaines situations où ils jouent le rôle de « **boucs émissaires** » pour faire passer des décisions que l'administration ne peut assumer politiquement.

- 2) La **clarté et la précision de la rédaction des SAGE** viennent plus ou moins renforcer l'utilisation du document comme référence pour les services de l'État. Le SAGE de la Vilaine, par exemple, présente sous une forme très délayée ses 209 préconisations classées en « sous-objectifs ». Il faut donc se plonger dans le texte de chacune des actions pour repérer les éléments susceptibles d'être utiles à l'administration pour agir en compatibilité avec le SAGE. Par ailleurs, les mesures du SAGE se limitent souvent à réaffirmer la réglementation existante avec peu de précision quant à leur champ d'application ou à leur degré de contrainte. Pour ces raisons, certains services de l'État le juge d'un usage difficile, lui reprochant, en outre, son manque de hiérarchisation. À l'inverse, la forme retenue par certains SAGE (notamment l'Odet et la Sèvre nantaise) est sans doute celle garantissant la meilleure appropriation possible par l'administration. En effet, elle fournit tous les éléments utiles à une appréciation de ce que le SAGE requiert de l'administration. Mais là encore, **si l'aspect formel gagnerait dans certains cas à être amélioré, il ne suffit pas, à lui seul, à positionner un SAGE vis-à-vis des acteurs institutionnels**¹⁰. Il ne fait, par ailleurs, que traduire les choix de la CLE. Notons, toutefois, que c'est au regard de la clarté de la rédaction, et de sa précision, que le juge pourra, en cas de contentieux, établir la compatibilité de l'acte administratif en cause avec le SAGE, voire la prise en compte de celui-ci pour les décisions hors domaine de l'eau. C'est d'autant plus vrai que la portée de cette notion demeure juridiquement peu précise et relève, dès lors, du juge lui-même qui ne pourra effectuer qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

II.2.3 LA RECONNAISSANCE DES SAGE PAR LES ACTEURS LOCAUX : COMMUNIQUER SUR DU CONTENU

Cette question est au centre de la phase de mise en œuvre. Si l'enjeu de l'élaboration du SAGE est de favoriser l'appropriation de ses objectifs par les acteurs de la CLE, l'enjeu de la phase de mise en œuvre est de toucher l'ensemble des acteurs locaux, au-delà des seuls membres de la CLE et notamment les élus des communes du territoire.

Cette **appropriation** semble **toujours difficile**, quelle que soit la taille du territoire et quel que soit le positionnement du SAGE. Si la mise en visibilité de la plus-value du SAGE, le plus tôt possible dans la démarche, est souvent citée comme favorisant l'adhésion des acteurs locaux, celle-ci renvoie, en fait, à une quadrature du cercle. Pour faire voir le SAGE, il

¹⁰ C'est par exemple le cas de la Sèvre nantaise dont on a vu que la rédaction du document était favorable à une appropriation par les services de l'État des préconisations du SAGE, mais dont on observe que celle-ci n'est pourtant pas toujours effective sur le terrain. La mise à disposition d'un agent des services de l'État dévoué à la coordination des différentes administrations préconisée par le SAGE n'a par exemple jamais pu se mettre en place.

faut mener des actions et communiquer sur celles-ci. Or ces dernières s'appuient, le plus souvent, sur les acteurs locaux, ne serait ce que parce qu'ils en sont les maîtres d'ouvrage. Mais, tant que les actions (au sens large du terme, c'est-à-dire pas uniquement techniques) ne sont pas concrètement mises en œuvre et les résultats escomptés réalisés, il est difficile de convaincre les acteurs locaux de s'engager dans celles-ci¹¹. Ce constat renforce l'importance de l'élaboration d'actions illustrant l'utilité du SAGE et pouvant être portées par la structure porteuse, le plus tôt possible dans la démarche. C'est d'ailleurs ce que l'on observe dans plusieurs cas, notamment dans les SAGE les plus récents avec l'élaboration de guides méthodologiques (cf. paragraphe I.4.3).

Cette mise en visibilité de la plus-value du SAGE étant difficile, il faut également **donner corps au pouvoir du SAGE**. C'est particulièrement important vis-à-vis des acteurs professionnels (profession agricole notamment) dont l'adhésion au SAGE est parfois difficile du fait des intérêts en jeu, souvent divergents. Sur le Blavet, l'adhésion de la profession agricole, dont les représentants ont longtemps été suspicieux voire franchement hostiles au SAGE, est encore loin d'être acquise, malgré des avancées notables, essentiellement sur le plan du partenariat technique. Celui-ci a été cependant rendu possible à partir du moment où la profession agricole prenant au sérieux la « menace » du SAGE a fait le choix d'être active dans son élaboration (en y mettant des moyens d'animation technique) afin de pouvoir argumenter son opposition, plutôt que de ne pas s'investir. La phase d'élaboration des scénarios et de décision de la stratégie, en mettant les acteurs en posture **d'explicitier leurs choix publiquement**, a probablement participé à ce changement d'attitude, ainsi que le **soutien du SAGE par les acteurs institutionnels** (principalement agence de l'eau et région Bretagne). Ainsi, sous l'impulsion de ces derniers (agence, région et département), une opération de reconquête de la qualité de l'eau, initiée par les agriculteurs dans l'optique de maîtriser les préconisations du SAGE (pas encore approuvé) sur un secteur d'un sous bassin versant prioritaire du SAGE, a été élargie à l'ensemble du sous bassin, préfigurant, ainsi, la nécessité de monter une structure de bassin à cette échelle, en cohérence avec les préconisations du SAGE.

¹¹ En effet, il est évidemment plus difficile de remporter l'adhésion en ne communiquant que sur du potentiel. Le travail d'information mené par un animateur du SAGE de Logne, Boulogne, Ognon, lac de Grand Lieu pour motiver les élus à adhérer à la structure porteuse n'a, semble t-il, pas été facile même s'il a finalement abouti. L'argumentaire développé mettait principalement en avant les effets positifs du SAGE sur la mobilisation de financements ainsi que des modes de fonctionnement garantissant la prise en compte des problématiques locales.

À moyen et long terme, c'est également la question de **l'évaluation des résultats du SAGE et de leur communication** qui constitue un levier central pour pérenniser la mobilisation des acteurs locaux. On peut citer, à ce sujet, l'initiative du SAGE du Blavet ayant comme projet la mise en place d'un site Internet accessible à tous. Sur ce site à chaque commune correspondraient les objectifs, les actions, les délais et les réalisations effectives demandés par le SAGE.

II.2.4 LA DCE : CONTRAINTE OU OPPORTUNITE

Une des questions posées dans la note de cadrage portait sur les marges de manœuvre réelles des SAGE dans un contexte perçu comme très contraint. Cette question visait en particulier la directive cadre européenne sur l'eau (DCE). La DCE est-elle une opportunité pour la mise en œuvre des SAGE, nés depuis sa promulgation ?

Les enquêtes menées sur les deux SAGE les plus récents ayant été élaborés conjointement à la mise en place de la DCE et de ses obligations (Odet et Blavet), soulèvent deux remarques :

- Sur le Blavet, ce contexte, a renforcé l'importance et la nécessité de mener un travail qui permettait de dégager et d'identifier les marges de manœuvre laissées au SAGE. A contrario, par la suite, la DCE a pu être mobilisée par l'animation du SAGE comme un soutien pour appuyer certaines préconisations (mise en place de zone d'action concertée, par exemple). La DCE a alors joué le rôle de bouc émissaire brandi pour faire passer certaines orientations.
- Sur l'Odet, la principale question qui se pose actuellement, au niveau local est l'incertitude quant à l'articulation du programme de mesures et du SAGE pour l'attribution des aides publiques, notamment de l'agence de l'eau. Le programme de mesures de l'Odet inclue certaines actions du SAGE mais pas toutes. La balle semble ici dans le camp des institutionnels et notamment de l'agence de l'eau.

III PROPOSITIONS POUR AMELIORER LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE DES SAGE

Les enseignements issus de l'analyse transversale présentée ci-dessus ont permis d'identifier des pistes d'améliorations de la phase de mise en œuvre des SAGE. Celles-ci visent soit spécifiquement les acteurs locaux (III.1) soit plus particulièrement l'action de l'agence de l'eau (III.2).

III.1 QUELLES RECOMMANDATIONS POUR LES ACTEURS LOCAUX ?

III.1.1 EXPLICITER ET CHOISIR DES MOYENS ADAPTES AU RÔLE REVENDIQUÉ PAR LE SAGE

L'analyse pointe des difficultés de mise en œuvre liées, plus ou moins directement, à un défaut d'explicitation et de mise en visibilité du rôle revendiqué par le SAGE. Que ce soit lors de la phase d'élaboration ou ensuite dans la phase de programmation, l'absence de clarification d'un certain nombre de points traitant du positionnement du SAGE dans son contexte local et institutionnel nuit à sa mise en œuvre effective et à sa reconnaissance.

C'est pourquoi les recommandations ci-dessous insistent, dans un premier temps, sur la nécessité de mettre en débat des questions jugées centrales pour que les acteurs locaux se positionnent sur le rôle qu'ils entendent donner au SAGE et se donnent les moyens de rendre concrète cette plus-value. Dans un second temps, elles donnent des pistes pour assurer cette mise en débat.

III.1.1.1 Des questions centrales à mettre en débat dès la phase d'élaboration

Trois questions sont identifiées comme permettant de faire débattre de la plus-value recherchée du SAGE (1 et 3) et de rendre visible cette plus value (2).

Question 1 Quel est le mandat du SAGE en termes de portage politique ?

L'analyse souligne clairement la diversité du positionnement que les SAGE peuvent adopter sur leur territoire. Le plus souvent celui-ci n'est cependant ni explicité ni réellement débattu par les acteurs locaux. Cette situation engendre alors souvent des incohérences, lors de la

phase de mise en œuvre, entre les moyens du SAGE et le mandat qu'il se donne. Il peut alors s'ensuivre un sentiment d'échec ou de piétinement pour les acteurs qui se réfèrent à d'autres fonctions que celles (implicitement) adoptées par le SAGE.

Il apparaît ainsi primordial de pouvoir mettre en débat un certain nombre de questions traitant du mandat du SAGE :

a) **Quelles fonctions le SAGE doit-il assurer ?**

- Quel est son **positionnement** dans son contexte institutionnel et local? Doit-il être un **coordinateur/facilitateur** de la gestion locale de l'eau cherchant à optimiser et à valoriser les dynamiques existantes et ce dans la continuité des principes d'action publique déjà présents sur le territoire. Au contraire, doit-il être un **chef d'orchestre/porte-parole** agissant en qualité de référent auprès des acteurs locaux et institutionnels et offrant, pour cela, un cadre d'action et un référentiel d'évaluation clairs aux acteurs engagés dans le SAGE.
- Quels sont les **inconvenients et avantages des différentes positions** possibles ?

b) **Quelle organisation découle de ce positionnement ?**

Les moyens mobilisés pour mettre en œuvre le SAGE doivent être cohérents avec la stratégie retenue, sinon cette dernière sera caduque et le Sage adoptera alors un positionnement qu'il ne pourra pas assumer. Il est ainsi indispensable de réfléchir à ces moyens (organisation, animation, structure porteuse etc.) en même temps et en lien avec le mandat du SAGE. Dans cette optique, les questions suivantes doivent guider le débat :

- **Quelle structure porteuse choisir en cohérence avec le mandat du SAGE ?** Le mandat du SAGE justifie-t-il la création d'une nouvelle structure et si oui quelle doit être son articulation avec les réseaux existants ? A l'inverse si non, sur quels réseaux s'appuyer ?
- **Quelle articulation structure porteuse/CLE/État ?**
 - Quels sont les **schémas décisionnels** qui doivent être mis en place entre ces trois entités pour répondre le mieux possible au mandat du SAGE ?

Par exemple l'instruction des dossiers relevant du régime d'autorisation-déclaration, avec la réforme de ce régime, renforce le rôle de la CLE qui doit donner son avis sur un certain nombre de dossiers. Cet avis n'est ni technique ni de conformité, la CLE ne disposant ni des compétences ni des moyens techniques nécessaires. Il s'agit plutôt d'un avis sur la cohérence du projet avec les objectifs du SAGE et sur sa pertinence au regard des besoins soulignés dans le SAGE, c'est-à-dire des besoins sur lesquels la CLE est la plus à même à se positionner et à interpréter le SAGE. Pour assurer cette fonction, il est nécessaire que la CLE hiérarchise les dossiers sur lesquels elle souhaite donner son avis : quels dossiers faut-il lui transmettre et selon quels critères ?

- Quel doit être le **rôle de la CLE dans son contexte institutionnel et local** pendant la phase de mise en œuvre et quel doit être le rôle de la structure porteuse ? En cohérence avec le mandat du SAGE, faut-il privilégier une présidence de la CLE distincte de celle de la structure porteuse pour affirmer le rôle de la CLE ou faut-il prévoir, au contraire, une présidence commune dans un souci d'efficacité et d'opérationnalité ?
- Quels sont les **moyens à attribuer au SAGE en termes d'animation** ? Quels doivent être les profils des animateurs (technique, développeur, juriste, etc.) ? Quelle taille faut-il donner à l'équipe ? Quelle montée en puissance de celle-ci ? Le mandat du SAGE permet-il de justifier une animation nouvelle sur le territoire ou doit-on s'appuyer au maximum sur les réseaux existants ?

Question 2 Sur quels thèmes orphelins se positionner et investir en termes d'outils méthodologiques ?

Afin de rendre visible le SAGE vis-à-vis des acteurs locaux y compris des services de l'État, l'analyse souligne l'intérêt de pouvoir investir des thèmes « orphelins » de la gestion locale de l'eau. C'est-à-dire des thèmes qui ne sont pas pris en charge (ou partiellement) par les organismes de gestion locale de l'eau en place. Parmi ces thèmes on peut citer les zones humides, les zones de mobilité des cours d'eau, l'érosion des sols, etc. Dans cette perspective, l'utilisation d'approches participatives (exemple de l'identification des zones humides) permet de rendre le SAGE plus concret vis-à-vis des acteurs locaux. De même, l'élaboration de cadres méthodologiques facilite l'application de la réglementation, ce qui contribue à la reconnaissance du SAGE par les services de l'État. L'**identification de ces thèmes orphelins** devient ainsi une question importante à traiter en tant que telle.

Question 3 La DCE : quelles opportunités pour le territoire ?

La DCE représente des contraintes réglementaires et des efforts financiers pour atteindre les objectifs de bon état écologique (ou bon potentiel) qu'elle impose. De prime abord, les avantages pour le territoire à mettre en regard des contraintes n'apparaissent pas évidents pour les acteurs locaux. Les marges de manœuvre laissées au SAGE, dans ce cadre, a priori contraint de la DCE, nécessitent, en fait, une vraie réflexion locale reposant sur les questions suivantes : **comment traduire le « bon état écologique » en atout pour le territoire ? Quelles sont les perspectives d'articulation avec l'aménagement du territoire ?** De même l'atteinte du bon état écologique laisse des marges de manœuvres réelles quant aux choix techniques. Les différentes options possibles relèvent, là encore, d'un vrai débat qu'il est nécessaire de poser dans le cadre de la démarche d'élaboration ou de révision du SAGE, afin de positiver la DCE.

Les débats à organiser autour de ces trois questions n'auront forcément pas la même maturité selon, l'avancée de la démarche. Il s'agit donc, non pas de traiter une fois pour toutes ces questions à un moment donné de la procédure, mais de procéder de manière itérative tout au long de la phase d'élaboration : lancement du SAGE ; diagnostic ; choix de la stratégie. Si a minima, ces questions doivent être abordées lors de l'élaboration de la stratégie, elles sont néanmoins **tout aussi importantes en amont**, c'est-à-dire dès le lancement du SAGE (notamment questions 1 et 3), ne serait-ce que pour convaincre les acteurs locaux de se lancer dans la démarche et d'éviter les situations de quiproquo sur l'intérêt de celle-ci. La question 2 ne peut, en revanche, être traitée qu'après la phase de diagnostic dont la finalité est d'identifier les thématiques non ou partiellement prises en charge localement, ainsi que les besoins émergents ou potentiels par rapport à ces thématiques.

III.1.1.2 Comment mettre en débat ces questions ?

Deux temps de la procédure ont été identifiés lors de la phase d'analyse comme particulièrement propices pour une mise en débat des questions identifiées ci-dessus.

L'élaboration des scénarios : un temps de mise en débat à ne pas manquer

Par nature la phase des scénarios constitue un temps privilégié de mise en débat de ces questions. Mais comme le montre l'analyse, elle est rarement exploitée dans ce sens. Aussi, afin de s'assurer d'une réelle mise en débat, il convient de veiller aux trois points suivants :

- 1) Les questions doivent être explicitées pour être débattues, ce qui suppose de **les inscrire dans les cahiers des charges** des études de diagnostic et d'élaboration des scénarios.
- 2) Les scénarios élaborés ne doivent pas contraster uniquement sur des variables économiques et techniques (niveau d'implication financière, niveau d'ambition environnementale). Ils doivent également traiter **des moyens du SAGE**, au sens large du terme : **organisationnels et politiques**. Autrement dit, ils doivent expliciter clairement le mandat du SAGE dans chacun des scénarios. Ces scénarios **« mettent en scène » le SAGE** dans son territoire. Ce faisant ils proposent différentes variantes de positionnement du SAGE dans le contexte local de la gestion de l'eau et alimentent une réflexion stratégique d'ordre politique. Il s'agit donc plus de scénarios stratégiques que technico-économiques. L'argumentation technique et économique n'en est cependant pas absente, elle est bâtie en cohérence avec le mandat envisagé du SAGE. Par ailleurs, chaque scénario doit être défendable : il faut proscrire l'approche scénario « idéal », scénario « repoussoir » et scénario « intermédiaire raisonnable ».
- 3) Enfin, le choix du scénario et de la stratégie à adopter pour mettre en œuvre le SAGE, doit prévoir une **procédure obligeant les acteurs à se positionner publiquement**. En ce qui concerne les acteurs institutionnels, cette prise de

responsabilité publique, en termes de moyens accordés au SAGE et de reconnaissance politique du SAGE, est nécessaire. Elle s'impose en effet pour que les acteurs se forgent une opinion sur la faisabilité des différentes stratégies proposées. Concrètement, cela peut passer par une procédure de pré vote ou de déclaration d'intention, de la part des acteurs institutionnels, avant le vote de la CLE. Par ailleurs, il est important que les votes soient motivés, là encore, afin de favoriser une prise de responsabilité publique, aussi bien des acteurs locaux que des acteurs institutionnels. Il est donc préférable d'éviter les votes à bulletin secret.

La révision des SAGE : une opportunité pour (re) mettre en débat les questions insuffisamment discutées en phase d'élaboration

Pour un certain nombre de SAGE, cette phase de scénarios est déjà dépassée, sans que les enjeux de positionnement du SAGE n'aient été réellement débattus. Il est alors difficile de « rattraper le coup » en relançant une phase de débat trop lourde à mettre en oeuvre et à justifier au vu du travail déjà réalisé.

La phase de révision des SAGE, prévue dans la nouvelle loi sur l'eau, constitue une opportunité à saisir pour (re)mettre en débat ces enjeux. Pour cela, une **évaluation externe**, (c'est-à-dire réalisée par un évaluateur externe - à distinguer de l'évaluation interne abordée plus loin) peut être menée. Cette évaluation doit porter explicitement sur le mandat du SAGE : répond-il bien à son mandat ? Elle est évidemment facilitée lorsque le document du SAGE explicite clairement ce mandat, ce qui permet de disposer d'un référentiel d'évaluation. Dans le cas contraire, l'évaluateur évalue le mandat réel du SAGE, c'est-à-dire le positionnement in situ du SAGE dans son territoire et vis-à-vis des partenaires institutionnels. C'est alors la CLE qui juge si ce positionnement lui convient ou pas et quelles sont les éventuelles réorientations souhaitées et leurs conséquences en termes de moyens (organisationnels, politiques) à mettre en oeuvre.

En attendant, cette phase de révision justifiant de mener une évaluation, il est souhaitable de **nourrir une réflexion interne** en profitant de certaines occasions (comme par exemple la mise en place des circuits décisionnels pour traiter des dossiers relevant du régime de déclaration/autorisation) : au vu de notre action, de notre mode d'intervention, qui sommes nous ? Quels rôles avons-nous ? Quel est notre mandat réel ?

Conduire l'analyse économique pour éclairer les choix politiques

Dans les faits, les analyses économiques sont peu mobilisées et peu éclairantes pour aider aux choix politiques. Les **analyses financières**, les plus fréquentes, qui se focalisent sur l'évaluation des coûts globaux des actions prévues, sont, au stade de l'élaboration du SAGE, nécessairement peu précises et, de ce fait, sujettes à critique.

L'analyse coût/avantage, préconisée par le guide SAGE¹², est finalement rarement observée et globalement peu adaptée à l'échelle globale du SAGE. A cette échelle, elle ne permet pas d'identifier les « contributeurs » et « bénéficiaires » des différentes stratégies possibles du SAGE et ainsi d'éclairer le choix des acteurs locaux. Elle peut être, en revanche, mobilisée ponctuellement, sur une thématique ciblée, quand le débat est suffisamment avancé et que l'objet de l'analyse s'apparente plus à un projet de territoire (ex : différentes options de développement touristique) qu'à une politique environnementale pour laquelle l'analyse coût - avantage est moins pertinente. Dans ces cas là, elle permet d'éclairer le choix entre 2 ou 3 options d'actions en termes de chiffres d'affaires pour le territoire, par exemple.

L'analyse économique de type **comptabilité analytique** (Qui supporte ? qui bénéficie ? qui est laissé de côté ?) est un outil rarement rencontré sur le terrain, alors même qu'elle est de nature à donner au débat une dimension réellement politique, en ce qu'elle pose des choix pour les décideurs locaux. Ces choix portent en effet sur les **équilibres entre les intérêts des différents acteurs du territoire et sur les rapports de force en jeu**. En ce sens ils relèvent bien d'une décision politique locale.

NB : La mise en œuvre de ces propositions nécessite un portage politique : mettre en débat des questions d'ordre stratégique quelle que soit l'issue du débat (positionnement humble ou plus fort) est déjà un acte politique en soi. En l'absence de ce portage, il est ainsi difficile d'envisager une procédure SAGE.

III.1.2 ASSEOIR LE POUVOIR DU SAGE : RENFORCER LA LEGITIMITE DE LA CLE ...

La question de la légitimité de la CLE vis-à-vis des acteurs locaux et institutionnels apparaît centrale dans les facteurs favorisant une bonne mise en œuvre. Afin de la renforcer deux types d'action, relevant des acteurs locaux, ont été identifiés : la formalisation des circuits de décision et la mobilisation de la fonction évaluation.

¹² Le guide d'évaluation économique dont une synthèse est accessible sur le site gest'eau date de 1998. De ce fait, il n'intègre pas de façon explicite les nouvelles approches introduites par la DCE en matière économique. Cette dernière introduit, en effet, une préconisation très structurante consistant à ce que soit assurée une plus grande transparence des coûts et des circuits de financement du secteur de l'eau".

III.1.2.1 ... en instaurant des circuits de décisions conformes au mandat du SAGE

Au delà de la nécessité de clarifier le rôle de la CLE évoquée ci-dessus, il est également indispensable de rendre plus opérationnel et plus effectif ce rôle **en négociant des procédures de travail et de validation**, que ce soit entre la CLE et la structure porteuse et entre la CLE et les services de l'État (ce peut être par exemple le cas des dossiers que l'État doit transmettre pour être soumis à l'avis de la CLE) et en restant vigilant sur la mise en place et l'application de celles-ci.

III.1.2.2 ... en misant sur la fonction d'évaluation

La fonction d'évaluation est actuellement très peu exploitée par les CLE. Or elle s'avère particulièrement pertinente pour mettre les acteurs en face de leurs responsabilités (acteurs locaux et institutionnels). Elle est également utile pour nourrir le travail de *reporting* des services de l'État et participe ce faisant à la reconnaissance du SAGE par ces services.

Il s'agit ici d'**évaluer les actions menées sur le territoire du SAGE en matière de gestion locale de l'eau**. Elle est à distinguer de l'évaluation du mandat du SAGE, évoquée ci-dessus (évaluation dite externe). Si cette dernière doit faire appel à un évaluateur externe, la CLE ne pouvant pas elle-même évaluer son propre positionnement (juge et partie), cette instance est, par contre, bien placée pour évaluer les actions menées sur son territoire dès lors qu'elle n'a pas elle-même vocation à porter ces actions. Cette particularité, souvent vécue comme un handicap par les acteurs du SAGE, doit être positivée et saisie pour asseoir la légitimité de la CLE à assurer cette fonction d'évaluation et à porter un jugement. L'évaluation doit porter en particulier sur la pertinence, la cohérence et l'efficacité des actions menées au regard des besoins et des objectifs explicités dans le SAGE.

Le SAGE : un référentiel d'évaluation pour asseoir le rôle de la CLE

Dans cette optique, la rédaction du SAGE doit **privilégier le contenu à donner à un référentiel d'évaluation**. Classiquement un référentiel d'évaluation distingue :

1) les **finalités et principes d'action**. Ces derniers correspondent, le plus souvent, à la partie relative aux grandes orientations, aux objectifs et aux enjeux des documents SAGE actuels. C'est dans cette partie que doit être explicité le mandat du SAGE. C'est également cette partie qui doit faire l'objet d'une évaluation externe au moment de la révision des SAGE (cf. ci-dessus). Ces finalités et principes d'action constituent la **partie stable du référentiel**. De leur niveau de précision dépend l'évaluation de leur application par les acteurs locaux.

2) les **leviers d'actions**. Ils correspondent, en général, aux préconisations des documents des SAGE actuels. Ils sont **susceptibles, quant à eux, d'être plus souvent révisés** en fonction des évolutions contextuelles (événement naturel, amélioration des connaissances, innovation méthodologique ou technologique, etc.). Cette révision est d'autant plus aisée qu'elle peut s'appuyer sur des finalités et des principes d'action bien explicités.

Cette distinction permet de faire, par ailleurs, une **césure claire entre planification et préconisations** dans le document. La situation actuelle se caractérise par des pratiques très diverses et par une articulation souvent peu lisible, ce qui peut nuire à l'évaluation. Enfin, même sur le plan juridique toutes les préconisations se valent, celles-ci doivent être hiérarchisées, dans l'espace et dans le temps, en fonction des finalités et des principes d'action du SAGE. Ce dernier point renvoie à une obligation de cohérence dont dépend la crédibilité du SAGE.

Communiquer et médiatiser les résultats de l'évaluation

Les résultats de l'évaluation doivent enfin être communiqués, l'objectif étant, en effet, de **rendre publique les responsabilités de chacun**. Les tableaux de bord et observatoires doivent ainsi être conçus en fonction de cette finalité : qui fait quoi ? Cette communication constitue un levier central sur le moyen et le long terme pour améliorer la reconnaissance locale du SAGE. Elle est actuellement rarement rencontrée.

III.2 QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'ACTION DE L'AGENCE DE L'EAU ?

L'analyse de la mise en œuvre des SAGE insiste particulièrement sur l'importance du soutien institutionnel comme facteur de réussite de la phase de programmation et ce, quelle que soit la plus-value recherchée par les SAGE. Cette reconnaissance institutionnelle est d'autant plus essentielle qu'elle participe également à la reconnaissance locale du SAGE par les acteurs locaux.

En tant qu'acteur institutionnel majeur de la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques, l'agence de l'eau doit ainsi renforcer son soutien aux SAGE pour améliorer leurs conditions de mise en œuvre. Les propositions suivantes visent à 1) rendre concret ce soutien institutionnel et 2) à le renforcer sur certains territoires.

III.2.1 RENDRE CONCRET LE SOUTIEN INSTITUTIONNEL DE L'AGENCE DE L'EAU

Rendre concret le soutien institutionnel nécessite, avant tout, de considérer le couple SAGE/CLE comme l'**interlocuteur représentatif du bassin avec qui il faut négocier**. Il ne doit pas être perçu comme un simple relais local des politiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Différentes occasions ont été identifiées qui permettent à l'agence de l'eau de valoriser et de reconnaître le SAGE dans cette fonction d'interlocuteur.

a) Rendre systématique l'explicitation des avis de la CLE dans les dossiers soumis à la commission des interventions

Cette disposition est désormais exigée pour les dossiers soumis à autorisation. Pour ceux relevant de la déclaration, les chargés d'affaire de l'agence de l'eau qui instruisent les dossiers pourraient être mobilisés afin de solliciter l'avis de la CLE très en amont du dossier. Les dossiers inscrits dans un contrat territorial pourraient être considérés comme déjà validés par la CLE, dès lors que le contrat l'a été antérieurement. Dans tous les cas, cette proposition renvoie à la nécessité évoquée plus haut (partie 2). En face de ce dispositif interne à l'agence de l'eau, la CLE doit d'une part avoir explicité ses priorités, notamment sur les types de dossiers sur lesquels elle souhaite être consultée, d'autre part avoir mis en place des schémas décisionnels opérationnels.

b) Renforcer les liens entre le comité de bassin et les présidents de CLE, actuellement peu développés

- A l'idéal, en intégrant pleinement les présidents de CLE dans les comités de bassin. En attendant une réforme nationale qui le permette, réunir régulièrement les présidents de CLE, l'échelle du bassin Loire Bretagne et à l'initiative du président du comité de bassin afin a) de sensibiliser le comité de bassin aux problématiques locales ; b) de signifier l'importance des SAGE dans la gestion locale de l'eau ; c) de renforcer l'importance du SAGE auprès des acteurs locaux en offrant une tribune aux présidents de CLE qui dépasse la seule échelle locale.
- En organisant des visites de terrain pour le comité de bassin (ou dans le cadre d'une commission géographique), sur le territoire d'un SAGE, à l'occasion par exemple de la signature d'un SAGE ou d'une réalisation particulière, avec accueil par la CLE locale.

c) Dégager un espace de négociation autour de l'outil contrat territorial

Si le contrat territorial doit pouvoir être refusé par l'agence de l'eau (même si la CLE émet un avis favorable), la CLE doit également pouvoir le rejeter si elle juge qu'il ne respecte pas ses priorités et ce même si l'agence donne un avis favorable. Cette possibilité induit de ménager un temps de négociation ce qui suppose pour l'agence de l'eau de dégager des moyens d'animation, c'est-à-dire un investissement en temps de travail des chargés d'affaire dans les délégations.

d) Négocier avec la CLE l'articulation programme de mesures/SAGE.

Il faut veiller à ce que le programme de mesures laisse des choix (menu à la carte) en gardant plusieurs options ouvertes en termes de moyens pour atteindre les objectifs de la DCE.

À l'idéal, à moyen et plus long termes, la CLE pourrait se voir confier l'animation de la concertation locale sur le programme de mesure (actuellement cette concertation est menée à l'échelle des commissions géographiques). La CLE donnerait ainsi son avis et rendrait compte des avis des différents acteurs locaux.

e) Confier au SAGE certaines fonctions d'arbitrage sur des thèmes « orphelins » et d'investigations méthodologiques qui intéressent l'agence de l'eau

Cette proposition peut concerner des domaines comme la mobilité des cours d'eau, la définition des débits objectifs d'étiage, etc. Elle doit absolument donner lieu à une **officialisation de la demande** et à une **médiatisation à la fois auprès des acteurs locaux** (par exemple, une lettre du président du comité de bassin demandant à la CLE de définir certains objectifs concernant leur territoire à inscrire dans le SDAGE) et **auprès des partenaires de l'agence** (et notamment des services de l'Etat). Il ne s'agit évidemment pas ici d'imposer un thème de travail aux acteurs locaux : les domaines visés doivent rencontrer des problématiques portées le SAGE.

III.2.2 RENFORCER CE SOUTIEN SUR CERTAINS TERRITOIRES

Jusqu'à aujourd'hui, la politique de l'agence de l'eau Loire Bretagne en matière de SAGE a visé 1) à couvrir au maximum le territoire du bassin Loire Bretagne par des démarches SAGE dans une logique de mettre en place des relais pour assurer, a minima, une communication sur les enjeux ressource à l'échelle locale (actuellement 3/4 du bassin sont couverts, près de 40 SAGE sont en élaboration ou en cours d'émergence), 2) à afficher la

volonté que ces SAGE puissent assurer des fonctions plus ambitieuses que le seul relais local, en devenant, par exemple, un référent pour les acteurs locaux.

Cette logique d'action pose deux questions au regard de la mise en œuvre des SAGE.

- Comment concilier ces deux objectifs au niveau de la mise en œuvre ? Défendre des SAGE « forts » nécessite en effet obligatoirement un investissement politique et des moyens d'animation et d'assistance de la part de l'agence de l'eau qu'il est utopique d'envisager sur l'ensemble des SAGE du bassin Loire - Bretagne.
- De fait, certains SAGE ne se positionnent pas comme référent de la gestion locale de l'eau mais plutôt comme coordinateur/facilitateur (cf. analyse), comment alors « tirer » vers le haut ces SAGE « humbles » ?

Pour dépasser cette tension, l'agence de l'eau peut s'appuyer sur ses **thèmes prioritaires d'intervention** pour soutenir plus particulièrement certains SAGE. Ce soutien renforcé signifie que **l'agence est prête à défendre, sur ces territoires, la délibération locale notamment vis-à-vis des autres acteurs institutionnels.**

Quels sont les SAGE concernés ?

Au delà des thèmes prioritaires de l'agence dont le choix peut s'appuyer sur **les enjeux DCE (NABE) et/ou patrimoniaux, cette politique de soutien renforcé doit pouvoir rencontrer également les dynamiques locales en place.** Il s'agit, sur ce dernier point, d'identifier les contextes d'acteurs les plus favorables non pas sur le critère des rapports de force (contexte le moins conflictuel par exemple) mais sur celui de la mobilisation ou l'affichage politique des acteurs locaux (prise de position par exemple) en faveur d'un SAGE interlocuteur incontournable de la gestion locale de l'eau.

Ce faisant, l'agence contribuerait à rendre plus visible le rôle et le pouvoir de certains SAGE et les exemples ainsi créés pourraient susciter une émulation sur les autres territoires.

Quel soutien particulier de l'agence de l'eau sur ces territoires ?

Le soutien de l'agence de l'eau doit se traduire sur ces SAGE par :

- Une **animation de terrain renforcée** via une présence aux réunions locales pendant la phase d'élaboration et de mise en œuvre.
- Un **soutien politique** qui concrètement peut prendre la forme suivante :
 - **suivre les avis de la CLE.** Dans les cas où l'agence ne veut pas en tenir compte, se donner l'obligation d'argumenter et de défendre cette argumentation auprès des acteurs du SAGE,

- ne pas hésiter à **interpeller le comité de bassin** pour soutenir certains dossiers issus de la délibération locale. Être prêt à aller au conflit avec les partenaires institutionnels de l'agence de l'eau, y compris, par exemple, dans la négociation des contrats départementaux. Cela implique **un temps de négociation institutionnelle bilatérale** différent de l'animation de terrain évoquée ci-dessus.

D'une manière générale, au-delà de cette question du soutien renforcé de l'agence de l'eau, celle-ci doit être attentive à ne pas créer de quiproquos au lancement des SAGE, en soutenant des démarches dont le contexte d'émergence s'avère peu favorable à une mobilisation des acteurs locaux autour d'un SAGE.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LES ETUDES DE CAS

SAGE Blavet

Mme Le Luron (Animatrice) et **M.Bageot** (président CLE)
Mme Le Clezio (élue amont/CG22)
Mme Le Bouille (chargée de mission chambre agriculture)
M.Bertran (Mise 56)
Mme Gremillet (chargée de mission conseil régional Bretagne)

SAGE Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand Lieu

M. Charruau et M.Bouvil, (animateurs)
M. Naud (président CLE et structure porteuse)
M. Corbineau (syndicat irrigant)
M. Gilbert (élu amont – St Denis la Cherasse)

SAGE Sèvre Nantaise

Mme Des Dorides (Présidente CLE)
Mme Rannou (directrice IIBSN)
M. Roy (CG 85)
Mme Durand (élue commune amont - Cholet)

SAGE Vilaine

M.Arrondeau (animateur),
Mme Davy (élue SI aménagement hydraulique 35)
Mme Jehano (CG 56)
M.Ferrand (MISE 44)

SAGE baie de Bourgneuf et marais bretons

Hervé Ponthieux (animateur)
Jacques Oudin (président de la CLE)
Karine Boulot (technicienne syndicat mixte des marais de St Jean de Mont et Beauvoir sur mer)

SAGE Odet

Anne-Sophie Blanchard (animatrice)
Mme Coustans (présidente de la CLE et du SIVALODET - maire-adjointe de Quimper)
Dominique Dhervé - ancien animateur
Arnaud Dollé - Eaux et rivières de Bretagne

SAGE Oudon

Daniel Beylich (président de la CLE, maire de Cosmes (Mayenne))
M. de Simian, président du SBOS (structure porteuse)
Régine Tieleguine (animatrice, directrice du SBOS, directrice du SYMBOLI)
Maud Courcelot (agence de l'eau LB)