

Atelier 3 « implication des services de l'État dans le SAGE »	
Animateur : Emilie Derivière (DRIEE IF)	Rapporteur : Hélène Marquis (DRIEE IF)
Référent DEB : Xavier Pestel	
Éléments de contexte	
<p>Lors de son émergence, des différentes étapes de son élaboration et de sa mise en œuvre, les services de l'Etat ont un rôle particulier dans le SAGE, étant donné que ces procédures sont encadrées réglementairement et que le SAGE a une portée juridique renforcée depuis la LEMA (30 décembre 2006).</p> <p>En outre, le document du SAGE est le fruit d'une co-construction et d'une concertation entre les différents collègues de la CLE dont celui des services de l'Etat. Le « porter à connaissances » initial de l'Etat, obligatoire, ainsi que l'accompagnement en continu facilitent la prise en compte des données, enjeux et documents existants.</p> <p>Sur la base de l'état des lieux, le PAGD fixe des objectifs, des orientations et des dispositions de nature à encadrer les décisions de l'Etat et des collectivités territoriales par rapport aux enjeux fondamentaux de gestion de l'eau sur le périmètre du SAGE. Les documents d'urbanisme doivent également être compatibles avec le PAGD du SAGE.</p> <p>Le règlement et ses documents cartographiques sont opposables aux tiers dès la publication du schéma approuvé. Les règles édictées doivent être traduites dans les décisions prises dans le domaine de l'eau et des ICPE.</p> <p>Pour l'élaboration du SAGE mais également pour sa mise en œuvre, les relations entre l'animateur, le bureau et services de l'Etat sont importantes. La portée juridique du SAGE entraîne une implication forte des services de l'Etat (rédaction des documents, révision des autorisations/déclarations loi sur l'eau ou ICPE, mais aussi contrôle, sanctions...).</p> <p>Néanmoins, compte tenu de l'évolution des missions des MISE notamment, les moyens dédiés aux SAGE ne sont plus en adéquation avec l'implication requise des services de l'Etat, ce qui demande d'imaginer une nouvelle forme d'organisation.</p>	
Objectif de l'atelier	
<p>L'objectif de cet atelier est de répondre à plusieurs questions :</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Comment l'Etat peut intervenir en amont des réunions de CLE ? (formation sur Police de l'Eau, nomenclature...)? ❖ Organisation des services : Quelle articulation entre les services d'eau et d'urbanisme dans les DDT/DREAL pour l'élaboration et la mise en œuvre du SAGE? ❖ Quelle articulation avec les établissements publics et les collectivités structurantes (Agence, ONEMA, Régions, Départements)? ❖ Qu'est ce qu'un animateur attend des services de l'Etat ? Qu'est ce que les services de l'Etat attendent d'un SAGE ? ❖ Comment améliorer le fonctionnement entre l'animateur et la DDT pilote ? (avis de la CLE sur les dossiers, PAOT/plan de contrôle, implication dans les réunions des MISE) ❖ Comment traduire le PAGD et le règlement d'un SAGE dans la doctrine d'instruction de dossier du service de police de l'eau, et dans politique d'opposition à déclaration ? ❖ Qu'attendre de l'avis de la CLE sur les dossiers de demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ? Comment garantir la prise en compte de cet avis par les services ? ❖ Quels plus value et intérêt du SAGE pour la police de l'eau et des ICPE ? Pour l'aménagement du territoire ? ❖ Comment <u>organiser</u> le travail de rédaction d'un SAGE ? Quel doit être le positionnement des services de l'Etat ? 	
Déroulement	
<p>Les participants de l'atelier venaient de tous les services (Etat, animateur, ONEMA, Agence)</p>	

Supprimé : organiser

Restitution

Présentation par Emilie Derivière : Comment les services de l'Etat doivent ou peuvent s'impliquer dans les SAGE ?

- **Préambule quoi qui?**

Présentation de la composition de la CLE (collège de l'Etat). Il y a des acteurs prévus dans les textes comme le préfet coordonnateur de bassin, l'agence de l'eau, le parc national et parc marin s'ils existent. D'autres acteurs sont incontournables comme la MISE, le préfet pilote.

La question de l'intégration des aménageurs publics (comme EPA) dans le collège Etat suscite parfois le débat: sont-ils dans le collège de l'Etat ou usagers ? Il peut y avoir divergence de vue entre EPA et représentants de l'Etat chargés de l'application des textes SAGE, même si l'Etat est censé parler d'une seule voix et l'utilisateur censé défendre son usage. Cette intégration est laissée à l'appréciation du préfet s'il y a débat.

L'exemple de l'Ile de France est distribué, sous forme de tableau comprenant l'ensemble des membres des collèges Etat des CLE en Ile de France.

La fusion récente des directions de l'Etat a induit une recomposition des collèges Etat, et la définition du collège de l'état est plus difficile à rendre lisible notamment aux animateurs.

Question : VNF peut-il faire partie du collège État ? C'est le même débat que pour l'EPA, c'est un usager de l'eau et le préfet pilote devra prendre une décision qui satisfait la bonne marche du SAGE normalement. Localement, la question a été posée, en attente de réponse.

- **Cadre d'intervention de l'Etat.**

Au niveau national : une nouvelle circulaire SAGE est sortie en mai 2011 qui complète celle du 21 avril 2008. Ces circulaires fixent un cadre d'intervention de l'Etat dans les SAGE.

La LEMA, le Grenelle de l'environnement, la feuille de route des services, déclinée en région, définissent également le cadre d'intervention de l'Etat.

Au niveau du bassin, le SDAGE et le PDM puis également les programmes d'intervention des agences (PTAP en Seine Normandie) définissent les orientations et la stratégie d'action adoptée sur le territoire, « là où on met le paquet avec les services de l'état ».

Au niveau régional : le profil environnemental régional : notamment pour l'évaluation environnementale, le Schéma de cohérence écologique référence bientôt : insuffler les trames vertes au niveau des SAGE

Au niveau départemental : PAOT/ SAGE, plans départementaux des collectivités, stratégie des MISE sur l'instruction des dossiers, politique opposition à déclaration.

Question : Doit-il y avoir autant de politiques d'opposition à déclaration que de SAGE)

Non, l'objectif est de ne pas multiplier les documents. Il faut être fin dans le document pour prendre en compte la connaissance du territoire qu'apportent les SAGE, tout en étant efficace pour l'instruction et ne pas trop alourdir la procédure notamment en termes de délais.

Remarque : si le règlement du SAGE n'est pas repris dans la politique d'opposition, ça ne sert à rien. Il doit être pris en compte. Le SAGE apporte les éléments concrets, les services ne devraient pas pouvoir s'en passer.

Réponse : la politique d'opposition à déclaration n'a pas de valeur réglementaire contrairement au règlement du SAGE mais les 2 peuvent s'auto alimenter en fonction des stades d'avancement du SAGE. On peut aussi s'appuyer sur l'état des lieux du SAGE s'il est en cours d'élaboration, la politique MISE peut aussi servir de trame pour écrire le règlement, elle permet de confirmer des priorités du territoire.

Q : la Politique d'opposition à déclaration : ce document est-il présent dans tous les départements ?

R : Non, évalué à 70% des départements.

Une circulaire pour la prise en compte de la DCE dans l'instruction des dossiers loi/eau et ICPE est en cours. L'idée pour l'instructeur est de se demander: « Suis-je dans une zone où il y a besoin de fouiller

un peu plus car il existe un SAGE ? »

Les SAGE peuvent apporter des focus sur les bonnes actions à mener.

- **Posture et stratégie à adopter par l'Etat dans les SAGE :**

- **Emergence :**

La circulaire SAGE de 2011 réaffirme le rôle de l'Etat pour l'émergence des SAGE, notamment pour les SAGE nécessaires et les SAGE littoraux. Il s'agit notamment de développer les partenariats en vue de l'identification d'une structure porteuse. Néanmoins, le SAGE part habituellement d'une volonté politique locale et il s'agit d'une démarche difficile à imposer aux acteurs locaux. L'article R.212-6 du CE stipule que si les SAGE nécessaires ne sont pas mis en place dans les délais, c'est l'Etat qui s'en charge.

Au moment de la consultation sur le périmètre et de la constitution de la CLE, il faut veiller à rassembler les acteurs pour qu'il y ait solidarité amont/aval au sein de la CLE, veiller à la représentativité des usagers. Le comité de bassin donne un avis sur le périmètre.

- **Elaboration :** en résumé, il s'agit de faciliter l'accès aux données, se coordonner, apporter un cadrage aux CLE.

Il y a pour cette phase un gros travail de porter à connaissances de l'Etat (délai de 2 mois après la réunion d'institution de la CLE).

Retour d'expérience en IDF :

Un « Porter à connaissance type » a été élaboré par la DRIEE pour l'Ile de France. Le document est disponible sous gest'eau. La démarche SAGE est longue, il faut avoir une traçabilité des données fournies, ce document permet de constituer une sorte de base de données qui doit être mise à jour au fur et à mesure que des documents utiles sortent et qu'ils sont fournis à la CLE. Dans le PAC type de la DRIEE, l'entrée se fait par thématique ou par services. Il y a également des références biblioréglementaires. Le PAC type a été présenté aux MISE de la région pour avis.

L'Etat liste lors du PAC les enjeux qui lui sont propres dans chaque SAGE. La MISE (qui dépend du préfet pilote) synthétise les enjeux de l'Etat à l'échelle du bassin versant. Cette étape est la première démarche de coordination entre les services de l'Etat autour d'un territoire.

La responsabilité des représentants de l'Etat est de porter les objectifs DCE, Grenelle...

Beaucoup de questions ont été posées dans les discussions en plénière de la matinée sur la diffusion des données, le porter à connaissance devrait constituer un outil permettant de lever cet obstacle.

L'Etat a aussi un rôle d'expertise, de cadrage de la démarche. Il ne faut pas hésiter à expliquer les enjeux, les difficultés éventuelles et à recadrer en cours d'élaboration, les points pouvant conduire à blocage en amont. Avoir à donner un avis défavorable de l'Etat après avoir travaillé à l'élaboration ne serait pas satisfaisant.

Il faut aussi que les services adoptent plus « le réflexe SAGE » : réflexe d'information, pas évident déjà en interne à l'Etat, réflexe de prise en compte.

Trouver des consensus entre services en faisant remonter les points conflictuels mis en avant par les travaux du SAGE (conflits d'acteurs et d'intérêt aménagement/eau, agriculture/eau).

Remarques animateurs :

– *Les délais imposés par la circulaire posent problème pour les animateurs car certains points de blocage ne dépendent pas de la CLE ou la structure porteuse (arrêté de CLE, élections, phase d'approbation très long),*

– *Pour le porter à connaissance : parfois l'Etat n'est pas dans les délais, idem pour l'évaluation environnementale. Il y a des problèmes de transmission entre services de la préfecture et DDT par exemple.*

Remarque DREAL :

L'Etat a le devoir de pédagogie et de faire respecter la loi, mais il est du devoir de la CLE aussi de rappeler les délais et de solliciter l'Etat s'il n'est pas dans les délais. Il y a une interaction quotidienne, le tiers (président de CLE) peut rappeler l'Etat à l'ordre pour que l'état réagisse.

Réponse : La RGPP a parfois changé les répartitions de rôle entre préfecture/DDT, certains points restent à améliorer.

– Animateur: chacun son rôle : le président de CLE n'est pas censé rappeler à l'Etat son devoir...
Si c'est pour débloquer pourquoi pas.
– La concertation a ses limites, car à la fin c'est une personne qui signe.

Question : Pourquoi y a-t-il une consultation du préfet coordonnateur de bassin au niveau du périmètre?

Réponse : Il faut qu'il y ait cohérence dans un bassin, sur le périmètre, il ne doit pas y avoir de superposition entre 2 SAGE. Il faut également vérifier la cohérence avec les limites de bassin, c'est là qu'intervient le rôle du CB et du PCB. Les périmètres sont bien hydrographiques, c'est le sens du SAGE et de la loi, mais on trouve encore des périmètres établis sur une liste de communes, sans cartographie délimitant le bassin versant hydrographique.

Remarque :

– Dans le bassin Artois Picardie le périmètre communal est maintenu.
– Urbanisme: les références sont communales. Cela peut donc poser problème lorsqu'il s'agit de la compatibilité entre documents.

– Il y a des zones de « non droit » entre 2 SAGE.

ED: C'est tout l'intérêt et le rôle du comité de bassin et du PCB. Attention il faut reprendre les périmètres pour ces cas là.

– Pour les SAGE Eaux souterraines, c'est plus compliqué.

ED: La nouvelle circulaire indique qu'un SAGE de nappe qui ne communique pas avec les eaux de surface peut se superposer à des SAGE eaux superficielles; ça ne règle pas tous les cas.

– Politique de bassin joue beaucoup: pourquoi y a-t'il des différences entre bassins?

L'Agence RM&C réalise une étude sur les SAGE et leurs impacts. Le Comité d'agrément du bassin RM&C demande une étude socio-économique systématique pour les SAGE.

- Mise en oeuvre

Il s'agit souvent pour l'Etat de veiller à la mise en cohérence du SAGE avec les contrats d'application. Il s'agit également de consulter la CLE pour avoir un avis sur les dossiers soumis à autorisation (Loi sur l'Eau ou ICPE)(et éventuellement en amont des grands projets d'aménagement) sur le territoire. L'avis officiel de la CLE compte et peut avoir une portée politique.

Rq animateur: Attention la CLE a une structure porteuse qui a aussi un avis politique.

– Le législateur a fait le choix de responsabiliser les acteurs locaux, il y a un tri à faire, par gros enjeux.

– cas de l'urbanisme: les services de l'état doivent être consultés dans leur ensemble et toutes les couches...Il faut les aller retour aussi avec les services urbanistes.

ED: Services eau-urbanisme , un des points de cet atelier. Il y a des initiatives déjà en place.

- DREAL: On parle beaucoup de l'urbanisme, mais si on regarde composition de la CLE, aujourd'hui DREAL peut être délégation de bassin, ancienne DIREN, ancienne DRIRE. Les services ne sont pas en capacité de représenter l'ensemble des compétences. Il y a un problème aussi entre les Services industrie et les services environnement. Pas évident pour les représentants de l'état présents de répondre à toutes les questions.

ED: En DRIEE Ile de France (= DREAL sans partie équipement), une organisation a été prévue entre les ex subdi de DRIRE (devenues UT DRIEE départementales) et le service eau, afin de les solliciter aux étapes clés car il n'y a plus de représentant risques industriels dans les CLE, on a limité les membres du collège Etat suite aux fusions, en ne maintenant qu'un représentant de la DRIEE (ex représentant DRIRE supprimé sauf dans certains cas où l'ex subdi a été nommée car le préfet pilote tenait à garder le même nombre de membres dans le collège Etat (Beauce)). C'est donc au service eau de porter en CLE et commissions de travail l'ensemble des thématiques propres à la nouvelles direction, posture pas toujours aisée...On insiste beaucoup sur l'urbanisme et l'aménagement (commission dédiées) afin de développer un langage commun pour faciliter la compréhension mutuelle, car il est important d'aboutir à une meilleure prise en compte des enjeux de l'eau dans les politiques d'aménagement

– Haute Normandie (intra DREAL): les commissions thématiques sont ouvertes à tous les services, et une synthèse est envoyée à tous à chaque fois. S'il y a des sujets non arbitrés qui remontent en CLE,

la DDT organise une réunion où une position commune est prise à l'issue d'une discussion qui peut être vive entre services. Car en CLE c'est très délicat et il faut avoir une position commune. Usant mais répond à besoin.

– Il est parfois plus facile de se coordonner avec les partenaires Agence, Onema qu'en interne.

La feuille de route donne beaucoup de priorités. En Ile de France les services veulent quand même intervenir dans l'écriture des documents finaux.

Xavier Pestel (DEB): Feuille de route:

La feuille de route regroupe l'environnement, le logement, l'urbanisme..., le rapprochement des structures va dans le sens du rapprochement de ces thématiques, des progrès sont donc en cours pour avoir une planification plus intégratrice de l'ensemble de ces thématiques. La création des DDTM, des DREAL va dans le sens de l'intégration de l'urbanisme dans l'environnement. La feuille de route reprend cette idée. Les thématiques ont peu évolué depuis la feuille de route 2009/2010 car les dossiers fixés pour 2009/2010 représentent un travail de longue haleine (captages, continuité écologique...). La feuille de route a donc été reconduite cette année avec peu d'évolutions. Le volet planification change un peu, il faut remettre en compatibilité tous les documents d'instruction: cela représente un travail important. Il y a un réel besoin de priorisation. Les SAGE doivent bien sûr être pris en compte pour prioriser les actions dans les PAOT par exemple.

Poursuite de la présentation sur les outils mobilisables par les services de l'Etat à partir de retours d'expériences:

- lettres d'information SAGE,
- réunions régionales SAGE,
- porter à connaissance type (gesteau),
- grille de lecture du SAGE Beauce pour la police de l'eau,
- et 2 cas qui peuvent être retrouvés dans le ppt (passés en revue très vite) : organisation des avis sur dossier en prévision de la mise en œuvre du SAGE Beauce (étude menée par SCE sur la gouvernance), grille de prise en compte d'un SAGE de l'Essonne par la DDT....

Brainstorming:

3 groupes ont été formés ensuite en tirant des papiers, pour réfléchir à 3 points principaux:

- La stratégie de coopération entre services en interne Etat et Etat/établissements publics
- La posture de l'Etat: adoption d'une position commune, définition des enjeux
- Les attentes des animateurs/de l'Etat

Problèmes - Questions	Réponse(s) possible(s)	Bénéfices	Conditions de réussite	Facteurs d'échec
Stratégie de coopération interne Etat				
- Il y a un besoin de clarification des responsabilités entre DREAL/DDT, parfois pas toujours responsabilisées sur le sujet SAGE	Mise en pratique d'arbitrage avant les CLE.		Eviter absolument les dissonances au niveau des CLE	
- Les attentes vis à vis du SAGE ne sont pas toujours les mêmes entre services de l'Etat (ambition du SAGE, enjeux à pousser...)	- Se mettre d'accord en configuration inter MISE sur l'ambition donnée au SAGE (Agence, état et CLE...) dès l'émergence, en amont.			
- La diminution des moyens (Etat) induit parfois des impossibilités à participer aux CLE, une nécessaire priorisation de certains SAGE...	<p>- Généraliser un fonctionnement en réseau, au niveau national, bassin et région.</p> <p>- Les espaces d'échange DREAL/DDT/ animateurs doivent être plus fréquents (de type séminaire bassin SAGE et séminaires inter MISE régionaux impliquant les animateurs)</p> <p>- Prévoir une organisation concertée, avec des relais possibles pour les réunions.</p>		beaucoup de connaissances et d'informations existent, qu'il faut arriver à faire circuler d'avantage au profit du SAGE, au niveau des relais clairement identifiés (chargés de mission SAGE en DREAL, DDT...).	

Problèmes - Questions	Réponse(s) possible(s)	Bénéfices	Conditions de réussite	Facteurs d'échec
Posture de l'Etat				
Parfois manque de coordination surtout dans le cas de SAGE interdépartementaux ou inter régionaux	- Il faut organiser la coordination qui peut être extrêmement consommatrice de temps.			
La définition d'un pilote au sein du collège Etat concernant une thématique particulière n'est pas toujours claire entre DREAL, DDT, ONEMA, Agence	- Définir un service pilote par thématique au préalable de la phase d'élaboration, - et maintenir l'organisation jusqu'au bout en reconnaissant les pilotes pour chaque thématique.	- Suivi des thématiques du SAGE plus facile		Changement de pilote thématique au cours de l'élaboration du SAGE
- Il existe des cas où faute de temps disponible pour les autres acteurs, seule l'Agence de l'eau est représentée en CLE. Il est alors attendu que la personne puisse répondre aux questions concernant l'Etat, ce qui est parfois délicat.	- dans ces cas là, un coordination préalable téléphonique est absolument nécessaire. Il s'agit d'éviter ces situations.			
- La validation finale du SAGE par le CB arrive en fin de procédure et un avis défavorable apparaît très délicat en fin de processus.	En Seine Normandie, lors des Commissions territoriales, un point d'avancement est possible sur les SAGE pour identifier très en amont les problèmes ou difficultés éventuelles (généralement phase tendances et scenari)	Identification en amont et correction possibles d'éventuels problèmes vis à vis du SDAGE	Communication nécessaire sur la démarche à suivre pour avoir l'avis du CB	
- Il y a des SAGE mis en place sans volonté politique locale ou qui n'avancent pas, on reste sur un consensus mou: que faire? Un SAGE est-il vraiment pertinent?	- Un étude de l'Agence RM&C a été réalisée et est intéressante de ce point de vue là pour identifier l'intérêt des SAGE. - Certains SAGE démarrent mal en l'absence de structure vraiment porteuse. Il y a un travail important à réaliser en amont de l'émergence et de la définition du périmètre du SAGE.			

Problèmes - Questions	Réponse(s) possible(s)	Bénéfices	Conditions de réussite	Facteurs d'échec
Attentes des animateurs vis à vis de l'Etat				
- Il existe un besoin de présentation des dossiers structurants à la CLE	- Présentation par les acteurs de l'état (et non l'animateur) dans les CLE des enjeux prioritaires identifiés dans le PdM, le SDAGE , mais aussi des dossiers structurants le territoire.			
- Forte attente pour la rédaction des SAGE (comité de rédaction) pour éviter des soucis juridiques derrière.	- Forte participation nécessaire des services de l'Etat.		Participation a minima en amont et en fin de processus pour validation juridique.	Aucune participation
- Il y a des phases avec des réunions nécessitant le quorum, (sur les commissions thématiques pas forcément):	- articulation/organisation à trouver pour qu'il y ait un maximum de personnes aux réunions avec vote, et se répartir les commissions thématiques ou les réunions moins importantes.		Envoi des invitations (courrier +mail) très en amont pour que le collège Etat s'organise	
- Une attente forte est celle de la récupération des données et des indicateurs dans les 2 sens (au début du SAGE PAC mais après, l'information liée au SAGE doit être disponible pour l'état): il faudra trouver une articulation.	- Plateforme nationale ou régionale qui soit disponible pour les SAGE et mise à jour possible par les SAGE.			
Les SAGE interrégionaux posent un problème car il y a plusieurs DREAL référentes,	- Définir une DREAL pilote correspondant au département pilote pour faciliter l'organisation.			
Le turn-over dans les services de l'Etat est un point de difficulté	- Mettre en place une traçabilité des données - Des sessions de formation des arrivants peuvent être organisées au niveau bassin.			