

**Institut National de la Recherche Agronomique
Ecole Normale Supérieure de Cachan
Groupe d'Analyse des Politiques Publiques
(UPR 268 du CNRS)**

LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE DE BASSIN

**Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration
des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux**

- Rapport final de synthèse (volume n°1) -

Sophie ALLAIN

15 septembre 2002

Projet de recherche avec le Groupe Inter-Bassins

Avant-propos

Cette étude a été réalisée par Sophie Allain, chargée de recherche de l'Institut National de la Recherche Agronomique (Département Systèmes Agraires et Développement), à l'Ecole Normale Supérieure de Cachan - Groupe d'Analyse des Politiques Publiques (UPR 268 du Centre National de la Recherche Scientifique).

Elle a été commanditée par le Groupe Inter-Bassins et financée par l'Agence de l'Eau Adour-Garonne.

Le présent rapport est le rapport final de synthèse présentant les analyses et les conclusions de l'étude comparative de 10 situations d'application de la procédure de SAGE (il reprend et approfondit les deux rapports de synthèse intermédiaires¹).

Les 10 monographies correspondant à l'étude individuelle de chaque situation font l'objet d'un second rapport (volume n°2).

Coordonnées de l'auteur

Sophie ALLAIN
Ecole Normale Supérieure de Cachan – GAPP (UPR 268 du CNRS)
61, avenue du Président Wilson (Bâtiment Laplace)
94 235 CACHAN Cedex
Tél : 01-47-40-59-66
Fax : 01-47-40-59-56
E-mail : sophie.allain@tiscali.fr

Je tiens à remercier toutes les personnes qui ont accepté de me recevoir, de répondre à mes nombreuses questions et de me confier des documents. J'espère que la présente étude pourra leur être utile.

Sophie Allain

¹. Allain S. (2001a)

Introduction générale

1. - Position du problème et objectif de l'étude

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a créé un nouvel instrument de planification, le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), plan intégré de gestion de la ressource en eau, réalisé à l'échelle d'un bassin versant, ainsi qu'une instance de bassin spécifique instaurée à cet effet, la Commission Locale de l'Eau (CLE), rassemblant des élus, des usagers, des associations et des représentants de l'Etat et chargée d'élaborer le SAGE dans la concertation.

Cette procédure a suscité un véritable engouement à sa création, en étant vue comme un outil « miracle » pour résoudre localement tous les problèmes de gestion collective de l'eau à une échelle pertinente, et même, au-delà, comme un modèle à valeur générale pour l'exercice de la « démocratie locale ». En même temps, l'application de cette procédure semble rencontrer un certain nombre de difficultés : lenteur de mise en œuvre, puisqu'au démarrage de cette étude en 2000, seulement trois SAGE étaient approuvés et en phase de mise en œuvre ; réticences de certains, qui l'accusent de « lourdeur » ou la qualifient d'« usine à gaz », et considèrent de ce fait qu'il faut restreindre les SAGE à des emplois bien précis, et notamment à des cas graves, et en aucun cas chercher à « paver » les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) avec des SAGE.

Si la procédure de SAGE tarde à être appliquée, il convient toutefois de noter qu'à la même époque, une cinquantaine de SAGE était en cours d'élaboration, qu'une vingtaine était en phase d'instruction, et qu'une vingtaine d'initiatives locales était recensée, avec une situation variant toutefois fortement d'un bassin à un autre.

Ce constat a conduit le Groupe Inter-Bassins à vouloir *mieux comprendre les conditions d'émergence des SAGE et les modalités d'élaboration de ceux-ci* :

- quelles sont les raisons qui poussent des acteurs locaux à s'engager dans une démarche de SAGE et les facteurs qui favorisent ou au contraire freinent la mise en place des SAGE ?
- quelles sont les démarches employées pour élaborer les SAGE et les facteurs qui favorisent ou au contraire freinent cette élaboration ?

C'est dans ce contexte qu'a été initiée la présente étude, dans l'optique de fournir au Groupe Inter-Bassins à la fois une meilleure connaissance des processus à l'œuvre et des propositions concrètes pour faciliter l'application de la procédure de SAGE.

On commencera pour cela à mieux caractériser la procédure de SAGE

2. – Problématique de l'étude

Afin de mieux comprendre la spécificité de la procédure de SAGE, il importe tout d'abord de bien comprendre dans quel contexte celle-ci a été créée.

2.1. Contexte de création de la procédure de SAGE

La loi sur l'eau de 1992 se présente clairement comme une loi s'inscrivant dans la poursuite de la loi de 1964, tout en visant à aller plus loin.

La loi de 1964 a été la première loi française à reconnaître l'unité de la ressource en eau et l'interdépendance des usages, et à tenter de jeter les bases d'une gestion globale de l'eau au niveau du grand bassin hydrographique : création d'institutions de bassin, les Agences de l'Eau, et mise en place de Comités de Bassin, composés à parts égales d'élus locaux, de représentants de l'Etat ainsi que d'usagers et d'associations, pour piloter la politique de ces Agences². Cette loi marque donc *une étape certaine vers la mise en place d'une gouvernance de bassin*, même si les institutions créées ne sont pas à proprement parler des organismes de gestion de la ressource en eau (les Agences de l'Eau sont avant tout des agences financières de bassin, prélevant des taxes sur les rejets et les prélèvements en eau et accordant des aides aux autorités locales et aux entreprises pour mener des actions incitatives).

Une nouvelle réforme devient nécessaire trente ans après, du fait d'une forte augmentation de la demande quantitative (croissance régulière des besoins domestiques et développement considérable de l'irrigation) et d'exigences qualitatives accrues (activités piscicoles, sportives et touristiques, mais aussi souci plus affirmé de protection de l'environnement). La circulaire du 15 octobre 1992 relative à l'application de la loi sur l'eau souligne ainsi que « si l'on n'y prend garde, ces nouveaux enjeux risquent d'être, à terme, porteurs de conflits et (qu')il devient donc indispensable de fixer de nouvelles règles du jeu ».

La loi du 3 janvier 1992 légitime clairement l'enjeu environnemental, renforce l'instauration d'une gouvernance de bassin ainsi que le dispositif législatif et réglementaire :

- tout d'abord, cette loi pose *deux principes essentiels* :

. « *L'eau fait partie du patrimoine commun de la Nation* » : cela signifie que « sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels sont d'intérêt général » et que « l'usage de l'eau appartient à tous dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis » (loi du 3 janvier 1992). Ainsi, du fait de sa valeur patrimoniale, « l'eau n'est plus seulement un enjeu économique : elle est devenue un enjeu écologique » et il s'agit d'assurer « la préservation des milieux aquatiques et des écosystèmes au même titre que et au même niveau que la protection et le développement des ressources en eau et de leurs usages » (circulaire du 15 octobre 1992) ; l'eau doit pouvoir être transmise aux générations futures, ce qui introduit l'idée d'une gestion durable de cette ressource.

. ses dispositions ont pour objet « *une gestion équilibrée de la ressource-eau* », qui permette d'assurer la préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides, la protection contre toute forme de pollution, le développement de la ressource en eau, la valorisation de l'eau comme ressource économique et sa répartition, de manière à satisfaire ou à concilier les exigences de santé et d'alimentation en eau potable, de conservation et de libre écoulement des eaux, de protection contre les inondations, et de l'ensemble des usages (agriculture, pêche, industrie, production d'énergie, transport, tourisme, loisirs et sports nautiques...).

². Gazzaniga et alii (1998) ; Lebourhis (1999)

- par ailleurs, la loi cherche à *renforcer la décentralisation* et à *impliquer davantage les acteurs locaux* – collectivités territoriales et usagers – dans la gestion de la ressource en eau, tout en assurant une meilleure coordination des actions, en créant *deux instruments de planification participative de bassin* :

. des plans globaux, les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), qui doivent fixer « les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau » pour chacun des six grands bassins hydrographiques français (loi du 3 janvier 1992) ; ces plans doivent être élaborés par le Comité de Bassin compétent à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin.

. des plans locaux, les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), qui doivent fixer à l'échelon d'une unité physique cohérente « les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides », de manière à permettre une gestion équilibrée de la ressource en eau ; ces plans sont eux élaborés par des instances spécifiques créées à cet effet, les Commissions Locales de l'Eau (CLE), qui rassemblent des élus, des usagers, des associations et des représentants de l'Etat, (à l'instar du Comité de Bassin, mais dans une proportion toutefois différente) et qui sont en outre chargées d'assurer la révision et le suivi des SAGE.

Ces instruments présentent deux innovations :

- *la recherche d'instauration d'une véritable gouvernance de bassin* avec un souci de gérer la ressource en eau, et cela à un échelon plus fin que ne l'avait fait la loi de 1964 ;

- *une conception de la planification reposant à la fois sur une approche globale et sur une approche participative* : c'est ce qu'exprime notamment clairement la circulaire du 15 octobre 1992 d'une part en soulignant la nouvelle « volonté de voir substituer à une approche classique par filière d'usage, une approche globale » ; d'autre part, en insistant sur le fait que « la solution proposée par la loi est celle de l'organisation d'une concertation en vue d'établir un système de planification des usages légitimes de l'eau » et sur « l'importance de la concertation publique en vue de l'acceptation collective des choix ».

- Enfin, une autre innovation des SDAGE et des SAGE est « *la portée juridique* de ces schémas » (circulaire du 15 octobre 1992), ceux-ci disposant d'un pouvoir réglementaire vis-à-vis des décisions publiques. Cette dimension juridique va de pair avec la volonté de la loi de 1992 de renforcer le dispositif législatif et réglementaire en matière de protection de la ressource en eau.

Examinons maintenant plus particulièrement les spécificités de la procédure de SAGE.

2.2. – Spécificités de la procédure de SAGE

La procédure de SAGE se présente comme *une forme très institutionnalisée d'action publique négociée* (Allain 2001b, Allain, 2002) :

- elle établit *un nouveau système d'autorité*, la CLE, chargée d'élaborer, de mettre en œuvre et de réviser le SAGE. Ce système d'autorité est défini par son *territoire d'action* (une unité hydrographique ou hydrogéologique pertinente, en général un bassin versant) et par sa *composition* (la moitié d'élus, un quart d'usagers et d'associations et un quart de représentants de l'Etat). Il diffère des systèmes d'autorité politico-administratifs classiques, de par ce territoire d'action, qui ne correspond pas aux territoires politico-administratifs classiques, et de par sa composition pluripartite. Cette instance est *très institutionnalisée*, puisque périmètre

et CLE doivent être approuvés par arrêté préfectoral au terme d'une phase dite d'instruction de la procédure.

- elle formalise fortement le type d'action publique en jeu : il s'agit d'une activité de planification s'intégrant dans un cadre législatif (loi sur l'eau) et très balisée :

. celle-ci suit trois étapes bien définies : une phase d'instruction (délimitation du périmètre et composition de la CLE) ; une phase d'élaboration du SAGE par la CLE ; une phase de consultation publique, avant approbation préfectorale.

. en ce qui concerne l'élaboration du SAGE, la procédure définit le type de résultat attendu (un document de planification), sa valeur, et de nombreux aspects de son mode d'élaboration et d'approbation.

. elle fixe les conditions de légitimation du SAGE, qui s'effectuent en plusieurs étapes : approbation du SAGE par la CLE ; consultation publique³, auprès des acteurs-clés du bassin (ensemble des élus, organismes consulaires, et services administratifs non représentés dans la CLE mais concernés par le projet), puis du Comité de Bassin, chargé de vérifier la compatibilité du SAGE avec le SDAGE, puis des citoyens du périmètre, à travers une mise à disposition du document ; approbation préfectorale.

. enfin, la loi détermine la portée juridique du SAGE et son articulation avec les autres actions publiques (« compatibilité » avec le SDAGE ; actions publiques menées dans le domaine de l'eau devant être « compatibles » avec le SAGE ; autres actions publiques devant en « tenir compte »).

Cette activité de planification est orientée vers l'action (et pas seulement vers l'échange), visant non seulement à régler des conflits et des contentieux, mais aussi à organiser des actions futures et à anticiper des problèmes.

- elle prévoit un cadre explicite de négociation, puisque le SAGE est élaboré par une instance pluripartite créée spécifiquement et qu'il est ensuite soumis à une phase de consultation publique ; les règles de participation à cette négociation sont bien définies, tant en ce qui concerne la composition de la CLE, que l'organisation de la consultation publique.

La participation est élargie (représentation d'une diversité de points de vue issus de différentes sphères de la vie socio-économique), avec une possibilité de confrontation directe entre les acteurs concernés : de par sa composition, la CLE représente ainsi une ouverture certaine par rapport au « triangle classique » du système politico-administratif local français, puisqu'elle comporte des représentants du monde associatif et d'intérêts traditionnellement moins bien représentés comme ceux de la pêche par exemple ; ce n'est toutefois qu'un ensemble intermédiaire de concertation⁴, car l'ouverture reste limitée à des acteurs légitimés et ne s'étend pas à l'ensemble des citoyens du territoire.

- elle définit clairement le domaine d'action publique concerné : les compétences de la CLE portent sur tout ce qui concerne l'eau (utilisation, mise en valeur et protection) dans toutes ses dimensions (eaux superficielles et souterraines, écosystèmes aquatiques et zones humides) à l'échelle de l'unité hydrographique retenue ; il s'agit donc de traiter une multiplicité de questions dans le cadre d'un territoire, le périmètre du SAGE.

³. La consultation prévue ici est beaucoup plus large que celle envisagée pour le projet de SDAGE, qui devait seulement être soumis à l'avis des conseils régionaux et des conseils généraux, avant d'être adopté par le Comité de Bassin et approuvé par le préfet coordonnateur.

⁴. Gaudin (1995).

Toutefois, cette procédure ne présente pas un caractère obligatoire, dans la mesure où aucune responsabilité précise n'est définie quant à l'initiative du démarrage d'un SAGE et où aucun délai n'est précisé dans la loi.

2.3. - Analyse de l'application de la procédure de SAGE

· *Cadre théorique*⁵

Si la procédure fixe de nombreux aspects de la manière dont un SAGE doit être lancé et élaboré, on considère que les processus concrets d'application de cette procédure ne vont pas découler « automatiquement » de celle-ci mais seulement être orientés par elle : en effet, comme on vient de le voir, l'initiation même de l'application de la procédure n'est pas définie clairement ; plus généralement, ces processus vont mettre en jeu de multiples acteurs aux intérêts différents, voire divergents, mais qui, du fait de leur interdépendance dans une situation « sous tension » concernant une ressource en eau, vont être amenés à coopérer pour trouver une solution mutuellement acceptable leur permettant de gérer leurs relations et leurs rapports à cette ressource. Cela nous conduit à considérer *l'application de la procédure de SAGE comme une négociation se déroulant en plusieurs « rounds » successifs pour aboutir, si elle réussit, à l'élaboration d'un SAGE.*

*Par situation d'interdépendance « sous tension » concernant une ressource en eau, on entend l'existence d'un sentiment diffus que quelque chose ne va pas, ou devrait être amélioré ou changé dans un territoire où un ensemble d'acteurs sont liés, parce qu'ils doivent partager une même ressource en eau. Toutefois, une telle situation ne garantit pas en soi le lancement et l'élaboration d'un SAGE ; ceux-ci requièrent l'organisation d'une *action collective, qui repose sur des interactions entre différents types d'acteurs* (qu'il s'agisse d'individus, groupes ou organisations), parce qu'aucun n'a la capacité d'imposer sa propre volonté aux autres, et parce qu'en même temps il n'existe pas de collectif constitué.*

L'application de la procédure de SAGE s'effectue dans un territoire particulier, avec des caractéristiques physiques et socio-économiques et une histoire spécifiques, où se mêlent une grande diversité d'institutions et d'actions publiques ; elle est donc fortement contextualisée. Cela amène à *analyser l'application de la procédure de SAGE relativement à un cadre socio-institutionnel spécifique et à une situation donnée.* Ainsi, l'action collective de lancement et d'élaboration d'un SAGE va être influencée par le contexte socio-institutionnel, qui pourra à son tour être affecté par le déroulement et les résultats de celle-ci.

La représentation élargie de l'application de la procédure que l'on propose conduit à considérer celle-ci non seulement comme l'élaboration d'un SAGE, mais plus généralement comme la tentative de mise en place d'une gouvernance de bassin, c'est-à-dire comme *l'élaboration d'un nouvel ordre négocié*, susceptible d'entraîner des modifications dans le domaine de l'action publique locale. Autrement dit, on ne considère pas que le résultat du processus se limite seulement à l'obtention (ou non) d'un accord institutionnalisé, l'approbation préfectorale du SAGE. Notons que si l'on considère ici que l'aboutissement de l'application de la procédure correspond à l'élaboration d'un SAGE, on peut tout autant considérer la mise en œuvre du SAGE elle-même comme une nouvelle négociation ; autrement dit, un ordre négocié est toujours un ordre temporaire.

⁵. Les fondements théoriques de cette analyse ont été développés dans Allain (2002).

L'action collective de lancement et d'élaboration d'un SAGE sera étudiée autour de deux concepts interreliés, celui de *cadrage* et celui d'*organisation* :

- le concept de *cadrage* renvoie aux activités de conception et de catégorisation à l'œuvre dans une action collective, ainsi qu'à l'élaboration de significations partagées et de cadres de référence pour l'action.

- le concept d'*organisation* renvoie lui aux liens s'établissant entre les acteurs et à la constitution d'un collectif habilité à donner son avis et/ou à prendre une décision, ainsi qu'à la conduite de l'action collective (mise en place d'un système d'autorité, organisation du travail, mobilisation de ressources...).

On s'intéressera en outre à la manière dont celle-ci *s'institutionnalise*, c'est-à-dire tant aux valeurs et aux normes spécifiques qui peuvent se fabriquer au cours de l'action collective et orienter ensuite plus ou moins inconsciemment celle-ci, qu'à la manière dont l'action collective se légitime, ne serait-ce que pour permettre la mise en œuvre de ses résultats.

Pour comprendre la manière dont cette action collective progresse, il sera nécessaire de prêter attention aux *comportements des acteurs* envers celle-ci, que ce soit pour participer ou pour rester en dehors, que ce soit pour favoriser celle-ci ou pour la combattre, que ce soit vis-à-vis de mobiles individuels ou vis-à-vis de mobiles plus collectifs. L'analyse de ces comportements individuels inclura l'analyse des comportements envers les autres, aussi bien que les comportements par rapport au contexte socio-institutionnel.

Ces comportements d'acteurs seront analysés à travers deux concepts interreliés, celui d'*argumentation* et celui de *jeux* :

- le concept d'*argumentation* se situe dans le registre du discours et renvoie tout autant aux méthodes discursives utilisées ou recherchées par les acteurs qu'aux modes de justification qu'ils utilisent pour (re)-cadrer et/ou (ré)-organiser l'action collective, pour faire valoir leurs opinions et préférences ou pour discréditer les arguments d'autres acteurs, pour rechercher des arguments d'autorité dans le contexte institutionnel pour emporter la conviction ou légitimer un argument.

- le concept de *jeu* se situe dans le registre du comportement concret et renvoie aux stratégies et tactiques utilisées par les acteurs dans un cadre collectif pour défendre leurs intérêts et points de vue, aux coalitions formées par les acteurs et aux options alternatives qu'ils mobilisent dans le contexte institutionnel. Arguments et jeux sont des catégories fortement reliées, car les arguments sont portés par des jeux spécifiques et les jeux justifiés par des arguments spécifiques.

· *Décomposition de l'analyse*

Les trois phases de la procédure suggèrent que cette négociation va se dérouler plus précisément au cours de trois grands « rounds » successifs sanctionnés par des accords intermédiaires (ou par des impasses) :

Etapes de la procédure de SAGE	Etapes de construction d'un ordre négocié (« rounds »)	Types d'accord
1 – Délimitation du périmètre et composition de la CLE	Etablissement d'une instance pluri-partite de bassin, dédiée à l'élaboration du SAGE	Approbation du périmètre et de la CLE par le préfet
2 – Elaboration du SAGE	Elaboration d'un plan négocié dans le cadre d'une instance pluri-partite de bassin spécifique	Approbation du plan par la CLE (vote)
3 – Consultation publique et approbation du plan	Consultation dans des forums élargis (élargissement du débat et légitimation)	Approbation du plan par le préfet

Dans le cadre de cette analyse, et compte tenu de l'état d'avancement des SAGE, on ne s'intéressera qu'aux deux premiers « rounds » :

- l'établissement d'une instance pluri-partite de bassin, dédiée à l'élaboration du SAGE, la CLE ;
- l'élaboration d'un plan négocié, le SAGE, dans le cadre de cette instance.

S'il est commode de considérer que ces phases se succèdent dans le temps, on devra toutefois être conscient qu'elles peuvent se recouvrir partiellement et que la manière dont chacune va se dérouler va interagir avec la façon dont les autres vont avoir lieu.

3. - Méthodologie

Le travail s'est appuyé sur l'analyse approfondie de 10 SAGE et sur une analyse comparative de ceux-ci.

Les cas à étudier ont été choisis avec le GIB afin d'explorer la variabilité des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE, une diversité de situations en terme de succès ou d'échec, ainsi que des SAGE à des états d'avancement différents.

On a considéré que deux critères étaient susceptibles de faire varier les processus d'émergence et d'élaboration des SAGE :

- la taille du périmètre (petit – moyen – grand) ;
- la motivation de départ principale «apparente » (nature des grands problèmes et/ou des grandes attentes envers le SAGE).

Si la notion de succès ou d'échec est difficile à appréhender *ex ante* et si elle est difficile à appliquer à des histoires en cours, on a choisi des SAGE en fonction de leur état «apparent » de réussite au moment du début de l'étude (succès – difficultés ou point mort), en fonction de l'appréciation que les membres du GIB en avaient.

Enfin ont été choisis des SAGE à des états d'avancement différents (en phase d'instruction – en cours de réalisation – en cours d'approbation ou de mise en œuvre), afin de pouvoir mener à la fois des analyses rétrospectives et des analyses de moments particuliers.

Les SAGE suivants ont été retenus : le SAGE de la Nappe de Beauce, le SAGE du Tarn amont, le SAGE du Loiret, les 3 SAGE du Marais Poitevin (Sèvre niortaise, Vendée et Lay), le SAGE de la Vilaine, le SAGE de la Boutonne, le SAGE de la Vallée de la Lys, le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, le SAGE de la Largue, le SAGE de la Drôme (cf tableau N°1, p.11-

13). Notons que les trois SAGE du Marais Poitevin ont été rassemblés dans une étude de cas unique, du fait des fortes relations existant entre ceux-ci.

Les investigations ont reposé sur :

- des entretiens approfondis avec une dizaine d'acteurs locaux, ayant joué ou jouant un rôle clé dans l'émergence et/ou l'élaboration du SAGE et issus des différents collèges, complétés par des entretiens plus rapides avec des acteurs locaux ayant une vision plus large des modes de gestion d'eau ;
- l'étude d'archives (compte rendus de réunions de CLE...) ;
- la participation éventuelle à des réunions de CLE ou de bureau.

La rencontre de plusieurs acteurs en différentes étapes a permis de suivre le déroulement de ces SAGE sur environ un an et demi de début 2000 à mi-2001.

Le guide d'entretien élaboré définitivement à la suite de premiers entretiens et d'une construction des questions-clés à analyser (cf premiers chapitres de chaque partie) visait à décrire :

1/ la situation et son évolution vues de façon externe, afin de mieux décrypter les données recueillies : a - caractéristiques physiques, socio-économiques et juridiques du bassin ; b - problèmes, conflits et risques de gestion de la ressource en eau ; c - acteurs principaux de la gestion de la ressource en eau et actions antérieures entreprises localement ;

2/ la mise en place du projet de SAGE : a - son émergence (circonstances particulières et acteurs clés, organisation de la mobilisation collective, motivations et attentes) ; b - la phase d'instruction (délimitation du périmètre, composition de la CLE) ; c - l'installation de la CLE (présidence de la CLE, structure porteuse) ;

3/ l'élaboration du SAGE : a - objectifs et démarche de travail ; b - organisation du travail de la CLE (organigramme, structure d'animation, mode de découpage du travail et répartition des tâches) ; c - modalités de décision, de concertation et de négociation ; d - les différentes étapes de l'élaboration du SAGE ; e - le document de SAGE ; f - « rayonnement » du SAGE.

4/ évaluation de la démarche engagée.

Chaque SAGE étudié a fait l'objet d'une monographie (cf volume n°2) ; l'analyse comparative a été menée en distinguant les deux premières phases de la procédure, et en s'intéressant donc aux conditions d'émergence (première partie) et aux modalités d'élaboration (deuxième partie) des SAGE.

4. - Plan de l'étude

L'étude est structurée en deux parties :

- Première partie : analyse des conditions d'émergence des SAGE
- Deuxième partie : analyse des modalités d'élaboration des SAGE

Pour chacune, on commence par analyser de façon approfondie la procédure, puis on confronte cette analyse à notre cadre théorique pour en déduire les questions-clés à examiner lors de l'application de celle-ci ; on examine alors de manière comparative la manière dont ces questions sont prises en charge dans les différentes situations empiriques étudiées, et on en tire des recommandations susceptibles d'améliorer l'application de la procédure.

Tableau N°1 – Présentation des cas étudiés

Nom du SAGE (Grand bassin concerné)	Taille du périmètre	Motivation de départ principale « apparente »	Etat «apparent» de réussite au début de l'étude (succès / difficultés ou point mort)	Etat d'avancement début 2000	Intérêt pour l'étude
1 – SAGE de la Nappe de Beauce (Loire-Bretagne + Seine-Normandie)	grand	- Problèmes de gestion quantitative de la ressource en eau (<i>nappe</i>) liés à l'irrigation	Difficulté à émerger	Périmètre délimité	<ul style="list-style-type: none"> - Question de la poursuite d'une première phase de négociations entre la profession agricole et l'administration ayant abouti à la mise en place d'un système de gestion volumétrique pour l'irrigation et du statut du SAGE par rapport à ce travail - Question de l'organisation d'une concertation à grande échelle ; mise en place d'une structure de concertation (Groupe Inter-Bassins), sorte de pré-CLE - Gestion d'une nappe (plus grande difficulté de mobilisation pour des problèmes « qui ne se voient pas » ?)
2 – SAGE du Tarn amont (Adour-Garonne)	moyen	- Problèmes de préservation de la qualité des eaux de surface dans une zone très touristique (Gorges du Tarn)	Longue maturation	Périmètre délimité	<ul style="list-style-type: none"> - Articulation d'une problématique de protection de la ressource en eau avec une problématique de développement local - Rôle important de l'Agence de l'Eau dans l'émergence
3 – SAGE du Loiret (Loire-Bretagne)	petit	- Problèmes de gestion qualitative de la ressource en eau (alimentation en eau potable de la ville d'Orléans / pollutions par l'agriculture notamment)	Difficulté à initier l'élaboration du SAGE (Conflits importants entre amont rural / aval urbanisé)	Périmètre délimité - CLE constituée	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion de conflits entre acteurs locaux dans le cadre d'un SAGE - Problème du choix d'une structure porteuse
4a – SAGE de la Sèvre niortaise (Loire-Bretagne)	grand	- Problèmes de gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau, liés notamment à l'agriculture	Point mort (non initiation de l'élaboration des SAGE faute	Périmètre délimité – CLE constituée	- Situation bloquée
4b – SAGE de la Vendée (Loire-Bretagne)					

4c – SAGE du Lay <i>(Loire-Bretagne)</i>		(protection des zones humides)	d'une motivation des acteurs locaux)		
5 – SAGE de la Vilaine <i>(Loire-Bretagne)</i>	grand (le plus grand SAGE de France)	- Problèmes de gestion qualitative de la ressource en eau liés à l'agriculture (pollution diffuse par les nitrates) vis-à-vis de l'alimentation en eau potable du bassin (ville de Rennes notamment)	Succès (avancée de l'élaboration du SAGE à un bon rythme)	Périmètre délimité – CLE constituée	- Problèmes de concertation à grande échelle (SAGE de très grande taille) - SAGE vu comme l'occasion d'engager un débat sur des dossiers sensibles (création de retenues d'eau pour l'AEP, transferts d'eau entre bassins) + intégration prévue du programme « Bretagne eau pure » aux actions du SAGE - Analyse du choix de la démarche d'élaboration du SAGE
6 – SAGE de la Boutonne <i>(Adour-Garonne)</i>	moyen	- Gros problèmes de gestion quantitative liés à l'irrigation - Multiplicité d'autres problèmes : conflits d'usage notamment (canoë-kayak / pêche / propriétaires de moulins)	Difficulté (lenteur d'avancée de l'élaboration du SAGE)	Périmètre délimité – CLE constituée	- Question du rôle d'un SAGE par rapport à un projet d'aménagement de barrage (projet très controversé de construction du barrage de la Trézence) et par rapport au Plan de Gestion des Etiages - Analyse du choix de la démarche d'élaboration du SAGE
7 – SAGE de la Vallée de la Lys <i>(Artois-Picardie)</i>	moyen	- Risques d'inondations importants	Point mort (difficulté à dépasser la phase d'état des lieux, absence de structure porteuse)	Périmètre délimité – CLE constituée	- Question du rôle d'un SAGE par rapport à la gestion d'un risque naturel - Problème de constitution d'une structure porteuse
8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain <i>(RMC)</i>	petit	- Problème de protection du caractère naturel d'une rivière - Conflits d'usage : gestion des débits (gestion des éclusées des barrages d'amont par EDF)	Bonne avancée du SAGE après une difficulté à émerger	Périmètre délimité – CLE constituée + SAGE presque terminé	- Analyse d'une négociation entre un gestionnaire public national (EDF) et des acteurs locaux - Création d'une structure porteuse propre au SAGE (SIVU)
9 – SAGE de la Largue <i>(Rhin-Meuse)</i>	petit	- Conflits d'usage : gestion des débits du Canal Rhin-Rhône - Gestion des risques d'inondations	Succès (2 ^e SAGE approuvé)	SAGE approuvé, en phase de mise en œuvre	- Forte implication des acteurs locaux : création d'un organisme de bassin avant même le lancement du SAGE - Analyse d'une négociation entre un

					gestionnaire public national (Service National de la Navigation) et des acteurs locaux - Possibilité d'étudier l'ensemble du cycle d'émergence et d'élaboration d'un SAGE
10 – SAGE de la Drôme (RMC)	moyen	- 2 problèmes majeurs non pris en compte dans le cadre d'un contrat de rivière antérieur : gestion physique (extraction de graviers), gestion quantitative (irrigation) - Situation très conflictuelle au départ	Succès (1 ^{er} SAGE approuvé)	SAGE approuvé, en phase de mise en œuvre	- Mobilisation importante de collectivités locales - Possibilité d'analyser les relations entre différentes dimensions réglementaires (plans de gestion de crise et SAGE) / entre SAGE et contrats de rivière - Importance de la négociation avec deux professions puissantes (extracteurs de graviers, profession agricole) - Possibilité d'étudier l'ensemble du cycle d'émergence et d'élaboration d'un SAGE

Première partie :

Analyse des conditions d'émergence des SAGE

Chapitre I – Questions-clés posées par l'émergence d'un SAGE et l'établissement d'une CLE

On commencera par analyser les éléments de procédure relatifs à l'émergence des SAGE et à la phase d'instruction, puis on confrontera cette analyse à notre cadre théorique pour en déduire les questions-clés à examiner lors de l'application de la procédure.

I. – Analyse des éléments de procédure relatifs à l'émergence des SAGE et à la phase d'instruction

1. - Description de la procédure

La procédure relative aux SAGE est décrite par un ensemble de textes législatifs et réglementaires : la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, mais aussi le décret du 24 septembre 1992, la circulaire du 15 octobre 1992 du Ministère de l'Environnement, la lettre du Ministre de l'Environnement du 9 novembre 1992 adressée aux préfets et l'arrêté du 10 avril 1995, qu'il importe également de prendre en compte pour avoir une vision complète du dispositif proposé.

En ce qui concerne l'émergence des SAGE et la phase d'instruction, la procédure définit les modalités de délimitation du territoire de compétences de la CLE (le périmètre du SAGE) et les règles de composition de la CLE ; ces deux étapes sont considérées comme faisant partie de la phase préliminaire du SAGE. Par contre, la procédure n'évoque pas clairement qui doit prendre l'initiative de demander le lancement d'un SAGE : en effet, si les préfets sont invités à jouer un rôle moteur dans l'émergence des SAGE, l'esprit de la loi étant de renforcer la décentralisation, ce sont bien des initiatives locales qui sont escomptées⁶. On verra en outre que la procédure reste très évasive sur la question des moyens d'action de la CLE.

· Délimitation du périmètre

Selon la loi du 3 janvier 1992, les SAGE sont conçus pour être des instruments de planification à un niveau très local et à une échelle cohérente sur le plan physique (« un groupement de sous-bassins ou un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère ») ; ce sont les SDAGE qui doivent déterminer les périmètres pertinents.

En l'absence de SDAGE, le décret du 24 septembre 1992 précise que le préfet coordonnateur de bassin peut établir un projet de périmètre, en l'accompagnant d'un rapport justifiant de sa cohérence hydrographique et socio-économique. Ce projet est soumis à l'avis des conseils régionaux, des conseils généraux et des communes concernés, puis, accompagné de ces avis, à

⁶. Il s'agit là d'un point essentiel de différence avec les SDAGE qui devaient explicitement être élaborés par le Comité de Bassin compétent à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin.

celui du Comité de Bassin, avant d'être fixé par un arrêté préfectoral (ou interpréfectoral) ; cet arrêté fait l'objet d'une annonce publique (affichage en mairie et mention dans deux journaux régionaux locaux). La circulaire du 15 octobre 1992 souligne aussi l'intérêt de tenir compte de la « faisabilité de la gestion locale », c'est-à-dire de l'existence ou non de structures adaptées, notamment de coopération communale, et suggère de rechercher des périmètres de taille opérationnelle.

Enfin, par une lettre du Ministère de l'Environnement (9 novembre 1992), les préfets coordonnateurs de bassin sont incités à formuler eux-mêmes des orientations permettant d'assurer la cohérence d'ensemble de la gestion des eaux du bassin et l'articulation des différents SAGE entre eux, sans attendre la réalisation des SDAGE, afin de pouvoir répondre aux initiatives locales. Ils doivent aussi veiller à ce que chaque projet de périmètre soit accompagné d'un dossier argumentaire exposant le contexte général, les principaux intérêts et objectifs de démarche vis-à-vis des milieux et des usages, et comportant en annexe tous les documents cartographiques et graphiques nécessaires.

· *Règles de composition de la CLE*

La loi du 3 janvier 1992 fixe les règles de composition de la CLE, en indiquant qu'il s'agit d'une instance tripartite, composée :

- pour moitié, de représentants des collectivités territoriales (ou de leurs émanations) ; le président de la CLE est issu de ce collège et élu par lui ;
- pour un quart, de représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées ;
- pour un quart, des représentants de l'Etat et des établissements publics.

Le décret du 24 septembre 1992 demande en outre de respecter les règles de composition plus précises suivantes :

- le collège des élus doit être composé au moins pour moitié de maires nommés sur proposition des associations départementales de maires concernées et doit comporter au moins un représentant de chaque région et de chaque département intéressés sur la proposition de ceux-ci.
- le collège des usagers doit comprendre au moins un représentant de chacune des cinq catégories suivantes : chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie, associations de propriétaires riverains, associations des autres usagers (notamment fédérations de pêches et de pisciculture) et associations de protection de la nature.
- le collège de l'Etat doit comprendre obligatoirement un représentant du préfet coordonnateur de bassin et un représentant de l'Agence de l'Eau.

Le décret du 24 septembre 1992 précise en outre que la composition de la CLE doit faire l'objet d'un arrêté préfectoral et être annoncée publiquement (publication au recueil des actes administratifs de chacun des départements concernés et insertion dans deux journaux régionaux ou locaux). La durée du mandat des membres de la CLE est fixée à 6 années ; chaque membre titulaire a un membre suppléant.

Enfin, la circulaire du 15 octobre 1992 souligne la nécessité d'assurer une répartition équitable des différents intérêts en jeu compte tenu des problèmes posés et du contexte local, notamment en veillant à intégrer dans la CLE :

- des élus de l'amont comme de l'aval, du milieu urbain comme du milieu rural, ainsi que du littoral dans le cas de SAGE côtiers ;

- des représentants des associations syndicales agricoles, ainsi que des représentants des professions de la pêche, de la pisciculture ou de l'aquaculture, sur proposition de leurs comités locaux ou de leurs sections régionales, dans les zones où ces activités sont importantes ;

- le Conseil Supérieur de la Pêche ; des représentants de services particuliers de l'Etat en fonction des besoins (administration de la défense en cas de la présence d'installations nucléaires, compagnies nationales d'électricité ou de navigation) ; des représentants des services en charge de la police des eaux (soit selon le cas, DIREN, DDAF, DDE, et Service National de la Navigation).

· Moyens d'action de la CLE

La loi du 3 janvier 1992 reste muette sur les moyens d'actions de la CLE ; elle prévoit seulement que pour faciliter la mise en œuvre du SAGE, les collectivités territoriales intéressées ayant des compétences dans le domaine de l'eau pourront s'associer en une Communauté Locale de l'Eau, qui établira et adoptera un programme pluriannuel d'intervention en conformité avec l'avis de la CLE.

Le décret du 24 septembre 1992, lui, n'indique que les conditions d'accès à l'information de la CLE : tout d'abord, le préfet doit, dans un délai de deux mois à compter de l'installation de la CLE, communiquer au président de la CLE toute information utile à l'élaboration du schéma, les documents d'orientation et les programmes publics ayant trait à l'eau, ainsi que tout projet d'intérêt général pouvant avoir des incidences dans ce domaine ; des exemples concrets de ces documents sont mentionnés dans la circulaire du 15 octobre 1992. Par ailleurs, le décret précise que la CLE a la possibilité d'auditionner des experts en tant que de besoin.

Ce n'est que la circulaire du 15 octobre 1992 qui évoque la question des moyens financiers de la CLE : elle engage les préfets à examiner, dès la phase d'instruction, les modalités de participation financière des collectivités territoriales, de l'Etat et de ses établissements publics (notamment des Agences de l'Eau) aux différentes dépenses de fonctionnement et d'études de la CLE.

2. – Analyse de la procédure

Si l'on se réfère aux textes, la phase de lancement d'un SAGE et d'établissement d'une CLE semble être une simple phase administrative, qui se limite au choix de personnes dans une liste finie correspondant à un ensemble d'acteurs ayant des compétences dans le domaine de l'eau préalablement défini par la loi, au sein d'un territoire déterminé par le SDAGE : en effet, outre les règles de composition de la CLE, de nombreuses précisions sont données pour choisir les membres ; par ailleurs, les SDAGE, tous approuvés depuis 1997, définissent un certain nombre d'unités hydrographiques cohérentes où il est recommandé d'élaborer un SAGE.

Toutefois, une analyse un peu plus poussée laisse apparaître plusieurs inconnues :

- Tout d'abord, comme on l'a déjà évoqué précédemment, la procédure n'est pas obligatoire et les textes ne spécifient pas qui doit prendre l'initiative de lancer un SAGE, ni de délai pour réaliser celui-ci ; si les textes incitent les préfets à jouer un rôle moteur, rien ne les y oblige par ailleurs, et ceux-ci doivent de toute façon consulter les collectivités territoriales et le

Comité de Bassin sur la pertinence du périmètre. Par ailleurs, dans la mesure où il existe d'autres instruments d'action publique dans le domaine de l'eau (contrat de rivière, par exemple), se pose la question du choix d'application de cette procédure par rapport à d'autres actions publiques locales possibles.

La procédure en soi ne peut donc suffire ni à assurer l'émergence d'un projet de SAGE, ni à la justifier en regard d'autres actions publiques possibles dans le domaine de l'eau.

- Par ailleurs, *le territoire qui fera l'objet d'un SAGE est loin d'être pré-déterminé* :
 - en effet, le SDAGE, document d'orientation très général, ne peut délimiter précisément les contours d'un périmètre de SAGE, et il est de toute façon nécessaire de consulter les élus locaux et le Comité de Bassin pour avoir leur approbation sur celui-ci ; de plus, plusieurs projets de SAGE ont été lancés avant que ne soit terminé leur SDAGE, donc sans référence de territoire.
 - par ailleurs, si le choix du périmètre doit être défini sur la base de critères de cohérence physique, il existe souvent différents types de découpage possibles selon qu'on adopte une logique hydrologique ou hydrogéologique ; en outre, au gré des textes, sont proposés non seulement des critères de cohérence physique, mais aussi des critères de cohérence socio-économique et de faisabilité opérationnelle.

La délimitation d'un périmètre fera donc l'objet de compromis.

- Enfin, si la CLE est une instance très institutionnalisée (arrêtés préfectoraux de délimitation du périmètre et de composition de la CLE) et en grande partie prédéfinie par la loi, *son fonctionnement n'est pas acquis*, car, d'une part la loi ne lui octroie aucune ressource d'ordre humain ou financier, et d'autre part c'est un élu qui doit en assurer la présidence et donc accepter cette fonction.

Autrement dit, la mise en place d'une CLE « fonctionnelle » ne peut être considérée comme se limitant à la signature des arrêtés préfectoraux prévus par la procédure ; *c'est une instance qui doit être acceptée et soutenue localement.*

II. – Implications pour l'étude du processus d'émergence d'un SAGE et d'établissement d'une CLE

L'analyse précédente montre que l'application de la procédure, en ce qui concerne le lancement d'un SAGE et l'établissement d'une CLE, soulève plusieurs questions :

- qui va prendre l'initiative de lancer un projet de SAGE et comment celui-ci va-t-il être justifié ?
- comment le périmètre va-t-il être délimité ?
- comment la CLE va-t-elle parvenir à devenir une instance « fonctionnelle » ?

Ces questions vont devoir être traitées au sein d'un territoire particulier, doté d'une histoire et d'un cadre institutionnel spécifiques, et où vivent une grande diversité d'acteurs aux intérêts très différents et parfois divergents.

Dans ces conditions, et suivant notre cadre théorique, on est amené à considérer la phase d'émergence et d'instruction d'un SAGE comme *l'organisation d'une action collective au*

sein d'un territoire autour d'un projet spécifique de planification de la ressource en eau, et à analyser celle-ci comme une négociation aboutissant à un premier accord.

Celle-ci naît dans une *situation où il existe des tensions vis-à-vis de la gestion de la ressource en eau et/ou des actions motrices issues du cadre institutionnel.*

Par ailleurs, on est conduit à considérer le *résultat* de cette première phase non seulement comme l'obtention d'un accord institutionnalisé se traduisant par les arrêtés préfectoraux de délimitation de périmètre et de composition de la CLE, mais comme la *structuration d'un collectif autour d'un projet spécifique qui va conditionner la phase suivante d'élaboration du SAGE*. Une implication de ceci est qu'on considèrera la phase étudiée comme se terminant concrètement non pas à la signature des arrêtés préfectoraux, mais à la réunion d'installation de la CLE.

On propose plus précisément le plan d'étude suivant :

- ***Caractérisation de la phase d'émergence d'un SAGE et d'établissement d'une CLE***

Il s'agit tout d'abord de caractériser cette phase dans les différentes situations étudiées, à partir d'une analyse des caractéristiques du périmètre, de celles de la CLE et de la durée de cette phase.

- ***Organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE***

Il s'agit de comprendre comment s'organise l'action collective en faveur d'un projet de SAGE.

On propose pour cela d'examiner :

- le contexte d'émergence d'un projet de SAGE (circonstances particulières ; contexte d'action, comme l'existence ou non d'un SDAGE et les indications particulières de celui-ci pour le bassin étudié)

- les modalités d'initiation d'un projet de SAGE :

- . l'(les) acteur(s) initiateur(s) du projet
- . les arguments mis en avant pour justifier le lancement de celui-ci

- la mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE

- . les acteurs-relais de cette mobilisation collective
- . les modalités d'organisation de cette mobilisation collective (voies de mobilisation, moyens d'action)
- . les oppositions ou réticences se manifestant à ce stade

⇒ On en déduira les **facteurs de succès ou d'échec** de l'organisation d'une action collective en faveur d'un projet de SAGE.

- *Cadrage du projet de SAGE*

Il s'agit de comprendre comment un projet de SAGE est progressivement cadré autour d'un territoire (périmètre), d'un collectif (CLE) et de questions-clés.

On propose pour cela d'examiner :

- les modalités de délimitation du périmètre (options en présence, manière dont s'est effectué le choix)
- les modalités d'établissement d'une CLE (recherche d'une structure porteuse, émergence d'élus susceptibles d'être candidats à la présidence de la CLE...).
- les éléments de polarisation qui apparaissent : on fait en effet l'hypothèse qu'au cours des échanges et des controverses de cette phase, un certain nombre de « points focaux »⁷ vont émerger, qui vont devenir saillants et emporter l'adhésion collective.

⇒ On déduira de l'ensemble de cette analyse les **implications pour la phase d'élaboration du SAGE**, c'est-à-dire qu'on essaiera d'apprécier comment la manière dont s'est organisée l'action collective et dont s'est structuré le projet de SAGE au cours de cette phase sont susceptibles d'influencer la manière dont va se dérouler la phase ultérieure.

⁷. Schelling (1960)

Chapitre II – Analyse comparative de l'émergence d'un SAGE et de l'établissement d'une CLE

I – Caractérisation et première analyse de la phase d'émergence d'un SAGE et d'établissement d'une CLE dans les cas étudiés

1. – Eléments de caractérisation des 10 cas étudiés

L'objectif de cette première partie est d'une part de fournir une représentation de la diversité des 10 situations étudiées quant aux modalités d'établissement d'une CLE et d'autre part d'accéder à une première idée de la facilité de réalisation de cette phase et de l'existence éventuelle de difficultés.

Pour caractériser la diversité des situations quant aux modalités d'établissement d'une CLE, on s'appuiera sur les indicateurs suivants :

- acteur responsable de la saisine de l'autorité préfectorale, qui donne une première idée des acteurs ayant joué un rôle-clé au cours de cette phase ;
- caractérisation du périmètre : taille, degré de cohérence physique et complexité de délimitation des périmètres ;
- caractérisation de la CLE : taille, nature de la structure porteuse, présidence de la CLE.

Un premier indicateur de la facilité de réalisation de cette phase et de l'existence éventuelle de difficultés nous est fourni par la durée de cette phase. Dans la mesure où il est difficile de déterminer une date initiale de démarrage du projet, on s'appuie sur des dates établies administrativement : date de saisine de l'autorité préfectorale, dates d'arrêtés préfectoraux de délimitation de périmètre et de composition de CLE. On s'intéressera alors à deux indicateurs : durée depuis la saisine de l'autorité préfectorale jusqu'au deuxième arrêté préfectoral (composition de la CLE) et durée totale depuis la saisine jusqu'à la réunion d'installation de la CLE.

Le tableau N°2, p.22-23 caractérise ainsi cette première phase dans les 10 cas étudiés, à partir des éléments suivants :

- état d'avancement en juin 2001 ;
- saisine de l'autorité préfectorale : acteur responsable de la saisine, date de saisine ;
- caractérisation du périmètre : surface, date d'arrêté préfectoral, unité physique concernée, territoires administratifs concernés ;
- caractérisation de la CLE : nombre de participants, date d'arrêté préfectoral, structure porteuse, président, date de réunion d'installation ;
- durée de cette première phase : depuis la saisine de l'autorité préfectorale jusqu'au deuxième arrêté préfectoral (composition de la CLE), durée totale depuis la saisine jusqu'à la réunion d'installation de la CLE.

Tableau N°2 – Caractéristiques des 10 situations analysées⁸

Nom du SAGE	Phase de réalisation actuelle	Saisine - Organisme - Date	Périmètre			CLE		Organisme porteur	Président de la CLE (jusqu'aux élections de mars 2001)	Réunion d'installation de la CLE	Durées	
			Surface Date	Unité physique	Nombre de Commune Département Région	Nombre Date	Saisine / composition CLE				Saisine / installation CLE	
N°1 - SAGE de la Nappe de Beauce	CLE installée	Ministère de l'Environnement (mars 1998) + DIREN Centre	9 000 km ² 13-01-1999	Nappe + cours d'eau exutoires	681 C 6 D 2 R	68 membres 02-11-2000	-	M. Paul Masson (Pdt Pays Beauce-Gâtinais en Pithiverais)	01-12-2000	31 mois	32 mois	
N°2 - SAGE du Tarn amont	SAGE en cours d'élaboration	SIVOM du Grand Site National des Gorges du Tarn + Parc Naturel Régional des Grands Causses août 1998	2 700 km ² 06-01-2000	Bassin d'alimentation du Tarn (partie amont du BV)	69 C 3 D 2 R	52 membres 09-11-2000	SIVOM du Grand Site National des Gorges du Tarn	M. Delmas (Pdt du SIVOM)	14-12-2000	27 mois	28 mois	
N°3 - SAGE du Loiret	SAGE en cours d'élaboration	Association fédérative (ADAPRILS) janvier 1998	360 km ² 14-01-1999	BV + zone d'influence de la Loire	21 C 1 D 1 R	44 membres 26-10-1999	Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise	M. Guy Bombereau (Vice-Pdt ADAPRILS)	17-11-1999	21 mois	22 mois	
N°4a - SAGE de la Sèvre niortaise	SAGE en cours d'élaboration	Services de l'Etat date ?	3 650 km ² 29-04-1997	BV sauf partie b + marais	217 C 4 D 2 R	60 membres 24-08-1998	Institution Interdépartementale du B. de la Sèvre Niortaise	M. Jacques Morisset (Pdt IIBSN)	08-10-1998	?	?	
N°4b - SAGE de Vendée	SAGE en cours d'élaboration	Id. date ?	512 km ² 29-04-1997	Partie amont du BV	39 C 2 D 2 R	40 membres 02-12-1997	District de Fontenay-le-Comte + Syndicat Intercommunal d'Utilisation des Eaux de la Forêt de Mervent	M. Trojet (maire)	03-02-1998	?	?	

⁸. BV = bassin versant ; AEP = Alimentation en Eau Potable ; ZH = Zone Humide.

N°4c - SAGE du Lay	<i>SAGE en cours d'élaboration</i>	Id. date ?	2 192 km ² 29-04-1997	BV + marais	105 C 1 D 1 R	52 membres 09-12-1997	Syndicat Mixte d'aménagement du Marais Poitevin du Bassin du Lay	M. Gérard Priouzeau (Pdt du Syndicat Mixte)	06-08-1998	?	?
N°5 – SAGE de la Vilaine	<i>SAGE en cours d'élaboration</i>	DIREN Bretagne 1993	11 000 km ² 03-07-1995	BV + estuaire	515 C 6 D 2 R	60 membres 06-03-1997	Institution interdépartementale d'Aménagement de la Vilaine	M. Pierre Méhaignerie (Pdt Conseil Général Ile-et-Vilaine)	11-04-1997	4 ans	4 ans
N°6 – SAGE de la Boutonne	<i>SAGE en cours d'élaboration</i>	Syndicat Mixte d'études (SYMBO) 1995	1 320 km ² 02-02-1996	BV	131 C 2 D 1 R	48 membres 02-02-1997	Pays des Vals de Saintonge	M. Claude Jousseume (Vice-Pdt AE Adour-Garonne)	Fin décembre 1997	1,5 à 2 ans	2,5 ans
N°7 - SAGE de la Vallée de la Lys	<i>SAGE en cours d'élaboration</i>	Communauté de Communes du Béthunois décembre 1993	1 700 km ² 29-05-1995	BV (partie française)	226 C 2 D 1 R	56 membres 29-05-1995 + 10-01-1996	Syndicat Mixte d'aménagement (SYMSAGEL) ad hoc (décembre 2000)	M. André Flajolet (Pdt Communauté de Communes Artois-Lys)	20-02-1996	25 mois	26 mois
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	<i>SAGE en cours de consultation et d'approbation</i>	DDE Ain Mi-1993	602 km ² 01-02-1995	Partie avale du BV	40 C 1 D 1 R	48 membres 08-03-1995	SIVU de la Basse Vallée de l'Ain ad hoc (3 mars 1998)	M. Gérard Piralla (Conseiller Général, maire d'Ambérieu-en-Bugey)	17-01-1997	2 ans	3,5 ans
N°9 – SAGE de la Largue	SAGE approuvé 24-09-1999	Syndicat Mixte d'aménagement (SMARL) septembre 1993	310 km ² 04-03-1996	BV (partie française) + une partie d'un autre BV (canal)	62 C 1 D 1 R	24 membres 12-08-1996	Syndicat Mixte d'aménagement (SMARL)	M. Daniel Dietmann (Pdt SMARL)	05-12-1996	35 mois	39 mois
N°10 – SAGE de la Drôme	SAGE approuvé 30-12-1997	District d'aménagement (DAVD) + Direction de l'Eau Fin 1991	1 800 km ² 15-10-1993	BV	83 C 1 D 1 R	44 membres 28-12-1993	Syndicat Mixte (SMRD)	M. Jean Seurret (Pdt DAVD)	26-04-1994	2 ans	2,5 ans

2. - Diversité des situations quant aux modalités d'établissement d'une CLE

· Acteurs responsables de la saisine de l'autorité préfectorale :

L'étude de la saisine des autorités préfectorales est le premier moyen d'appréhender le type d'acteur ayant joué un rôle-clés au cours de cette phase, et d'apprécier notamment ainsi l'implication des acteurs locaux.

La saisine peut être effectuée soit par un service de l'Etat, soit par une collectivité locale :

- saisine effectuée par un service de l'Etat :

. N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : c'est le Ministère de l'Environnement qui a demandé en mars 1998 aux préfets concernés la mise en place d'un SAGE et la DIREN du Centre s'est fortement impliquée dans la phase d'instruction ;

. N°4 = SAGE de la Sèvre niortaise, du Lay et de la Vendée : ce sont les services de l'Etat qui ont conduit l'émergence des SAGE de la région du Marais Poitevin prévus par le SDAGE Loire-Bretagne ;

. N°5 = SAGE de la Vilaine : c'est la DIREN de Bretagne qui a effectué directement la demande de lancement d'un SAGE auprès du préfet de région, dès 1993, lors de l'élaboration du SDAGE ;

. N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : c'est la DDE de l'Ain qui a proposé mi- 1993 au préfet de l'Ain de lancer l'instruction d'un projet de SAGE.

- saisine effectuée par une collectivité territoriale :

. N°2 = SAGE du Tarn amont : la saisine des préfets concernés a été effectuée conjointement par le Parc Naturel Régional des Grands Causses et par le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » en août 1998.

. N°3 = SAGE du Loiret : c'est l'association fédérative d'acteurs locaux dans le bassin du Loiret, l'ADAPRILS⁹, qui a effectué la saisine du préfet du Loiret en janvier 1998 ;

. N°6 = SAGE de la Boutonne : c'est le syndicat mixte d'études étendu à l'ensemble du bassin, le SYMBO¹⁰, qui a assuré la demande du projet de SAGE auprès des préfets de Charente-Maritime et des Deux-Sèvres en 1995.

. N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys : c'est la Communauté de Communes du Béthunois qui a effectué la saisine des préfets du Nord et du Pas-de-Calais en décembre 1993 .

. N°9 = SAGE de la Largue : la saisine du préfet a été réalisée par le syndicat mixte d'aménagement de bassin (SMARL)¹¹ dès 1993.

. N°10 = SAGE de la Drôme : dans le cas de ce projet à caractère expérimental (initiation en 1991 avant la parution de la loi sur l'eau), l'initiative d'un SAGE revient au district d'aménagement local (DAVD)¹² appuyé par la Direction de l'Eau.

⁹. Association pour la Défense, l'Animation et la Promotion de la Rivière du Loiret et de son Site (ADAPRILS)

¹⁰. Syndicat Mixte de la Boutonne (SYMBO)

¹¹. Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Renaturation du bassin versant de la Largue et du Secteur de Montreux (SMARL)

¹². District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD)

⇒ Cette première analyse soulève les questions suivantes :

- lorsque la saisine de l'autorité préfectorale est effectuée par un service de l'Etat, l'implication des autres acteurs locaux dans le projet de SAGE est-elle pour autant acquise, ou comment celle-ci peut-elle être assurée ?

- quelles sont les conditions qui favorisent une saisine de l'autorité préfectorale par une collectivité territoriale ?

· *Caractérisation des périmètres*

a - Tailles des périmètres

Pour caractériser les tailles des périmètres, on utilise les deux critères suivants :

- la surface, en distinguant trois classes de surface : petit (moins de 1000 km²) ; moyen (de 1000 à 3000 km²) ; grand (plus de 3000 km²) ; cette catégorisation a été établie à partir de la définition d'une taille moyenne, qui correspond à la taille de faisabilité préconisée jusqu'ici par le Groupe Inter-Bassins.

- le nombre de territoires administratifs concernés, en distinguant trois types de situations : périmètre situé dans un seul département ; périmètre à cheval sur deux départements, mais situé dans la même région ; périmètre à cheval sur plusieurs départements et sur deux régions.

Le tableau N°3 ci-dessous caractérise la taille des périmètres, en fonction de ces deux critères.

Tableau N°3 – Caractérisation de la taille des périmètres

Nom du SAGE	Surface	Nombre de territoires administratifs concernés
N°9 – SAGE de la Largue	Petit (310 km ²)	1 seul département
N°3 – SAGE du Loiret	Petit (360 km ²)	1 seul département
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	Petit (602 km ²)	1 seul département
N°6 – SAGE de la Boutonne	Moyen (1320 km ²)	2 départements / 1 seule région
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	Moyen (1700 km ²)	2 départements / 1 seule région
N°10 – SAGE de la Drôme	Moyen (1800 km ²)	1 seul département
N°2 – SAGE du Tarn amont	Moyen (2700 km ²)	plusieurs départements / 2 régions
N°4abc - SAGE du Marais Poitevin	Grand (6354 km ²)	plusieurs départements / 2 régions
N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce	Grand (9000 km ²)	plusieurs départements / 2 régions
N°5 – SAGE de la Vilaine	Grand (11000 km ²)	plusieurs départements / 2 régions

Les trois plus petits SAGE (N°3, N°8, N°9) sont localisés dans un seul département ; les trois plus grands SAGE (N°4abc, N°1, N°5) sont à cheval sur plusieurs départements et sur deux régions.

Les SAGE de taille moyenne offrent une situation contrastée, l'un étant situé dans un seul département (N°10), deux étant à cheval sur deux départements, mais situés dans une seule région (N°6, N°7), le dernier étant à cheval sur plusieurs départements et sur deux régions (N°2), mais concernant toutefois deux départements principaux (Lozère et Aveyron).

⇒ Cette analyse de la taille soulève la question de savoir comment la taille intervient sur le lancement d'un projet de SAGE et sur l'établissement d'une CLE : une petite taille facilite-t-elle le déroulement de cette phase, et inversement une grande taille est-elle un facteur de difficultés ?

b - Degré de cohérence physique et complexité de délimitation

Pour caractériser le degré de cohérence physique des périmètres, on distingue d'une part les périmètres où seuls des critères physiques ont joué et d'autre part des périmètres où visiblement d'autres critères ont aussi été pris en compte.

Par ailleurs, pour avoir une idée de la complexité d'établissement d'une cohérence physique, on distingue les périmètres selon qu'ils découlent d'une simple logique hydrographique (limites du bassin versant), d'une logique hydrographique plus complexe (intervention d'autres critères liés aux écoulements de surface que les seules limites du bassin versant) ou d'une logique basée sur des interrelations physiques entre eaux superficielles et eaux souterraines.

Le tableau N°4 ci-dessous présente ainsi le degré de cohérence physique et la complexité de délimitation des périmètres étudiés (BV = Bassin versant).

Tableau N°4 - Degré de cohérence physique et complexité de délimitation des périmètres

Nom du SAGE	Cohérence physique			Autres critères
	Logique hydrographique simple (BV)	Logique hydrographique complexe	Logique basée sur les interrelations physiques	
N°6 – SAGE de la Boutonne				
N°7 - SAGE de la Vallée de la Lys	Partie française			
N°10 – SAGE de la Drôme				
N°9 – SAGE de la Largue		Parties d'un autre BV (canal) + française		
N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce			Nappe + cours d'eau exutoires	
N°3 – SAGE du Loiret			BV + zone d'influence de la Loire	
N°4abc - SAGE du Marais Poitevin			Eaux superficielles x nappes x marais	Découpage en trois SAGE
N°2 – SAGE du Tarn amont			Bassin d'alimentation du Tarn (zone de karst)	Partie amont du BV
N°5 – SAGE de la Vilaine				BV + estuaire
N°8– SAGE de la Basse Vallée de l'Ain				Partie aval du BV

On constate que dans 6 cas sur 10 (N°6, N°7, N°10, N°9, N°1, N°3), les périmètres ont été délimités seulement de manière à respecter une cohérence physique.

Par contre, dans les 4 autres cas (N°4abc, N°2, N°5, N°8), d'autres critères ont aussi joué :

- ainsi, dans la région du marais poitevin, ce sont trois périmètres de SAGE (N°4abc) qui ont été délimités et non pas seulement un ;
- certains périmètres ne portent que sur la partie amont (N°2) ou au contraire sur la partie aval (N°8) du bassin versant ;
- enfin, dans le cas N°5 = SAGE de la Vilaine, la zone de l'estuaire a été ajoutée au périmètre.

Notons aussi que deux bassins versants sont transfrontaliers et que le périmètre ne peut porter que sur la partie située en France (N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, N°9 = SAGE de la Largue).

La cohérence physique n'est pas forcément basée seulement sur une logique hydrographique de bassin versant (N°6, N°7, N°10, N°5, N°8). Elle peut tenir compte :

- d'autres écoulements superficiels (lien entre le bassin versant considéré et un autre bassin versant par l'intermédiaire d'un canal : N°9 = SAGE de la Largue)

- ou encore des interrelations physiques entre eaux superficielles et eaux souterraines (N°1, N°3, N°4abc, N°2) :

- . le périmètre N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce englobe la nappe de Beauce et ses cours d'eau exutoires, qui peuvent souffrir d'étiages très sévères si les prélèvements sont trop importants dans la nappe ;

- . le périmètre N°2 = SAGE du Tarn amont recouvre tout le bassin d'alimentation du Tarn, qui reçoit les eaux des résurgences de la zone karstique.

- . le périmètre N°3 = SAGE du Loiret relève de la même logique (incorporation de la zone d'influence de la Loire dans le périmètre).

- . le périmètre N°4abc = SAGE du Marais Poitevin tient compte des interdépendances physiques multiples entre eaux superficielles, eaux souterraines et zone de marais.

⇒ Cette analyse soulève plusieurs questions :

- quels sont les autres critères que les critères physiques qui interviennent dans la délimitation d'un périmètre ?

- comment les critères physiques sont-ils combinés entre eux ?

- comment au total les compromis entre une diversité de critères sont-ils établis ?

· *Caractérisation des CLE*

a - Taille des CLE

Pour caractériser la taille des CLE, on se base sur le nombre de participants, en distinguant trois classes de taille : petite (moins de 40 membres) ; moyenne (de 40 à 59 membres) ; grande (60 membres et plus).

On examine ensuite les corrélations éventuelles entre la taille des CLE et la taille des périmètres (tableaux N°5 et N°6).

Tableau N°5 – Relations entre la taille de la CLE et la surface du périmètre

Nom du SAGE	Taille de la CLE	Surface du périmètre
N°9 – SAGE de la Largue	Petite (24 membres)	Petit (310 km ²)
N°4b – SAGE de la Vendée	Moyenne (40 membres)	Petit (512 km ²)
N°3 – SAGE du Loiret	Moyenne (44 membres)	Petit (360 km ²)
N°10 – SAGE de la Drôme	Moyenne (44 membres)	Moyen (1800 km ²)
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	Moyenne (48 membres)	Petit (602 km ²)
N°6 – SAGE de la Boutonne	Moyenne (48 membres)	Moyen (1320 km ²)
N°2 – SAGE du Tarn amont	Moyenne (52 membres)	Moyen (2700 km ²)
N°4c – SAGE du Lay	Moyenne (52 membres)	Moyen (2192 km ²)
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	Moyenne (56 membres)	Moyen (1700 km ²)
N°4a – SAGE de la Sèvre niortaise	Grande (60 membres)	Grand (3650 km ²)
N°5 – SAGE de la Vilaine	Grande (60 membres)	Grand (11000 km ²)
N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce	Grande (68 membres)	Grand (9000 km ²)

**Tableau N°6 – Relations entre la taille de la CLE
et le nombre de territoires administratifs concernés**

Nom du SAGE	Taille de la CLE	Nombre de territoires administratifs concernés
N°9 – SAGE de la Largue	Petite (24 membres)	1 seul département
N°4b – SAGE de la Vendée	Moyenne (40 membres)	plusieurs départements / 2 régions
N°3 – SAGE du Loiret	Moyenne (44 membres)	1 seul département
N°10 – SAGE de la Drôme	Moyenne (44 membres)	1 seul département
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l’Ain	Moyenne (48 membres)	1 seul département
N°6 – SAGE de la Boutonne	Moyenne (48 membres)	2 départements / 1 seule région
N°2 – SAGE du Tarn amont	Moyenne (52 membres)	plusieurs départements / 2 régions
N°4c – SAGE du Lay	Moyenne (52 membres)	1 seul département
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	Moyenne (56 membres)	2 départements / 1 seule région
N°4a – SAGE de la Sèvre niortaise	Grande (60 membres)	plusieurs départements / 2 régions
N°5 – SAGE de la Vilaine	Grande (60 membres)	plusieurs départements / 2 régions
N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce	Grande (68 membres)	plusieurs départements / 2 régions

On constate que la plupart des SAGE ont une CLE de taille moyenne (de 40 à 59 membres), et que les grands SAGE (plus de 3000 km²), à cheval sur plusieurs départements et 2 régions (N°1, N°4a, N°5) ont une grande CLE (60 membres ou plus).

En ce qui concerne les petits SAGE (moins de 1000 km²), la situation est plus variable : si le SAGE de la Largue (N°9) a de loin la plus petite CLE (24 membres), les autres petits SAGE (N°3, N°4b, N°8) ont une CLE de taille moyenne. Pour le SAGE de la Vendée (N°4b), cela peut s’expliquer par la complexité administrative du territoire en jeu (périmètre à cheval sur 2 départements et sur 2 régions), mais pour les SAGE du Loiret (N°3) et de la Basse Vallée de l’Ain (N°8), il faut chercher d’autres explications.

La complexité administrative ne semble pas jouer sur la taille de la CLE pour les SAGE de taille moyenne (de 1000 à 3000 km²), puisque les SAGE N°2, N°4c, N°6, N°7 et N°10 ont une CLE de taille moyenne (de 40 à 59 membres), alors qu’ils peuvent être situés dans un seul département (N°4c = SAGE du Lay, N°10 = SAGE de la Drôme), à cheval sur deux départements mais situés dans une seule région (N°6 = SAGE de la Boutonne, N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys), ou à cheval sur plusieurs départements et situés dans deux régions (N°2 = SAGE du Tarn amont). Notons que le SAGE du Lay (N°4c) a la plus grande CLE des SAGE de taille moyenne situés dans un seul département.

⇒ Cette analyse soulève plusieurs questions :

- quels sont les autres critères que la taille du périmètre qui expliquent la taille d’une CLE ?
- comment la taille de la CLE est-elle susceptible de jouer sur l’élaboration du SAGE ?

Elle confirme aussi la complexité de la situation du Marais poitevin.

b - Structures porteuses

Un SAGE n’avait toujours pas de structure porteuse au moment de la synthèse de l’étude (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce), bien que la CLE ait été installée.

Les structures porteuses sont très diverses, puisqu’on y trouve :

- des structures de coopération entre collectivités territoriales dont la mission principale concerne le domaine de l'eau : syndicat de marais (N°4c = SAGE du Lay)¹³ ; syndicat d'alimentation en eau potable (N°4b = SAGE de la Vendée)¹⁴ ; syndicat mixte d'aménagement de la rivière (N°10 = SAGE de la Drôme)¹⁵ ou du bassin (N°9 = SAGE de la Largue)¹⁶ ; Etablissements Publics Territoriaux de Bassin comme les Institutions interdépartementales (N°4a = SAGE de la Sèvre niortaise¹⁷, N°5 = SAGE de la Vilaine¹⁸) ;

- des structures de coopération entre collectivités territoriales « classiques » : SIVOM (N°2 = SAGE du Tarn amont)¹⁹, communauté de communes (N°3 = SAGE du Loiret)²⁰, district (N°4b = SAGE de la Vendée)²¹ ou pays (N°6 = SAGE de la Boutonne)²² ;

Dans le cas N°4b = SAGE de la Vendée, deux organismes participent au portage du SAGE.

En outre, une structure doit parfois être spécifiquement créée : il s'agit d'une structure de coopération entre collectivités territoriales, de type syndicat mixte (N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys)²³ ou SIVU (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain)²⁴. Dans les deux cas, cette création est largement postérieure à l'installation de la CLE (un an après dans le cas N°8, et même près de cinq ans après dans le cas N°7).

Examinons maintenant si l'organisme jouant le rôle de structure porteuse est le même que celui qui a effectué la saisine de l'autorité préfectorale, dans le cas où il s'agit d'une collectivité territoriale (tableau N°7).

Tableau N°7 – Comparaison entre organismes ayant effectué la saisine de l'autorité préfectorale et organismes jouant le rôle de structure porteuse

Nom du SAGE	Organisme ayant effectué la saisine de l'autorité préfectorale	Organisme jouant le rôle de structure porteuse
N°9 – SAGE de la Largue	Syndicat d'Aménagement et de Renaturation du bassin (SMARL)	Syndicat d'Aménagement et de Renaturation du bassin (SMARL)
N°2 – SAGE du Tarn amont	SIVOM du Grand Site National des Gorges du Tarn + Parc Naturel Régional des Grands Causses	SIVOM du Grand Site National des Gorges du Tarn
N°3 – SAGE du Loiret	Association fédérative (ADAPRILS)	Communauté de communes (CCAO)
N°6 – SAGE de la Boutonne	Syndicat mixte d'études (SYMBO)	Pays des Vals de Saintonge
N°7 - SAGE de la Vallée de la Lys	Communauté de Communes du Béthunois	Syndicat Mixte d'aménagement (SYMSAGEL)
N°10 – SAGE de la Drôme	District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD).	Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD)

Lorsque la saisine a été effectuée par une collectivité locale, ce n'est pas forcément celle-ci qui jouera le rôle de structure porteuse du SAGE :

- l'organisme est le même dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, et c'est l'un des deux organisme ayant effectué la saisine dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont ;

¹³. Syndicat Mixte du Marais Poitevin – Bassin du Lay

¹⁴. Syndicat Intercommunal d'Utilisation des Eaux de la Forêt de Mervent

¹⁵. Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD).

¹⁶. Syndicat Mixte d'Aménagement et de Renaturation du bassin versant de la Largue et du Secteur de Montreux (SMARL)

¹⁷. Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise

¹⁸. Institution interdépartementale d'Aménagement de la Vilaine (IAV)

¹⁹. SIVOM du Grand Site National des Gorges du Tarn

²⁰. Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise (CCAO)

²¹. District de Fontenay-le-Comte

²². Pays des Vals de Saintonge

²³. Syndicat Mixte d'Aménagement (SYMSAGEL)

²⁴. SIVU de la Basse Vallée de l'Ain

- il est différent dans les cas N°3 = SAGE du Loiret, N°6 = SAGE de la Boutonne, N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys et N°10 = SAGE de la Drôme.

Cela s'explique aisément dans les cas N°3 = SAGE du Loiret et N°6 = SAGE de la Boutonne, puisque les deux organismes ayant effectué la saisine de l'autorité préfectorale (association fédérative dans le premier cas, syndicat d'études dans le second) ne sont pas des structures juridiques permettant l'embauche de personnel et/ou le financement de travaux. D'autres raisons sont à rechercher dans les cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys et N°10 = SAGE de la Drôme.

⇒ Cette analyse soulève plusieurs questions :

- comment s'effectue le choix d'une structure porteuse ?
- pourquoi faut-il parfois créer une nouvelle structure et quelles difficultés cela pose-t-il ?

c - Présidence de la CLE

Le président de la CLE peut être :

- *le président (ou un membre) de l'organisme ayant effectué la saisine de l'autorité préfectorale* (N°2 = SAGE du Tarn amont ; N°3 = SAGE du Loiret ; N°9 = SAGE de la Largue ; N°10 = SAGE de la Drôme) ;
- *le président de la structure assurant le portage du SAGE* (N°2 et N°9 puisqu'il s'agit du même organisme que celui ayant effectué la saisine ; N°4a = SAGE de la Sèvre niortaise ; N°4c = SAGE du Lay).

Mais cela peut être aussi *un autre élu* (N°1, N°4b, N°5, N°6, N°7, N°8). Celui-ci est alors un élu disposant en général d'un mandat local important : président d'une structure de coopération intercommunale du bassin (N°1 et N°7), président du conseil général (N°5), maire d'une ville importante du bassin et conseiller général (N°8). Deux exceptions sont le président du SAGE de la Vendée (N°4b), qui n'est « que » maire, et le président du SAGE de la Boutonne (N°6) qui est vice-président de l'Agence de l'Eau mais ne dispose pas de mandat local.

⇒ Cette analyse soulève plusieurs questions :

- quelles sont les relations entre organisme effectuant la saisine de l'autorité préfectorale, structure porteuse du SAGE, et présidence de CLE : l'implication d'un élu favorise-t-elle le choix d'une structure porteuse, ou encore l'orientation vers le choix d'une structure porteuse donnée induit-il le choix d'un président donné ?...
- jusqu'où et en quoi le mandat d'un élu joue-t-il dans le choix d'une présidence de CLE ?

3. – Première approche des difficultés de réalisation

Une première idée des difficultés éventuelles de réalisation de cette première phase peut être effectuée à partir de la durée de lancement d'un projet de SAGE (que l'on peut approcher par la durée de la période allant d'une saisine effectuée auprès des autorités préfectorales jusqu'à la réunion d'installation de la CLE) et de la durée de la phase d'instruction proprement dite (période s'étendant de la saisine à l'arrêté préfectoral fixant la composition de la CLE) : cf tableau N°2, p.22-23. On ne dispose pas de ces données pour les SAGE du Marais Poitevin.

On constate que *la phase de lancement d'un projet de SAGE* est très longue, s'étendant *de près de 2 ans à 4 ans*.

La phase d'instruction proprement dite présente une durée en général similaire. En effet, la plupart de CLE ont été installées dans le mois suivant leur composition (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce ; N°2 = SAGE du Tarn amont ; N°3 = SAGE du Loiret ; N°5 = SAGE de la Vilaine ; N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys) ou dans les 3 ou 4 mois suivant celle-ci (N°4a = SAGE de la Sèvre niortaise ; N°4b = SAGE de Vendée ; N°9 = SAGE de la Largue ; N°10 = SAGE de la Drôme).

Il existe cependant quelques cas où la CLE n'est installée que près d'un an après sa composition (N°4c = SAGE du Lay ; N°6 = SAGE de la Boutonne), voire près de 2 ans après (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain). Notons tout de suite que si cette situation peut révéler des difficultés, elle ne signifie pas pour autant l'échec du projet de SAGE, puisque le dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain notamment, le SAGE est en cours d'approbation.

Les durées de lancement d'un projet de SAGE sont les plus longues lorsque la saisine a été effectuée par un service de l'Etat : plus de 30 mois dans les cas N°1 – N°5 – N°8 ; moins de 30 mois dans les cas N°2 – N°3 – N°6 – N°7 – N°10. Une exception notable porte sur le cas N°9 = SAGE de la Largue, où, bien qu'une demande de SAGE ait été effectuée très tôt par une collectivité territoriale (SMARL), il a fallu près de 3 ans pour conduire l'instruction.

Les durées de la phase d'instruction sont les plus longues pour les SAGE à cheval sur plusieurs départements et régions : 28 mois à 4 ans dans les cas N°1 – N°2 et N°5 ; de 18 à 25 mois dans les SAGE situés dans un seul département (N°3 – N°8 – N°9 – N°10), ou à cheval sur deux départements mais situés dans la même région (N°6 – N°7).

⇒ Cette analyse confirme l'importance d'une mobilisation des acteurs locaux envers le projet de SAGE : la phase de lancement d'un projet de SAGE ne peut être conduite seulement selon une logique administrative.

4. - Conclusion

Au terme de cette première analyse, on constate une grande diversité des situations quant aux modalités d'établissement d'une CLE.

L'analyse confirme la nécessité d'aller plus loin dans la compréhension des conditions d'émergence des SAGE et l'intérêt des pistes suggérées plus haut :

- analyser les modalités d'organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE, et notamment les conditions d'implication des élus et de mobilisation des acteurs locaux ;

- analyser les modalités de cadrage du projet de SAGE : combinaison des critères et compromis pour délimiter un périmètre ; choix de la taille de la CLE ; choix d'une structure porteuse.

Elle fournit les éléments de base pour approfondir l'analyse.

II. – Organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE

On examinera successivement :

- le contexte d'émergence d'un projet de SAGE
- ses modalités d'initiation
- l'organisation de la mobilisation collective.

On en déduira les facteurs de succès ou d'échec de l'organisation d'une action collective en faveur d'un projet de SAGE.

1. – Contexte d'émergence d'un projet de SAGE

Si la saisine des autorités préfectorales pour le lancement d'un projet de SAGE est le premier événement qui permet de concrétiser sur le plan administratif le lancement de la phase d'instruction d'un SAGE, cette saisine s'inscrit dans un contexte local qu'il importe de mieux analyser pour comprendre les raisons qui amènent des acteurs locaux à vouloir réaliser un SAGE. Ce contexte d'émergence revêt deux aspects : des circonstances spécifiques et un contexte d'action.

· Circonstances particulières

Il apparaît que deux types de circonstances peuvent favoriser l'émergence d'un SAGE :

a – un problème spécifique générant une situation de crise et ayant une forte ampleur médiatique

- N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : mise à sec d'un cours d'eau exutoire (la Conie) en 1994 à la suite de prélèvements excessifs pour l'irrigation dans un contexte d'années sèches répétitives ; cet événement a été fortement porté sur la scène publique par une association de riverains (ADPASEC)²⁵, en s'appuyant sur une médiatisation importante de l'événement (médiats locaux et nationaux) et le recours à des actions en justice ;

- N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys : inondations catastrophiques de décembre 1993 dans une zone très urbanisée.

b - un problème déjà mis sur l'agenda, mais finalement non traité ou non résolu, ou un problème publicisé, mais non pris en charge

- N°3 = SAGE du Loiret : échec d'un second projet de contrat de rivière en 1990 (refusé par l'Etat), porté par une association fédérative d'acteurs locaux à l'échelle du bassin (ADAPRILS)²⁶, et notamment par les acteurs urbains ; absence de solution administrative à des conflits d'usage mis en évidence en 1997 (entre riverains et utilisateurs d'engins de navigation) ;

²⁵. Association de Défense du Patrimoine Aquifère et de Sauvegarde Ecologique de la Conie (ADPASEC).

²⁶. Association pour la Défense, l'Animation et la Promotion de la Rivière du Loiret et de son Site (ADAPRILS).

- N°5 = SAGE de la Vilaine : échec d'un projet de gestion globale du bassin versant souhaité par le préfet de région au début des années 90 pour résoudre les problèmes de qualité des eaux de surface et d'alimentation en eau potable (problèmes chroniques de pollutions par les nitrates dans une région d'agriculture intensive, empêchant une utilisation optimale des réserves des barrages aménagés pour alimenter en eau les populations dans ce territoire dépourvu de ressources en eaux souterraines, avec pour conséquence de nouveaux projets de construction de barrages afin de ne pas entraver le développement des villes) ;

- N°6 = SAGE de la Boutonne : enlèvement d'un vaste programme d'aménagement hydraulique lancé par le syndicat d'études de la rivière (Syndicat Mixte de la Boutonne : SYMBO) dans la partie du bassin située en Charente-Maritime, après la promulgation de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 (nécessité de réaliser une étude d'impact) ;

- N°9 = SAGE de la Largue : mécontentement des associations de pêche (surtout depuis la loi pêche de 1986) ayant déjà interpellé plusieurs fois les acteurs publics ;

- N°10 = SAGE de la Drôme : problèmes non pris en charge dans le cadre d'une action antérieure (contrat de rivière) lancée en 1990 – étiages sévères de la rivière liés aux prélèvements importants pour l'irrigation et fortes controverses à propos du projet de construction d'un barrage sur le Bez ; modification de la configuration de la rivière à la suite d'extractions excessives de graviers.

· *Contexte d'action*

Le contexte d'action qui favorise l'émergence d'un SAGE repose sur :

a - les orientations d'un SDAGE, qui préconise la réalisation d'un SAGE :

Un seul cas ne fait pas l'objet d'une préconisation de SAGE par le SDAGE et ne résulte que d'une volonté locale (N°3 = SAGE du Loiret).

Dans la mesure où de nombreux SAGE ont commencé à émerger pendant l'élaboration des SDAGE, le SDAGE ne joue pas forcément un rôle moteur dans le lancement d'un projet de SAGE : lorsqu'il intervient, c'est en définissant les unités hydrographiques du grand bassin devant faire l'objet d'un SAGE et en fixant en conséquence les contours du périmètre de SAGE (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce ; N°2 = SAGE du Tarn amont ; N°4a-b-c = SAGE du Marais Poitevin).

Dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, c'est le SDAGE qui a individualisé une unité hydrographique de référence «Tarn amont » au sein de l'entité Tarn-Aveyron. Par ailleurs, dans les cas N°4 a-b-c = SAGE du Marais Poitevin, où les débats ont été très vifs au niveau du Comité de Bassin pour savoir s'il fallait proposer un seul SAGE ou plusieurs et où la solution d'en préconiser trois a été retenue principalement pour des motifs politiques (forte pression des acteurs vendéens), le Comité de Bassin demande explicitement la création d'une Commission Inter-SAGE chargée de fixer des objectifs généraux d'ordre quantitatifs et qualitatifs, de veiller à la cohérence des trois SAGE et à leur avancement simultané.

Ainsi, l'examen du SDAGE fournit des éléments de compréhension de la délimitation des périmètres de SAGE.

Notons que dans les autres cas, le SDAGE intervient au cours de la phase d'instruction pour corroborer les choix faits localement (N°5, N°6, N°7, N°8, N°9, N°10).

b – des actions qui nécessitent d’aller plus loin

Il s’agit soit d’*études* montrant la nécessité d’une approche plus globale de la gestion de la ressource, soit d’*actions publiques n’ayant apporté qu’une solution partielle à des problèmes* (mesures de gestion de crise, contrat de rivière).

- N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : signature d’une « charte de gestion » à l’échelle de la nappe entre la profession agricole et les services de l’Etat en 1995 visant à limiter les prélèvements en eau pour l’irrigation en période de crise, et pouvant être vue comme le signe d’un premier accord et de l’engagement de la profession agricole à mieux respecter la ressource en eau ; ces négociations à caractère bilatéral entre les services de l’Etat et la profession agricole ont eu lieu dans le cadre d’une instance de concertation informelle (le « Groupe Irrigation en Beauce »)²⁷ en 1994. Ce travail est en outre à l’origine d’une première esquisse du périmètre de la nappe de Beauce dès mars 1995 ;

- N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l’Ain : nécessité d’aller plus loin que la cellule d’alerte mise en place en 1987 à l’initiative de la DDE pour traiter les situations de crise liées à la gestion des éclusées des barrages par EDF (phénomènes de mortalité des poissons et conflits importants avec les usagers, pêcheurs notamment) ; réalisation d’une étude globale sur la Basse Vallée de l’Ain, lancée en 1990 par le Conseil Général, à l’instigation de l’Agence de l’Eau, afin de mettre en place un plan de gestion d’ensemble cohérent d’aménagement de la rivière et des berges sur ce territoire ;

- N°9 = SAGE de la Lague : lancement d’un programme de travaux de restauration du cours d’eau et d’une étude globale sur les problèmes de gestion physique des cours d’eau, et aide à la mise en place de mesures agri-environnementales par le syndicat mixte d’aménagement du bassin (SMARL) à l’origine du futur projet de SAGE ;

- N°10 = SAGE de la Drôme : contrat de rivière déjà évoqué, porté par un district (le DAVD²⁸) n’ayant pas pris en charge deux problèmes-clé du bassin (gestion des étiages ; gestion physique du cours d’eau).

c - des actions concurrentes insatisfaisantes, qui vont amener les acteurs locaux à rechercher une alternative à travers le projet de SAGE

Ainsi, dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, l’opération de classement de site menée par l’Etat dans l’un des deux départements concernés, sans que celle-ci soit acceptée par les élus locaux, a clairement motivé ceux-ci pour un projet reposant sur la mise en place d’une instance tripartite et pouvant jouer à leurs yeux le rôle de contrepouvoir par rapport à l’Etat.

· **Conclusion**

Un projet de SAGE ne naît jamais de rien, mais s’ancre au contraire dans des circonstances particulières et un contexte d’action qu’il convient de prendre en compte.

²⁷. Ce groupe se compose :

- pour l’administration : des directeurs des deux DRAF, des six DDAF et des deux DIREN ou de leur représentant ;
- pour la profession agricole : des présidents des cinq Chambres d’Agriculture concernées (puisque l’Essonne et les Yvelines ont une Chambre commune), des présidents des six syndicats départementaux d’irrigants ou de leur représentant.

²⁸. District d’Aménagement du Val de Drôme (DAVD).

2. – Modalités d’initiation d’un projet de SAGE

On s’intéressera d’une part aux acteurs jouant un rôle-clé dans le lancement d’un projet de SAGE, d’autre part aux arguments mis en avant pour justifier le projet de SAGE.

· Acteurs jouant un rôle-clé dans le lancement d’un projet de SAGE

Il peut s’agir :

a - soit d’un élu ou d’une collectivité territoriale

Un élu peut en effet trouver un intérêt particulier à faire émerger un projet de SAGE, du fait de sa sensibilité écologiste, de ses ambitions politiques... (N°3 = SAGE du Loiret, N°6 = SAGE de la Boutonne, N°9 = SAGE de la Largue) :

- . dans le cas N°3 = SAGE du Loiret, une élue écologiste de la ville d’Orléans s’est particulièrement impliquée pour faire émerger le SAGE ;

- . dans le cas N°6 = SAGE de la Boutonne, c’est un élu, le président du syndicat d’études du bassin situé en Charente-Maritime (SYMBO)²⁹, qui prend l’initiative de faire émerger un projet de SAGE ; il est appuyé en cela par l’Union des Marais (UNIMA), structure départementale très importante dans le domaine de l’eau et à l’origine, avec le Conseil Général, de la création du SYMBO ;

- . dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, l’élu-moteur, un maire et vice-président de SIVOM de sensibilité écologiste³⁰, est en fait à l’origine de la création, dès 1992, d’un syndicat mixte ayant pour vocation des actions d’aménagement, de valorisation et de protection de la ressource à l’échelle de l’ensemble du bassin versant (SMARL)³¹, et qui se donne explicitement pour mission la réalisation d’un SAGE.

Dans le cas N°10 = SAGE de la Drôme, c’est *une collectivité territoriale* (le district s’étant impliqué dans le projet de contrat de rivière précédent)³² qui a recherché l’appui de la Direction de l’Eau – alors en train de préparer le projet de loi sur l’eau de 1992 – pour que celle-ci l’aide à trouver une solution aux deux problèmes locaux non résolus, dans une situation de conflits avec les deux services déconcentrés de l’Etat concernés (la DDAF et la DDE), qui s’inscrivaient à l’époque dans une logique aménagiste et de défense de leurs filières économiques respectives.

Notons que dans le cas N°3 = SAGE du Loiret, il est difficile d’identifier clairement un acteur initiateur du SAGE, deux associations très actives, l’une de protection de l’environnement menant des actions d’information du public (APSL)³³, l’autre de riverains conduisant des opérations d’aménagement et d’entretien à l’aval du bassin (ASRL)³⁴ ayant aussi joué un rôle très important dans l’émergence de l’idée d’un SAGE ; en fait, on peut dire que ce sont les *acteurs urbains* du Loiret qui ont initié le SAGE.

²⁹. Syndicat Mixte de la Boutonne (SYMBO).

³⁰. Maire de Manspach et vice-président du SIVOM de Dannemarie.

³¹. le Syndicat Mixte pour l’Aménagement et la Renaturation du bassin versant de la Largue et du Secteur de Montreux (SMARL).

³². District d’Aménagement du Val de Drôme (DAVD).

³³. l’Association pour la Protection du Site du Loiret (APSL)

³⁴. l’Association Syndicale des Riverains du Loiret (ASRL)

b - soit d'un service de l'Etat ou d'une Agence de l'Eau

C'est le cas lorsqu'un service de l'Etat cherche à trouver une solution d'ordre réglementaire ou s'efforce de faire appliquer un cadre réglementaire :

. N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : la DIREN du Centre s'est impliquée fortement dans l'émergence du SAGE, car elle considérait que les problèmes de gestion quantitative posés appelaient une solution d'ordre global réglementaire (fixation de règles de partage de la ressource en eau) ;

. N°4 a-b-c = SAGE du Marais Poitevin : c'est l'existence d'un contexte réglementaire strict en matière d'environnement (mesures de protection des zones humides du Marais Poitevin) jusqu'alors mal respecté qui a poussé les services de l'Etat à s'impliquer dans l'émergence des SAGE ;

C'est aussi le cas lorsque l'Etat apparaît comme la seule autorité susceptible d'impulser un traitement des problèmes à l'échelle considérée : dans le N°5 = SAGE de la Vilaine, c'est la DIREN de Bretagne qui prend l'initiative de faire émerger un SAGE, dans un territoire immense à cheval sur plusieurs départements et deux régions, réitérant ainsi l'initiative du préfet de région qui avait déjà tenté d'initier un projet de gestion globale à l'échelle du bassin.

Une Agence de l'Eau peut aussi chercher à impulser un projet de SAGE :

. lorsque le SDAGE a préconisé la mise en place d'un SAGE et qu'aucune initiative n'est prise localement (N°2 = SAGE du Tarn amont) ; en l'occurrence, la délimitation proposée avait mal été acceptée par les Lozériens qui souhaitaient voir proposer un SAGE « Lozère »³⁵ ;

. ou bien lorsqu'elle souhaite voir se mettre en place une gestion cohérente de la ressource (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain) à la fois pour ne pas financer des travaux d'aménagement sans coordination d'ensemble et donc préjudiciables pour le milieu.

Ce sont donc toujours des acteurs institutionnels (autorités locales, services de l'Etat ou Agence de l'Etat) qui prennent l'initiative d'un projet de SAGE.

Remarque : dans le cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, il n'y a pas à proprement parler d'acteur initiateur : ce sont les inondations catastrophiques qui ont ici immédiatement joué le rôle de facteur de déclenchement d'une mobilisation collective pour un projet de SAGE.

³⁵. C'est plus précisément l'arrivée d'un membre de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne fortement impliqué dans la réalisation du SDAGE de ce bassin à la tête de l'antenne de Rodez en novembre 1996 qui a permis de débloquer la situation.

· *Arguments employés pour justifier le projet de SAGE*

L'analyse du contexte d'émergence des SAGE et des acteurs initiateurs du projet nous permet de mieux comprendre les arguments employés par ceux-ci pour justifier ce projet. On commencera par passer en revue ces arguments, puis on examinera par quels acteurs ils sont utilisés.

a- Catégories d'arguments utilisés

On distingue deux grandes catégories d'arguments :

- des arguments du type « résolution de problèmes », qui peuvent revêtir deux aspects : arguments portant sur la désignation de problèmes spécifiques à résoudre ou arguments visant à montrer l'intérêt du SAGE pour résoudre les problèmes identifiés ;
- des arguments du type « application d'un cadre réglementaire ».

* *Les arguments du type « résolution de problèmes » :*

Ils peuvent viser à désigner des problèmes spécifiques (un problème-clé ou un nombre limité de problèmes) :

N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce	Problèmes de gestion quantitative
N°3 = SAGE du Loiret	Problèmes urbains du bassin du Loiret : alimentation en eau potable de l'agglomération orléanaise et gestion des eaux du Loiret (eutrophisation et envasement ; conflits d'usage)
N°5 = SAGE de la Vilaine	Problèmes de qualité des eaux de surface vis-à-vis de l'AEP (+ Risques d'inondations)
N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys	Risques d'inondations
N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	Problèmes de gestion des débits par rapport aux lâchers d'eau des barrages d'amont gérés par EDF + problèmes d'aménagement d'une rivière « sauvage »
N°10 = SAGE de la Drôme	Gestion quantitative + Gestion physique du cours d'eau

Ils peuvent aussi viser à montrer l'intérêt du SAGE pour résoudre les problèmes identifiés :

Instrument juridique	N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce (fixer des règles de partage de la ressource à une échelle interdépartementale)
Moyen d'initier / favoriser un programme de travaux	N°3 = SAGE du Loiret (alternative au deuxième contrat de rivière qui n'a pu voir le jour) N°6 = SAGE de la Boutonne (moyen de relancer un programme d'aménagement hydraulique de la rivière)
Possibilité de disposer d'une instance de concertation locale « légitime »	N°6 = SAGE de la Boutonne (gestion des conflits d'usage, liés aux fréquents assècs dûs à l'irrigation notamment) N°10 = SAGE de la Drôme (renforcer le poids des élus face à la DDAF et à la DDE)
Moyens d'établir des règles de gestion cohérentes et/ ou un programme d'aménagement coordonné à l'échelle du bassin	N°3 = SAGE du Loiret (pas seulement des solutions curatives et ponctuelles, mais des actions à caractère préventif et à effet durable) N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (gestion des débits + aménagement d'une rivière « sauvage ») N°9 = SAGE de la Largue

Ces arguments peuvent s'exprimer de façon assez floue et générale : par exemple, dans le cas N°5 = SAGE de la Vilaine, le SAGE est présenté comme un « moyen de renforcer une solidarité entre l'amont et l'aval ».

* *Les arguments du type « application d'un cadre réglementaire » :*

N°2 – SAGE du Tarn amont	SDAGE préconisant un SAGE
N°4 – SAGE du Marais Poitevin	Faire appliquer les mesures de protection des zones humides du Marais Poitevin

b – Arguments mis en avant selon les acteurs initiateurs du projet

Les services de l'Etat mettent en avant :

- des arguments du type « application d'un cadre réglementaire » (N°4)
- des arguments du type « résolution de problème » par un moyen juridique (N°1)
- des arguments du type « résolution de problème » exprimés sur un registre civique et sur un mode de généralité (« renforcer la solidarité amont / aval » : N°5).

Les Agences de l'Eau mettent en avant :

- des arguments du type « application d'un cadre réglementaire » (un SDAGE : N°2)
- des arguments du type « résolution de problème » par un programme d'aménagement coordonné (N°8).

Les élus mettent en avant des arguments du type « résolution de problème » :

- concernant leur circonscription (problèmes urbains du bassin : N°3)
- reposant sur un programme de travaux (N°3, N°6)
- reposant sur la concertation (N°6, N°10)
- reposant sur une gestion globale du bassin (N°9).

Au total, un projet de SAGE apparaît comme plus ou moins clairement justifié au départ : il peut être argumenté par rapport à des aspects spécifiques ou au contraire être argumenté seulement de façon vague par rapport à un impératif institutionnel général ou dans l'optique d'« aller plus loin » (par exemple, le SAGE est vu comme un instrument plus puissant que la « charte » d'un parc naturel régional pour les acteurs de l'Aveyron, dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont).

· **Conclusion**

Parce que l'émergence d'un projet de SAGE relève avant tout de la confiance que des acteurs institutionnels mettent dans un nouvel instrument pour résoudre des problèmes spécifiques ou pour « faire mieux », ou bien d'une simple logique administrative, *un tel projet ne résulte pas réellement d'une comparaison avec d'autres actions possibles.*

3. - Organisation de la mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE

On examinera :

- les acteurs-relais de cette mobilisation collective ;
- les modalités d'organisation de celle-ci (voies de mobilisation, moyens d'action) ;
- les craintes ou oppositions se manifestant à ce stade.

· Les acteurs-relais de la mobilisation collective

L'action collective pour un projet de SAGE s'organise autour d'acteurs-relais, qui permettent de faire émerger un collectif en faveur du projet de SAGE. Ces acteurs-relais peuvent ou non être les mêmes que les acteurs initiateurs du SAGE.

On distingue trois types d'acteurs-relais dans les cas étudiés :

a - des structures existantes de coopération entre collectivités territoriales faisant partie du bassin

- dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, ce sont *deux structures locales* jouant un rôle important de concertation entre les acteurs locaux et déjà impliquées dans des actions visant à protéger et/ou valoriser la ressource en eau dans leur département respectif (Parc Naturel Régional des Grands Causses dans l'Aveyron³⁶ ; SIVOM du «Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » en Lozère)³⁷, qui renforcent le rôle du comité de pilotage mis en place par l'Agence de l'Eau (cf ci-après).

- dans le cas N°3 = SAGE du Loiret, l'élue écologiste et deux associations très actives, l'une de protection de l'environnement (APSL)³⁸, l'autre de riverains (ASRL)³⁹ utilisent le relais d'une *association fédérative* d'acteurs locaux créée à l'échelle du bassin pour mener des opérations d'envergure sur le cours d'eau (ADAPRILS)⁴⁰, et considérée comme légitime pour représenter les intérêts locaux ; l'ADAPRILS a en effet assuré la mise en œuvre du premier contrat de rivière et a piloté les études pour en élaborer un second (qui n'a pas abouti). Cette association permet de porter l'idée de SAGE sur la scène publique et assure la saisine de l'autorité préfectorale.

- dans le cas N°6 = SAGE de la Boutonne, le *syndicat mixte d'études* du bassin (SYMBO) jusqu'alors uniquement localisé en Charente-Maritime étend son territoire de compétences jusque dans les Deux-Sèvres, afin d'avoir la légitimité d'effectuer la demande d'un projet de SAGE et de pouvoir assurer la maîtrise d'ouvrage d'une étude préliminaire en vue de la délimitation du périmètre.

³⁶. Le Parc joue en particulier un rôle très important dans la production et la diffusion de connaissances sur les systèmes karstiques.

³⁷. Le SIVOM a en particulier piloté le contrat de rivière du Haut-Tarn (1984-1990), qui visait à améliorer la qualité des eaux (assainissement) ; entretenir les berges et le lit de la rivière ; mettre en valeur la rivière et ses abords.

³⁸. L'Association pour la Protection du Site du Loiret (APSL)

³⁹. L'Association Syndicale des Riverains du Loiret (ASRL)

⁴⁰. L'Association pour la Défense, l'Animation et la Promotion de la Rivière du Loiret et de son Site (ADAPRILS) : il s'agit d'une association (loi 1901) créée par le préfet en 1975 pour regrouper tous les acteurs qui agissaient jusque là indépendamment les uns des autres en matière d'aménagement et/ou de protection de la ressource en eau dans le bassin du Loiret. On y trouve en particulier la Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise, future structure porteuse du SAGE, l'ASRL, l'APSL, le Syndicat Intercommunal du Bassin du Loiret (SIBL), la ville d'Orléans et différentes communes du bassin.

- dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, c'est le *syndicat mixte d'aménagement* créé à l'échelle du bassin versant dès la parution de la loi sur l'eau (SMARL) avec pour vocation de mener des actions à cette échelle et de participer à un projet de SAGE qui organise naturellement sous l'impulsion de son président la mobilisation des acteurs locaux.

b - de nouveaux collectifs à caractère plus ou moins organisé, plus ou moins temporaire et plus ou moins institutionnalisé

* *un comité de pilotage d'études à caractère global, portant sur le bassin*, mis en place par l'Agence de l'Eau et rassemblant les principaux acteurs locaux concernés (N°2 = SAGE du Tarn amont ; N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain⁴¹). Dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, en particulier, le comité de pilotage rassemble des acteurs de services techniques politico-administratifs des deux principaux départements concernés.

Dans les deux cas, ces comités de pilotage d'études interviennent dans une première phase de la mobilisation : dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, cette démarche a permis l'acceptation d'un projet de SAGE par les acteurs locaux et notamment par les Lozériens réticents au départ, qui amplifient alors l'action ; dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, elle n'a pas suffi, du fait du manque de motivation du Conseil Général, qui préférerait un contrat de rivière plus opérationnel à ses yeux, mais aussi du fait du manque de relais au plan local.

* *un groupe de travail technique :*

Dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, du fait des échecs de la mobilisation locale, c'est au sein d'un Comité Technique composé de représentants des administrations, du Conseil Général et de l'Agence de l'Eau que les services de l'Etat continuent d'essayer de faire émerger un projet de SAGE ; l'Agence de l'Eau est dorénavant fortement appuyée par la DDE.

Dans le cas N°10 = SAGE de la Drôme, un groupe de travail informel a été mis en place entre les administrations et les collectivités territoriales concernées (et notamment avec le district ayant eu l'initiative du projet), dès l'accord de la Direction de l'Eau, afin de collecter toutes les informations existantes et de dresser un premier état des lieux ; cela a été rendu possible grâce à la création de nouvelles fonctions et à l'arrivée de nouvelles personnes dans les deux services de l'Etat les plus concernés mais les moins coopératifs au départ (chef de MISE à la DDAF ; poste d'ingénieur dédié aux problèmes de la rivière Drôme à la DDE).

* *une instance pluri-partite instituée :*

Dans le cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce, un groupe de travail pluripartite est mis en place à l'échelle de la nappe (le Groupe de Travail Inter-Bassins) à l'initiative de l'administration en mars 1997⁴², ce groupe ayant à la fois pour rôle de légitimer le travail effectué précédemment dans le cadre de l'instance de concertation réunissant administrations

⁴¹. L'étude globale sur la Basse Vallée de l'Ain a été lancée en 1990 par le Conseil Général de l'Ain à l'instigation de l'Agence de l'Eau, et conduite dans le cadre d'une première instance pluri-partite très large d'acteurs locaux, avec une forte implication de l'Agence de l'Eau.

⁴². Ce groupe se compose de 20 membres désignés par les deux Préfets de région et par les deux Présidents de Comité de Bassin. La liste des membres de ce groupe a été préparée par un petit noyau de personnes (représentants des deux Agences de l'Eau, deux DIREN, deux DRAF), qui a aussi consulté les deux Chambres Régionales d'Agriculture.

et profession agricole (le «Groupe Irrigation en Beauce ») et de piloter des études visant à mieux connaître le fonctionnement hydrogéologique de la Nappe de Beauce. C'est le SDAGE Loire-Bretagne, qui préconisait la mise en place d'un tel groupe de travail et le lancement d'un ambitieux programme d'études hydrogéologiques. La DIREN du Centre, initiatrice du projet de SAGE, continue à assurer un rôle de liaison fondamental entre l'instance de concertation bilatérale de départ (le «Groupe Irrigation en Beauce ») et le groupe de travail pluripartite créé (le Groupe de Travail Inter-Bassins).

c - une figure d'élu locale

Les élus se sont directement mobilisés autour d'une figure locale alors membre du gouvernement (Secrétaire d'Etat)⁴³ pour mettre en place une action efficace de lutte contre les risques d'inondation (N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys) ; c'est la dimension catastrophique du problème qui a rendu possible cette mobilisation immédiate et la nécessité d'avoir une approche globale qui a permis l'adhésion à un projet de SAGE.

Notons que dans les cas N°4 = SAGE du Marais Poitevin et N°5 = SAGE de la Vilaine, il n'y a pas d'acteurs-relais favorisant la mobilisation collective.

· Organisation de la mobilisation collective

Il s'agit maintenant d'analyser les voies de mobilisation collective suivies et les moyens d'action utilisés.

a – Les voies de mobilisation

On distingue trois voies de mobilisation, qui peuvent être conjointement ou successivement utilisées :

** une voie de mobilisation institutionnelle :*

- utilisation d'une institution locale susceptible de légitimer le projet et d'effectuer la saisine de l'autorité préfectorale :

. N°3 = SAGE du Loiret : utilisation d'une association fédérative de bassin existante (ADAPRILS) pour légitimer le projet de SAGE (vote favorable de l'assemblée générale) et effectuer la saisine du préfet du Loiret ;

. N°6 = SAGE de la Boutonne : extension du syndicat mixte d'études de la partie du bassin de la Boutonne situé en Charente-Maritime à l'ensemble du bassin (SYMBO) pour avoir la légitimité d'effectuer la saisine des préfets concernés et de réaliser l'étude préliminaire.

- utilisation d'une institution nationale susceptible de légitimer le projet :

. N°10 = SAGE de la Drôme : dans le cas de ce projet à caractère expérimental, c'est l'appui de la Direction de l'Eau alors en train de préparer la loi sur l'eau de 1992, qui légitime le projet.

⁴³. M. Jacques Mellick

- *création d'une instance légitime au niveau du bassin afin de favoriser le lancement du SAGE :*

. N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : création d'une instance pluripartite à l'échelle de la nappe (Groupe de Travail Inter-Bassins) préconisée par le SDAGE et très institutionnalisée (désignation de ses membres par les deux préfets de région et les deux présidents de comité de bassin concernés).

** une voie de mobilisation socio-politique :*

Il s'agit d'une voie visant principalement à susciter l'adhésion d'un collectif à un projet de SAGE et/ou à faire exprimer publiquement une volonté politique en faveur de ce projet. Cette voie traduit l'amorce d'une concertation locale plus ou moins élargie.

Cette voie revêt quatre aspects :

- *« porte-à-porte » :*

. N°9 = SAGE de la Largue : dans ce petit bassin, c'est l'initiateur du projet de SAGE et président du syndicat mixte d'aménagement du bassin (SMARL), qui se charge de convaincre les élus et les agriculteurs en rencontrant ceux-ci individuellement ; il fait valoir les résultats de l'étude menée par le SMARL et les actions déjà entreprises par celui-ci.

- *concertation dépassant les frontières politico-administratives classiques :*

Cette concertation s'effectue dans des groupes de travail qui peuvent être plus ou moins institutionnalisés : Groupe de Travail Inter-Bassins (N°1 = SAGE de la Beauce), groupes de travail visant à faire émerger le projet de SAGE (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain) ou à réaliser un premier état des lieux (N°10 = SAGE de la Drôme).

- *utilisation d'un forum de débat :*

. N°3 = SAGE du Loiret : utilisation de l'association fédérative de bassin existante (ADAPRILS) comme forum pour convaincre l'ensemble des acteurs locaux de l'intérêt d'un projet de SAGE (réunion de ses membres avec l'Agence de l'Eau et la DIREN expliquant ce qu'était une procédure de SAGE et discussion, avant le vote de l'assemblée générale).

- *réunions publiques d'information et d'échanges :*

. N°2 = SAGE du Tarn amont : les résultats de l'étude globale sont présentés et discutés publiquement dans le cadre d'une session « Rivière, Partage de l'Eau » organisée par le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » dans le département le plus réticent au projet (Lozère).

. N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : les résultats de l'étude globale sont présentés aux maires concernés, dans le cadre d'une réunion organisée par l'Agence de l'Eau et le Conseil Général, partenaire principal de l'Agence de l'Eau pour cette étude.

. N°6 = SAGE de la Boutonne : une session «Rivière, Partage de l'Eau» est organisée dans le bassin de la Boutonne (côté Charente-Maritime) à l'initiative de la profession agricole (FDSEA) et d'une collectivité locale (Syndicat Mixte du Pays des Vals de Saintonge)⁴⁴ afin de permettre aux acteurs locaux de mieux connaître la ressource en eau et les différents usages, et de jeter les bases d'une première concertation.

* *une voie de mobilisation politique :*

Cette voie est utilisée lorsque n'apparaissent pas d'acteurs-relais (N°5), ou lorsque ceux-ci ne parviennent pas à susciter l'adhésion de la part de certains acteurs (N°8).

Dans les cas étudiés, on observe deux voies de mobilisation politique :

- *recherche d'adhésion des élus-clés*, lorsque celle-ci n'est pas encore acquise : dans le cas N°5 = SAGE de la Vilaine, où la saisine a été effectuée par la DIREN de Bretagne, c'est elle qui rassemble progressivement des élus locaux importants autour de l'idée d'un projet de SAGE, en s'appuyant notamment sur le Conseil Général et la Ville de Rennes en Ille-et-Vilaine à l'amont, et sur l'Institution d'Aménagement de la Vilaine à l'aval.

- *recherche d'un élu-moteur* : dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, où la DDE a demandé au préfet d'instruire un dossier de SAGE, bien qu'aucune volonté locale ne se soit clairement manifestée en faveur d'un tel projet, c'est une association de pêcheurs qui a recherché un élu susceptible de pouvoir devenir le président de la CLE, alors que l'instruction de la procédure de SAGE menaçait de s'enliser faute d'élus locaux motivés.

Notons que dans les cas N°4 = SAGE du Marais Poitevin, il n'y a pas d'organisation d'une mobilisation collective ; dans le cas N°5 = SAGE de la Vilaine, celle-ci se limite à une mobilisation politique, la DIREN cherchant surtout les élus locaux de l'intérêt d'un SAGE et d'un travail à l'échelle du bassin versant.

b – Moyens d'action

Les analyses précédentes ont fait apparaître plusieurs moyens d'action privilégiés, supports de la mobilisation collective. On commencera par récapituler ceux-ci, avant d'examiner de manière plus approfondie le rôle des études, qui tiennent une place importante.

* *Trois types de moyens d'action :*

- *Information et communication :*

Ce sont :

. *des études* : études globales menées dans l'optique d'un SAGE (N°2 = SAGE du Tarn amont) ou dans une optique plus large d'amélioration de la gestion du bassin (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain ; N°9 = SAGE de la Largue) ; synthèses

⁴⁴. qui disposait à l'époque du même président que celui du SYMBO.

d'étude (N°10 = SAGE de la Drôme); études scientifiques (N°1 = SAGE de la Beauce) ;

. *des réunions publiques* informatives (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain), et favorisant éventuellement aussi l'échange, comme dans les sessions « Rivière, Partage de l'Eau » (N°2 = SAGE du Tarn amont ; N°6 = SAGE de la Boutonne) ;

. *du « porte-à-porte »* (N°9 = SAGE de la Largue)

- *Moyens institutionnels* :

Cela peut être le vote (N°3 = SAGE du Loiret) ou la création d'une nouvelle structure (création du Groupe de Travail Inter-Bassins, dans le cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce ; élargissement du SYMBO, dans le cas N°6 = SAGE de la Boutonne).

- *Actions publiques* :

Il s'agit principalement de valoriser ou renforcer des actions publiques déjà initiées (mesures administratives, dans le cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce ; travaux, dans le cas N°9 = SAGE de la Largue).

* *Rôle des études* :

Les *études* jouent un rôle important dans l'organisation d'une action collective :

- soit, parce qu'il s'agit d'études de grande ampleur ayant pour objectif de pallier un manque important de connaissances sur le fonctionnement physique d'un milieu, et donc de permettre de dépasser des controverses (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce)⁴⁵ ;

- soit, parce que menées avec une approche « globale » ou « intégrée », elles permettent d'établir un premier diagnostic et d'identifier des enjeux-clés vis-à-vis de la gestion de la ressource en eau et de raisonner le choix d'un périmètre (N°2 = SAGE du Tarn amont) ou de montrer l'insuffisance des approches sectorielles pour traiter certains problèmes (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain) ;

- soit, enfin parce qu'elles visent à établir un programme d'aménagement, qui sera repris lors de l'élaboration du SAGE (N°9 = SAGE de la Largue).

A côté de ces études, il faut souligner le rôle de *synthèses d'études* visant à dresser un premier état des lieux (N°10 = SAGE de la Drôme).

Il faut aussi mentionner le rôle *des études préliminaires* visant à justifier le choix du périmètre, pilotées directement par l'instance locale qui apparaît comme porteuse du projet de SAGE (N°6 = SAGE de la Boutonne) et/ou par une Agence de l'Eau et une DIREN (N°3 = SAGE du Loiret, N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys) ; ces études permettent en effet souvent de concrétiser la volonté et l'engagement des élus.

Dans tous les cas, les Agences de l'Eau jouent un rôle-clé pour aider à l'émergence, au financement et au pilotage de ces études.

⁴⁵. Ce programme d'études conçu dès 1994 et annoncé dans le SDAGE Loire-Bretagne vise principalement à élaborer un modèle du fonctionnement hydrogéologique de la Nappe de Beauce et comporte également un volet d'études économiques ; il est financé par les deux Agences de l'Eau et par les deux Conseils Régionaux.

· *Crainces et oppositions*

Des craintes peuvent apparaître au cours de l'émergence d'un projet de SAGE, notamment de la part de ceux qui sentent leurs intérêts menacés (intérêts économiques notamment) : c'est le cas de la profession agricole, dans les cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce, N°3 = SAGE du Loiret et N°4 = SAGE du Marais Poitevin.

De telles craintes peuvent provenir de mises en cause implicites ou explicites, à travers les arguments utilisés pour justifier le lancement d'un projet de SAGE, ou de l'idée même que se font certains acteurs d'un SAGE (protection d'un milieu naturel et non pas gestion équilibrée d'une ressource devant concilier une multitude d'intérêts).

Ces mises en cause peuvent concerner certaines catégories d'acteurs économiques (profession agricole dans les cas étudiés, notamment), mais aussi des gestionnaires publics de la ressource dont la mission est contestée, soit que les acteurs locaux fassent valoir les besoins d'autres usages, soit qu'ils expriment de nouvelles attentes vis-à-vis de ces gestionnaires : dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, la gestion par éclusées d'EDF pour la production d'énergie hydraulique est accusée de nuire à la pêche et à l'activité piscicole ; dans les cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys et N°9 = SAGE de la Largue, ce sont les services publics de navigation qui sont mis en cause du fait de leur priorité accordée à navigation dans la gestion des débits des canaux, alors que les acteurs locaux attendent aujourd'hui soit que les prélèvements en eau pour la navigation soient restreints en cas de nécessité pour éviter des étiages trop sévères de la rivière (N°9 = SAGE de la Largue), soit que les canaux puissent jouer un rôle-tampon en cas d'inondation (N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys).

Il peut résulter de ces craintes plus ou moins exprimées et de ces mises en causes latentes l'apparition de lignes de clivage entre les acteurs locaux ou la cristallisation d'oppositions au projet de SAGE :

- dans le cas N°3 = SAGE du Loiret, une justification du projet vis-à-vis des seuls intérêts du monde urbain avec une mise en accusation implicite du monde rural et une mobilisation collective organisée principalement autour des acteurs urbains soulignent un antagonisme jusqu'alors latent entre monde rural en amont et monde urbain en aval ;

- dans le cas N°4 a-b-c = SAGE du Marais Poitevin, l'idée même d'un projet de SAGE est vécue par la profession agricole non seulement comme une mise en accusation de leurs pratiques (prélèvements en eau excessifs pour l'irrigation et pollution du milieu), mais aussi comme une véritable remise en cause d'un modèle de développement basé sur une politique d'aménagement du milieu et de conquête de terres agricoles sur la zone de marais, alors même que les arguments contre celui-ci leur apparaissent comme peu légitimes (conservation des zones humides « pour faire plaisir aux écologistes et aux technocrates de Bruxelles »).

Cela amène à souligner la nécessité d'être attentifs aux craintes qui peuvent se manifester au cours de l'émergence d'un projet et de veiller à une mobilisation la plus large possible. En particulier, si les acteurs-relais utilisés ne peuvent souvent représenter qu'une partie des acteurs locaux (une zone géographique, certains intérêts ou certaines compétences), il convient de chercher à associer les acteurs dont les intérêts (ou du moins les pratiques existantes) sont les plus menacés, soit en les intégrant dans les structures créées, soit en prévoyant des aires de débat.

· Conclusion

Le tableau N°8, p.48 récapitule les acteurs-relais et les modalités de mobilisation collective rencontrés dans les cas étudiés.

On constate que l'émergence d'un projet de SAGE repose dans la plupart des cas sur l'organisation d'une *mobilisation progressive des acteurs locaux*. La seule exception est le cas N°4 a-b-c = SAGE du Marais Poitevin, où les services de l'Etat (DIREN, préfectures) se sont contentés de mener l'instruction de la procédure.

L'organisation d'une mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE repose sur des *acteurs-relais qui jouent un rôle de médiation, en permettant la publicisation du projet et en faisant émerger un collectif le prenant en charge*. Il est possible d'utiliser des acteurs-relais existants en s'appuyant sur le cadre institutionnel (structures de coopération entre collectivités territoriales notamment) et les expériences passées, mais aussi de créer de nouveaux collectifs.

Ces acteurs-relais permettent de canaliser des voies de mobilisation institutionnelle et/ou socio-politique ; cette dernière est particulièrement importante pour susciter une adhésion collective au projet de SAGE et permettre l'ébauche d'une concertation, comme pour éviter la formation de lignes de clivage entre les acteurs locaux ou la cristallisation d'oppositions au projet de SAGE.

Les études peuvent jouer un rôle important dans l'émergence d'un projet de SAGE, mais à condition qu'elles soient pilotées par une instance pluri-partite et soient relayées par des débats dans des enceintes élargies voire dans des réunions publiques ; il est nécessaire de s'appuyer sur des acteurs ayant une légitimité locale pour cela (collectivités locales).

Notons enfin que cette mobilisation collective peut être renforcée par des circonstances particulières, et notamment par des situations de crise au cours même de l'émergence du projet : inondations catastrophiques dans la région de Redon en 1995 (N°5 = SAGE de la Vilaine) ; effondrement d'un pont à Blacons en 1993, à la suite de fortes inondations également (N°10 = SAGE de la Drôme).

Tableau N°8 – Organisation de la mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE

Nom du SAGE	Acteurs-relais	Voies de mobilisation	Moyens d'action
N°1 - SAGE de la Nappe de Beauce	Nouveau collectif (instance pluri-partite instituée : groupe de travail inter-bassins)	Mobilisation institutionnelle + socio-politique (concertation)	Moyens institutionnels (création d'une instance) Information (étude) + Actions
N°2 - SAGE du Tarn amont	Nouveau collectif (comité de pilotage), puis 2 structures existantes (Parc Naturel Régional + SIVOM des Gorges du Tarn)	Mobilisation socio-politique (réunion publique)	Information et communication (étude + réunion publique)
N°3 - SAGE du Loiret	Structure de coopération existante (ADAPRILS)	Mobilisation institutionnelle + socio-politique (forum de débat)	Moyens institutionnels (vote)
N°4abc - SAGE du Marais Poitevin	_____	_____	_____
N°5 – SAGE de la Vilaine	_____	Mobilisation politique (recherche d'adhésion des élus-clés)	_____
N°6 – SAGE de la Boutonne	Structure de coopération existante (SYMBO)	Mobilisation institutionnelle + socio-politique (réunion publique)	Moyens institutionnels (élargissement du SYMBO) Information et communication (réunion publique)
N°7 - SAGE de la Vallée de la Lys	Figure locale d' élu	(acquise)	_____
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l' Ain	Nouveaux collectifs (comité de pilotage, puis groupe de travail technique)	Mobilisation socio-politique (réunion publique, puis concertation), puis politique (recherche d'un élu-moteur)	Information et communication (étude + réunion publique)
N°9 – SAGE de la Largue	Structure de coopération existante (SMARL)	Mobilisation socio-politique (« porte-à-porte »)	Information (étude + « porte-à-porte ») + Actions
N°10 – SAGE de la Drôme	Nouveau collectif (groupe de travail technique)	Mobilisation institutionnelle + socio-politique (concertation)	Information (synthèse d'études)

4. – Conclusion et préconisations

· Conclusion

A l'issue de cette analyse, il apparaît utile de revenir tout d'abord sur l'interprétation de la saisine des autorités préfectorales pour examiner jusqu'où celle-ci traduit une adhésion collective à un projet de SAGE. Puis on récapitulera les points-clés de l'organisation d'une mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE.

a – Saisine des autorités préfectorales et adhésion à un projet de SAGE

L'analyse réalisée montre que la saisine des autorités préfectorales ne traduit pas forcément une adhésion collective à un projet de SAGE, mais qu'elle peut remplir différentes fonctions dans cette phase d'émergence :

** saisine effectuée par un service de l'Etat :*

- Dans un contexte où il existe déjà un début de mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce, N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain), la saisine (par le Ministère de l'Environnement dans le premier cas, par la DDE dans le second) est une manière pour les services de l'Etat d'accélérer l'émergence du projet ;

- Dans un contexte où il n'existe pas (encore) de mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE (N°4 = SAGE de la Sèvre niortaise, du Lay et de la Vendée, N°5 = SAGE de la Vilaine), la saisine marque seulement la volonté des services de l'Etat d'impulser un tel mouvement, et la question de la mobilisation collective demeure entière.

** saisine effectuée par une collectivité territoriale :*

Elle traduit toujours la volonté d'élus locaux de s'engager dans un projet de SAGE, et une certaine mobilisation collective (N°2 = SAGE du Tarn amont, N°3 = SAGE du Loiret, N°6 = SAGE de la Boutonne, N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, N°9 = SAGE de la Largue, N°10 = SAGE de la Drôme), mais cela ne signifie pas forcément que tous les acteurs locaux-clés soient acquis à ce projet (N°3 et N°6).

b - Points-clés de l'organisation d'une mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE

On constate qu'un projet de SAGE ne naît jamais de rien, mais de circonstances particulières et surtout d'un contexte d'action sur lequel des acteurs vont pouvoir s'appuyer pour prendre l'initiative de lancer un tel projet. Toutefois, si l'initiative première d'un projet de SAGE revient à un acteur institutionnel, l'émergence réelle du projet et le déroulement de la phase d'instruction résultent d'un jeu complexe d'interactions entre différents acteurs. Dès lors, c'est plutôt d'un *couple initiative – mobilisation collective* qu'il convient de parler.

La mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE s'organise autour d'*acteurs-relais* (structures existantes de coopération entre collectivités territoriales du bassin ; nouveaux collectifs à caractère plus ou moins organisé, plus ou moins temporaire et plus ou moins institutionnalisés ; ou figure d'élite locale), *qui vont jouer un rôle de médiation*, en permettant la

publicisation du projet et en faisant émerger un collectif le prenant en charge. Ceux-ci permettent de canaliser des voies de mobilisation institutionnelle ou socio-politique.

A contrario, un projet de SAGE initié seulement par des administrations et sans prise de relais par les acteurs locaux risque de s'enliser (pas de travail de la CLE après l'installation de celle-ci), comme le montrent les cas N°4abc = SAGE du Marais Poitevin.

Voyons maintenant les préconisations qu'il est possible de tirer de notre analyse.

· *Préconisations*

Plusieurs préconisations peuvent être proposées pour favoriser l'émergence d'un projet de SAGE ; elles sont présentées sous la forme de réponses à des questions couramment posées.

☞ N°1 - Dans quels cas faut-il faire un SAGE ?

L'intérêt d'utiliser une procédure de SAGE est souvent diversement apprécié : certains considèrent qu'il importe de réserver celle-ci à des cas importants où les autres procédures ont montré leurs limites ; d'autres préconisent de favoriser dans tous les cas la mise en place de cet outil en le considérant comme un modèle de processus de décision démocratique.

En fait, l'étude montre que l'émergence d'un projet de SAGE ne naît pas réellement d'une comparaison avec d'autres procédures. Le SAGE est plutôt une solution qui est mise en avant à un moment donné par un (ou quelques) acteur(s) à qui elle apparaît comme permettant de mieux résoudre certains problèmes ou de privilégier certains types d'action ; ces attentes mêlent souvent des considérations politiques, réglementaires et gestionnaires.

Dans ces conditions, le problème n'est pas tant de proposer la réalisation de pré-études permettant de choisir la procédure la plus adaptée, mais de *savoir comment favoriser l'émergence d'un projet de SAGE*.

Par ailleurs, parce que cette émergence suppose la structuration d'un réseau territorial d'acteurs autour de problèmes et d'intérêts particuliers, *il ne s'agit pas tant de s'intéresser à la dimension administrative de la procédure qu'à la mobilisation collective*, même si tout doit être mis en œuvre pour faciliter et accélérer la phase d'instruction.

Enfin, il faut être conscient que *cette phase d'émergence revêt une importance primordiale vis-à-vis de la réalisation ultérieure du SAGE* (cf III-) et que tout doit être mis en œuvre dès cette période pour aider à la création de conditions propices.

☞ N°2 - Y a-t-il des moments plus favorables que d'autres pour initier un projet de SAGE ?

Si un projet de SAGE peut naître dans un contexte de crise, la plupart des projets émerge en dehors de pressions événementielles : en effet, d'une part, il existe des moyens plus souples et plus efficaces pour résoudre des situations de crise (« cellules de crise » ou « cellules d'alerte » mises en place par l'autorité préfectorale) ; d'autre part, la mobilisation collective nécessaire à l'élaboration d'un projet de SAGE demande une maturation incompatible avec le traitement d'une situation d'urgence.

Par ailleurs, il existe alors un risque plus élevé de se focaliser sur la recherche de solutions curatives et rapides à mettre en œuvre, plutôt que d'envisager une approche globale et des solutions préventives.

Il paraît donc souhaitable de *favoriser l'initiation d'un projet de SAGE en dehors de périodes de crise*, même si de tels événements peuvent être utilisés pour justifier l'entreprise.

☞ N°3 - A qui doit revenir l'initiative du SAGE ?

On considère souvent que les projets de SAGE initiés par les services de l'Etat auraient moins de chances de succès que ceux initiés par une autorité locale. L'étude montre que cela n'est pas le cas dès lors que les services de l'Etat ne se contentent pas de mener l'instruction administrative d'un dossier mais cherchent à mobiliser les acteurs locaux.

Dans tous les cas, ce qui compte, c'est le *couple initiative –mobilisation collective*.

Il semble cependant préférable que la saisine de l'autorité préfectorale soit effectuée par une collectivité locale et traduise une première adhésion collective à un projet de SAGE. Si le projet tarde à émerger, les services de l'Etat ont plutôt intérêt à s'impliquer dans la recherche d'une plus grande mobilisation locale, qu'à démarrer coûte que coûte une phase d'instruction du SAGE qui risque d'être extrêmement longue.

☞ N°4 - Comment mobiliser les acteurs locaux ?

Si l'initiative d'un SAGE ne naît pas spontanément localement ou si un acteur local ne parvient pas seul à rassembler d'autres acteurs locaux, comment intervenir pour faire émerger avec succès un projet ? On se place ici du point de vue d'un acteur environnemental (Agence de l'Eau ou DIREN).

* Il convient tout d'abord d'avoir présents à l'esprit *deux grands principes* :

- *suivre une logique de projet menée en partenariat* : un projet de SAGE ne résulte pas de l'application d'une procédure, mais de l'implication d'acteurs différents, qui n'ont pas les mêmes attentes, ni les mêmes intérêts, et n'ont en général pas l'habitude de travailler ensemble ; il convient donc avant tout de savoir comment intéresser et faire converger progressivement ces acteurs vers un projet commun ;

- *s'appuyer sur l'existant* : un projet de SAGE ne naît pas de rien ; il s'ancre dans un contexte local qui possède une structure et une histoire particulière, faite d'acteurs et d'actions spécifiques dont il importe de tenir compte et qui peuvent représenter des atouts-clés. De façon générale, il y aura tout intérêt à s'hybrider avec le contexte local (avec le monde du développement local notamment).

* *Deux grandes étapes* peuvent être distinguées :

a - Préparer la mobilisation

Il existe différentes façons de mobiliser les acteurs locaux. Connaître le « terrain » peut permettre de trouver la voie la plus propice. Il s'agit ici :

- d'une part, de recenser les acteurs-clés agissant dans le domaine de l'eau et les actions déjà menées ou en cours, afin d'identifier les acteurs qui peuvent avoir intérêt à s'impliquer dans un projet de SAGE, soit du fait de leur motivation pour le domaine de l'eau, soit du fait d'échecs rencontrés en menant d'autres actions ou d'une volonté de renforcer certaines actions.

- d'autre part, de repérer les acteurs déjà plus ou moins favorables à un projet de SAGE.

b – Mobiliser

Trois ingrédients apparaissent importants :

- *la création d'un petit noyau d'acteurs locaux* qui va se donner pour mission de créer une mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE.

Il n'existe pas de portrait-type de ce groupe ; l'essentiel est qu'il ne compte pas que des représentants des administrations et qu'on y trouve des acteurs locaux *du bassin* susceptibles de jouer le rôle de « porte-paroles » auprès d'autres acteurs locaux. Il est souhaitable d'utiliser le plus possible les structures de concertation déjà existantes.

- *la réalisation d'un premier document, qui aura valeur de diagnostic initial partagé et servira de premier accord :*

Si l'analyse réalisée a montré l'intérêt des études pour y parvenir, celles-ci doivent impérativement satisfaire plusieurs conditions :

- . leur pilotage et la fixation de leurs cahiers des charges doivent relever du groupe décrit précédemment.

- . elles doivent avant tout être conçues pour jouer un rôle de clarification et de mise à jour de problèmes et de conflits parfois latents, pour mettre en évidence des enjeux-clés ; en aucun cas, elles ne doivent définir des objectifs pour le SAGE, encore moins proposer des solutions.

- . elles ne doivent pas tant être réalisées sur la base d'une compilation de documents existants que sur la base d'entretiens avec les acteurs locaux, permettant ainsi de commencer à faire apparaître la diversité des attentes et des intérêts.

- . elles ne doivent pas être trop élaborées, donnant alors l'impression que tout est déjà « bouclé » ; elles doivent plutôt soulever des questions pertinentes qu'apporter des réponses.

- *une appropriation publique, conduite par les acteurs qui ont une légitimité locale :*

Si le SAGE repose sur le travail d'une instance à ouverture limitée (il ne procède pas d'un débat public), il est important de veiller dès ce stade à informer très largement les acteurs locaux de la démarche (en particulier les maires et les principales catégories d'usagers) et à recueillir leurs points de vue. On peut par exemple coupler la démarche avec des sessions « Rivière, partage de l'eau ».

III. – Cadrage d'un projet de SAGE

Il s'agit maintenant de comprendre comment un projet de SAGE est progressivement cadré autour d'un territoire (périmètre), d'un collectif (CLE) et de questions-clés et les implications qui en résultent pour l'élaboration d'un SAGE.

On s'intéressera successivement :

- à la délimitation d'un périmètre
- à l'établissement d'une CLE fonctionnelle (composition de la CLE, recherche d'une structure-support et d'une présidence)
- à la polarisation sur des traits saillants.

1. - Délimitation d'un périmètre

La caractérisation des périmètres réalisée dans la première partie (p. 25-27) montre que si la procédure recommande le respect d'une cohérence physique pour délimiter un périmètre, dans la réalité, plusieurs critères interfèrent ; l'individualisation d'une unité cohérente est ainsi souvent problématique et de toute façon sujette à un choix, parce qu'aucune délimitation évidente ne s'impose.

Il s'agit ici :

- de mieux comprendre les choix de périmètre effectués ;
- de mettre en évidence les controverses éventuelles soulevées lors de la délimitation d'un périmètre, la manière dont celles-ci ont pu (ou non) être levées et dont des compromis ont été réalisés ;
- d'analyser les implications des choix effectués au regard de l'élaboration d'un SAGE.

· Analyse des périmètres

Il apparaît tout d'abord que la logique physique adoptée pour établir une cohérence physique dépend des problèmes principaux mis en évidence et/ou des spécificités physiques du milieu (tableau N°9, p.55) :

La complexité des situations où interviennent fortement des interrelations physiques entre eaux superficielles et eaux souterraines (N°1, N°2, N°3, N°4), d'une part et l'existence d'autres critères (prise en compte de l'estuaire dans le cas N°5, partie amont du bassin dans le cas N°2 et partie aval dans le cas N°8) nous invitent à analyser plus finement les choix réalisés.

On laissera toutefois ici de côté l'analyse des raisons de délimitation des trois SAGE du Marais Poitevin (N°4) et celle de la délimitation de la seule unité amont pour le Tarn (N°2), dans la mesure où il s'agit de choix effectués dans le cadre de l'élaboration du SDAGE.

On s'intéressera ainsi successivement aux modalités de résolution des controverses pour le choix d'un périmètre basé sur une prise en compte des interrelations physiques (N°1, N°2, N°3), puis à l'analyse des autres types de compromis réalisés (prise en compte d'autres critères que les seuls critères de cohérence physique, dans les cas N°5 et N°8).

Tableau N°9 – Types de logiques physiques choisis dans la délimitation des périmètres

Type de logique physique adoptée	SAGE concernés	Description du périmètre	Raisons générales de la logique choisie	Raisons spécifiques au SAGE
Logique hydrographique simple (BV)	• N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	BV	Problèmes majeurs concernant les eaux superficielles	Inondations
	• N°8 - SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	BV (partie aval)		Gestion des débits + Aménagement de la rivière
	• N°10 – SAGE de la Drôme	BV		Etiages + gestion physique
	• N°5 - SAGE de la Vilaine	BV + estuaire	Problèmes majeurs concernant les eaux superficielles + nappes souterraines utilisables réduites	Qualité des eaux superficielles + inondations
	• N°6 – SAGE de la Boutonne	BV		Etiages
Logique hydrographique complexe	• N°9 – SAGE de la Largue	BV + partie d'un autre BV (canal)	Problèmes majeurs concernant les eaux superficielles (aménagement de la rivière + gestion des débits) + interrelations entre BV <i>via</i> un canal	
Logique basée sur les interrelations physiques	• N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce	Nappe + cours d'eau exutoires	Problèmes majeurs concernant les cours d'eau exutoires + interrelations nappes / cours d'eau exutoires	
	• N°3 – SAGE du Loiret	BV + zone d'influence de la Loire	Problèmes majeurs concernant les usages urbains du Loiret + interrelations Loire / Loiret	
	• N°2 – SAGE du Tarn amont	Eaux superficielles x nappes x marais	Complexité des interrelations Tarn / système karstique	
	• N°4abc – SAGE du Marais Poitevin	Bassin d'alimentation du Tarn (zone karstique) – partie amont	Complexité des interrelations eaux superficielles / nappes / marais	

· *Controverses et compromis pour la délimitation des périmètres*

a - Controverses sur le choix d'une unité physique

Dans les cas N°1 et N°2, *les études jouent un rôle important* pour justifier *a priori* (par comparaison entre plusieurs scénarios possibles : N°2 = SAGE du Tarn amont) ou *a posteriori* (par la production de nouvelles connaissances scientifiques : N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce) le choix de ces périmètres :

- dans le cas N°1, la délimitation proposée par la DIREN du Centre a fait, dans le Loiret, l'objet d'une contestation de la part d'un responsable professionnel agricole à propos d'une petite zone (Montargois), celui-ci cherchant à faire valoir que les cours d'eau du Montargois ne sont pas alimentés par la nappe de Beauce et n'ont donc aucune raison de faire partie du périmètre ; cet argument a entraîné un refus du périmètre proposé par le Conseil Régional du Centre. La DIREN du Centre a cependant maintenu sa position, en expliquant que si les cours d'eau du Montargois ne sont effectivement pas alimentés directement par la nappe de Beauce, ce n'est pas le cas de la nappe sous-jacente à ces cours d'eau, qui est elle en étroite relation avec la nappe de Beauce. Suite à une réunion organisée par le Préfet coordonnateur du SAGE (Centre) avec la DIREN et la DRAF du Centre, ainsi qu'avec les deux présidents de la Chambre d'Agriculture de l'Eure-et-Loire et du Loiret, le Préfet a finalement décidé d'approuver le périmètre proposé, une clause restrictive prévoyant toutefois d'exclure du périmètre toute zone pour laquelle des études hydrogéologiques approfondies ultérieures démontreraient une indépendance de fonctionnement vis-à-vis de la nappe de Beauce.

- dans le cas N°2, l'étude de gestion intégrée conduite par l'Agence de l'Eau a permis de comparer cinq scénarii de périmètres possibles à l'intérieur de l'unité « Tarn-amont », selon l'extension de la zone considérée par rapport au domaine karstique et selon le nombre d'affluents pris en compte, et de choisir un périmètre qui fasse l'objet d'un consensus, après un débat public sur les différentes solutions envisagées.

Par contre, dans le cas N°3 = SAGE du Loiret, la délimitation d'un périmètre incorporant la zone d'influence de la Loire (vis-à-vis des risques d'inondation), ne bénéficie pas du même degré de corroboration scientifique, ce qui peut être source de controverses.

b - Compromis réalisés pour la délimitation d'un périmètre

L'analyse des raisons de délimitation des périmètres N°5 et N°8 montre que d'autres critères interfèrent avec les critères de cohérence physique :

- des critères socio-économiques :

Dans le cas N°5 = SAGE de la Vilaine, l'estuaire a été rajouté dans le périmètre, afin de pouvoir traiter les conflits d'usages existants dans cette zone, respectant par là une préconisation du SDAGE.

- des critères politiques et pragmatiques :

Dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, c'est un mélange entre la volonté d'individualiser une unité physique cohérente (partie aval du bassin où la rivière divague contrairement à l'amont fortement aménagé), la recherche de définition d'un territoire « à taille humaine » et le souci de ne pas franchir la limite départementale qui est à l'origine du choix du périmètre.

Notons enfin que deux bassins versants sont transfrontaliers et que le périmètre ne peut porter que sur la partie située en France (N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, N°9 = SAGE de la Largue).

· Implications pour l'élaboration du SAGE

Les analyses précédentes suggèrent que la délimitation d'un périmètre va conditionner l'élaboration du SAGE de plusieurs façons :

- par la spécificité du territoire délimité (plus ou moins étendu et plus ou moins cohérent) qui va conditionner l'éventail des questions qui pourra être traité ;*
- par le degré d'accord obtenu sur ce périmètre, qui pourra ou non faire l'objet de controverses ultérieures ;*
- par sa taille qui joue sur la faisabilité opérationnelle d'élaboration du SAGE.*

Le tableau N°10, p.57 analyse ces différents aspects pour les cas étudiés.

Pour apprécier la faisabilité opérationnelle, on s'appuiera sur le tableau N°3, p.25, en considérant que la faisabilité opérationnelle est bonne pour les périmètres de petite taille, correcte pour ceux de taille moyenne et difficile pour ceux de grande taille.

**Tableau N°10 – Implications des modalités de délimitation du périmètre
pour l'élaboration du SAGE**

Nom du SAGE	Spécificité du périmètre	Implications pour les questions traitées	Degré d'accord sur le périmètre	Risques de controverses	Taille du périmètre	Faisabilité opérationnelle
N°1 - SAGE de la Nappe de Beauce			Controverse marginale		Grand	Difficile
N°2 - SAGE du Tam amont					Moyen	Correcte
N°3 - SAGE du Loiret				Risque de controverses (causes des pbs)	Petit	Bonne
N°4a - SAGE de la Sèvre niortaise	Cohérence physique relative	Difficultés pour une approche globale des questions et pour une réelle coordination			Grand	Difficile
N°4b - SAGE de Vendée	Pas de cohérence physique				Petit	Bonne
N°4c – SAGE du Lay	Pas de cohérence hydrogéologique x hydraulique				Moyen	Correcte
N°5 – SAGE de la Vilaine					Grand	Difficile
N°6 – SAGE de la Boutonne					Moyen	Correcte
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	Existence d'inter relations entre BV <i>via</i> un canal	Inadéquation de l'échelle p/r à pbs d'inondation			Moyen	Correcte
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	Cohérence physique partielle (aval)	Controverses possibles avec EDF			Petit	Bonne
N°9 – SAGE de la Largue					Petit	Bonne
N°10 – SAGE de la Drôme					Moyen	Correcte

Les cases en grisé mettent en évidence les situations dans lesquelles la délimitation du périmètre peut soulever des difficultés lors de l'élaboration du SAGE. Outre les situations où un périmètre de grande taille peut poser *des problèmes de faisabilité opérationnelle* (difficultés de rassemblement des personnes de la CLE et d'appréhension des problèmes à un degré suffisamment fin), on constate que quatre types de difficultés apparaissent :

- *des risques de controverses sur l'imputation des responsabilités :*

Les incertitudes concernant les relations entre la Loire et le Loiret (le Loiret se présente en fait comme une résurgence de la Loire) peuvent être source de controverses quant à l'imputation des causes de certains problèmes et donc des responsabilités en jeu : ainsi, jusqu'où les problèmes de pollution du Loiret sont-ils imputables à des acteurs du bassin, par exemple ?

- des risques de controverses sur la légitimité des décisions qui seront prises :

Dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, le périmètre choisi ne permet pas d'appréhender correctement l'un des problèmes-clé qui a conduit au lancement d'un projet de SAGE, la gestion des débits par EDF : en effet, le périmètre englobe le dernier barrage d'amont, il exclut tous les autres barrages et rend donc la négociation de nouvelles règles de gestion avec EDF difficile, puisque la compétence de la CLE ne peut porter que le territoire délimité par son périmètre ; le SAGE risque dans ces conditions seulement de permettre l'amorce d'une concertation avec EDF, qui devra être poursuivie avec les acteurs de l'amont.

- une difficulté pour une approche globale des questions et une réelle coordination du fait d'un manque de cohérence physique :

Dans le cas N°4 a-b-c = SAGES du Marais Poitevin, les critères de souveraineté politique et de faisabilité opérationnelle qui ont conduit à distinguer trois unités dans un milieu aux interdépendances physiques pourtant multiples sont à l'origine d'un manque de cohérence physique qui peut nuire à une approche intégrée et coordonnée des problèmes :

- . si le SAGE du Lay (N°4c) présente une cohérence hydrographique dans la mesure où il s'agit d'un bassin côtier, il présente néanmoins l'inconvénient de ne pas prendre en compte les relations hydrogéologiques existant avec le bassin de la Sèvre Niortaise au niveau de la Smagne (affluent du Lay) et les relations hydrauliques existant avec le bassin de la Vendée au niveau du Canal des Hollandais, et d'oublier par ailleurs que les deux bassins ont le même exutoire, la Baie de l'Aiguillon ;

- . l'individualisation du SAGE de la Vendée (N°4b) n'a par contre aucun sens sur le plan de la cohérence physique, puisqu'il ne comporte que la partie amont du sous-bassin versant de la Vendée située en dehors de la zone de marais, et ne se justifie que par la volonté de la Vendée de ne pas « dépendre » des Deux-Sèvres (pour les acteurs des Deux-Sèvres, le sous-bassin de la Vendée, qui fait partie du bassin de la Sèvre Niortaise, aurait du être rattaché au SAGE de la Sèvre Niortaise, alors que pour les Vendéens, le périmètre du SAGE de la Vendée aurait du s'étendre à l'ensemble du bassin versant de la Vendée).

- une inadéquation partielle de l'échelle du bassin versant pour traiter certains problèmes :

L'échelle du bassin versant n'est pas forcément la plus pertinente pour traiter certains types de problèmes : ainsi, la gestion des risques d'inondations du bassin de la Lys (N°7) suppose aussi de prendre en compte la gestion du Canal à Grand Gabarit, qui traverse plusieurs autres bassins et d'articuler les décisions prises avec celles relevant des SAGE attenants de l'Aa et du Delta de l'Aa⁴⁶.

⁴⁶. L'étude pilotée par l'Institution Interdépartementale des Wateringues, qui vise à analyser le rôle possible des « wateringues » dans l'évacuation des crues des territoires situés en amont grâce aux transferts d'eau du Canal à Grand Gabarit et qui devait démarrer en 2001, devrait contribuer à apporter des éléments de réponse à cette question.

2. – Etablissement d'une CLE fonctionnelle

On examinera les modalités de composition d'une CLE, la recherche d'une structure support et celle d'une présidence, puis on en examinera les implications pour l'élaboration d'un SAGE.

· Composition d'une CLE

Les règles précises de composition de la CLE fixées par la procédure laissent assez peu de marge de manœuvre pour définir celle-ci. Si on a constaté précédemment (p.27) que la taille de la CLE n'est pas proportionnelle à celle du périmètre, les investigations menées n'ont pas permis d'expliquer précisément les raisons de la taille d'une CLE ; cela semble surtout dépendre de l'appréciation du préfet et des conseils dont il s'entoure, afin d'une part d'intégrer tous les acteurs-clés et d'autre part de respecter un certain équilibre des pouvoirs.

Cela nous amène donc à examiner plus précisément d'une part les difficultés rencontrées et les arbitrages réalisés lors de la composition d'une CLE, et d'autre part la manière dont les aires de débat et de décision locales sont reconfigurées, du fait de la parole donnée à de nouveaux acteurs et de la création de nouveaux équilibres.

a – Difficultés de composition et arbitrages

L'analyse des différentes situations permet de mettre en évidence plusieurs types de difficultés et d'arbitrages dans la composition d'une CLE :

- Absence de représentation d'un intérêt :

Dans le cas N°6 = SAGE de la Boutonne, on note l'absence de représentant de propriétaires riverains, faute d'association existante de ce type.

- Pondération des représentations des intérêts des collectivités territoriales :

. entre différents échelons territoriaux :

Dans le cas N°10 = SAGE de la Drôme, un poids plus important qu'ailleurs est donné au Conseil Général (5 représentants).

. entre différents départements :

Dans le cas N°5 = SAGE de la Vilaine, qui couvre six départements et deux régions, la taille limitée de la CLE comparativement à l'étendue du périmètre (60 membres pour 11 000 km²) fait que de nombreuses structures ne sont représentées que par leur niveau d'organisation régional ou départemental ; un poids important est accordé à l'Ille-et-Vilaine.

Dans le cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, à cheval sur deux départements, la CLE comporte approximativement un tiers des sièges pour le Nord et deux tiers des sièges pour le Pas-de-Calais, ce qui correspond au prorata des surfaces de chaque département concernées par le SAGE.

Dans le cas N°6 = SAGE de la Boutonne, également à cheval sur deux départements, un équilibre de représentation est respecté, bien que le bassin soit situé pour les deux-tiers en Charente-Maritime.

- Pondération des représentations d'intérêts entre usagers et associations :

Dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, les arguments ayant prévalu au lancement d'un projet de SAGE (gestion des débits, aménagement d'une rivière respectant son caractère « sauvage ») font que la CLE comporte, comparativement à d'autres CLE, davantage de représentants du monde de l'environnement, ainsi que des pêcheurs.

- Choix d'un collège de rattachement :

Le rattachement d'un acteur à un collège (collectivités locales, usagers ou Etat) n'est pas toujours évident :

. dans le cas N°6 = SAGE de la Boutonne, l'Union des Marais (UNIMA) est doublement présente dans la CLE, au titre du collège des collectivités territoriales mais aussi au titre d'utilisateur (en tant que représentante des associations syndicales de propriétaires de marais qui lui ont délégué cette fonction), ce qui témoigne du rôle local très important joué par cette structure (qui assure également le rôle de secrétariat du SYMBO).

. dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, la Compagnie Nationale du Rhône, représentée dans la CLE en raison de la relance du projet de construction du Canal à grand gabarit à cette époque-là et en sa qualité de maître d'ouvrage du projet, a en fait été placée dans le collège des usagers et non dans celui de l'Etat : cela relève en fait d'un choix politique et s'explique par le caractère très controversé et très conflictuel de ce projet.

- Absence de structure porteuse au moment de la composition de la CLE :

La CLE comporte souvent un représentant de la future structure porteuse du SAGE, mais cela n'est évidemment pas possible lorsque cette structure n'est pas encore créée au moment de la composition de la CLE :

. dans le cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, la CLE ne comporte ainsi pas de représentant du SYMSAGEL en tant que tel ;

. dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, la CLE ne comporte pas de représentant du SIVU de la Basse Vallée de l'Ain en tant que tel.

b – Nouvelles aires de débat et de décision et reconfiguration des équilibres de pouvoir locaux

- Nouvelles aires de débat et de décision :

La CLE peut représenter :

. la première instance de bassin institutionnalisée permettant de dépasser les frontières administratives et de faire travailler ensemble plusieurs départements : N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce ; N°2 = SAGE du Tarn amont ; N°4a, N°4b = SAGE du Marais Poitevin ; N°5 = SAGE de la Vilaine ; N°6 = SAGE de la Boutonne ; N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys.

. *la première instance de bassin à caractère pluripartite* : dans les cas N°6 = SAGE de la Boutonne et N°9 = SAGE de la Largue, la CLE est une structure de concertation élargie à l'ensemble des acteurs locaux par rapport aux structures de coopération entre collectivités territoriales existantes (respectivement, SYMBO et SMARL) ; dans le cas N°10 = SAGE de la Drôme, la CLE permet en outre un dialogue entre les structures de coopération existantes entre collectivités territoriales d'aval et d'amont (entre les deux districts du DAVD à l'aval et du DRDD à l'amont et le syndicat mixte des communes riveraines du SMRD).

- *Reconfiguration des équilibres de pouvoir locaux* :

La CLE peut se présenter comme :

. *une instance permettant de relativiser le poids de certains acteurs économiques* (profession agricole notamment) : dans le cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce, la CLE représente un élargissement de la concertation par rapport au Groupe de Travail Inter-Bassins. En effet, ce groupe comportait 7 représentants du Comité de Bassin Loire-Bretagne, 5 représentants du Comité de Bassin Seine-Normandie et 8 personnes qualifiées. Il était proche d'une CLE mais en différait par sa composition, puisqu'il comportait 3/5 d'usagers, 1/5 de représentants de l'Etat et 1/5 de représentants de collectivités territoriales. En outre, les intérêts agricoles y étaient encore fortement représentés, puisque parmi les 8 personnes qualifiées, on trouvait 4 présidents de Chambre d'Agriculture et les 2 Directeurs Régionaux de l'Agriculture et de la Forêt ; enfin, notons que le président de la Chambre d'Agriculture du Loiret faisait aussi partie du groupe au titre du Comité de Bassin Loire-Bretagne, en tant que président de la 2^e commission « Aménagement de l'espace » au Conseil Economique et Social de la région Centre. Toutefois, l'histoire de l'émergence du projet de SAGE est susceptible d'entraîner une forte asymétrie de pouvoir au sein de la CLE : en effet, l'importance de la phase de concertation entre administrations et professions agricoles antérieure au SAGE met de fait l'accent sur les intérêts de cette catégorie économique d'acteurs et peut rendre difficile toute révision éventuelle des accords obtenus.

. *une instance permettant de relativiser le poids de l'Etat* : dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, la CLE représente avant tout pour les élus lozériens la possibilité de se concerter avec l'Etat au sujet de la protection de la ressource en eau dans une zone où les enjeux économiques sont très importants, dans le cadre d'une instance où l'Etat ne détient que 25% des voix face aux acteurs locaux, alors qu'ils sont par ailleurs confrontés au classement du site des Gorges du Tarn dans une configuration où l'Etat a le pouvoir de prendre des décisions unilatérales et où la DIREN locale (Languedoc-Roussillon) refusait de procéder à une concertation avec les élus locaux pour la mise en œuvre de la procédure ; les élus lozériens espèrent ainsi pouvoir faire mieux prévaloir leurs intérêts économiques et plus largement des suggestions d'actions concrètes intégrables dans l'opération de classement.

. *une instance permettant de relativiser le poids des acteurs urbains* : dans le cas N°3 = SAGE du Loiret, la CLE donne un poids beaucoup plus grand au monde rural que l'association fédérative (ADAPRILS) qui était jusqu'ici le forum d'échanges utilisé par les acteurs locaux pour se concerter sur les problèmes du bassin, ce qui peut permettre au monde rural de se sentir moins « dominé » par le monde urbain qu'auparavant.

Il existe aussi des situations plus complexes :

- dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, la CLE est vue par les acteurs du monde de l'environnement comme une structure permettant de négocier avec EDF (à la fois acteur économique et gestionnaire public) avec un « rapport de force » plus favorable.

- dans le cas N°4 a-b-c = SAGE du Marais Poitevin, les CLE sont des instances qui, potentiellement, reconfigurent profondément les réseaux d'action locaux, en mêlant divers aspects :

. les intérêts économiques agricoles sont relativisés par rapport à d'autres intérêts économiques (conchyliculture, tourisme) qui, moins bien organisés ou moins puissants politiquement, ne parvenaient pas à faire valoir aussi bien leurs points de vue ; en outre, la profession agricole est dorénavant appelée à se concerter avec l'ensemble des acteurs locaux et à sortir des actions de lobbying classiques ;

. les questions de gestion de la ressource en eau visent à être soumises à une assemblée qui ne comporte plus seulement les instances de gestion traditionnelles (syndicats de marais, collectivités locales) ;

. les administrations sont invitées à travailler avec les acteurs locaux pour trouver des solutions de gestion de la ressource en eau, et non plus seulement à faire appliquer le cadre réglementaire de protection des zones humides ;

. le monde des associations se voit accorder la possibilité de faire valoir publiquement son point de vue.

· *Recherche d'une structure-support*

L'analyse des caractéristiques des structures porteuses de SAGE réalisée p. 28-30 nous amène à examiner plus précisément les aspects suivants :

- quelles sont les relations entre organismes ayant effectué la saisine et structures porteuses (dans le cas où il s'agit de collectivités territoriales) ?

- les Institutions interdépartementales sont-elles des structures porteuses privilégiées ?

- comment s'effectue la création d'une nouvelle structure ?

- les structures porteuses permettent-elles à la CLE d'être opérationnelle ?

a – Relations entre organismes de saisine et structures porteuses

Le tableau n°7, p.29 nous a montré :

- que la structure porteuse peut être la même que l'organisme de saisine (N°9)

- qu'elle peut être partiellement la même (N°2)

- qu'elle peut être différente (N°3, N°6, N°7, N°10).

* *Structure porteuse identique à l'organisme de saisine :*

Dans le cas N°9 = SAGE de la Largue : c'est le syndicat mixte d'aménagement du bassin (SMARL), à l'initiative du projet de SAGE, qui assure naturellement le rôle de structure porteuse du SAGE ; il s'agit donc ici d'une situation où existe déjà une véritable Communauté Locale de l'Eau pour laquelle le SAGE représente une voie d'action « naturelle ».

* *Structure porteuse partiellement identique à l'organisme de saisine :*

Dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont : c'est le SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses » qui a été choisi comme structure porteuse bien qu'il soit uniquement lozérien, en accord avec les élus aveyronnais et en particulier avec

l'autre structure porteuse possible, le Parc Naturel Régional des Grands Causses, co-responsable de la saisine.

** Structure porteuse différente de l'organisme de saisine :*

On a vu que le choix d'une structure porteuse différente de l'organisme de saisine peut s'expliquer par des raisons juridiques (N°3 = SAGE du Loiret ; N°6 = SAGE de la Boutonne) : puisqu'il faut alors trouver une autre structure locale (respectivement Communauté de Communes de l'Agglomération Orléanaise et Syndicat Mixte du Pays des Vals de Saintonge) acceptant de jouer ce rôle ; cette recherche ayant commencé seulement après l'installation de la CLE, cela a fortement retardé le démarrage de l'élaboration du SAGE.

Dans les cas N°7 et N°10, d'autres raisons ont joué :

- dans le cas N°10 = SAGE de la Drôme, bien que ce soit une autre collectivité territoriale (district)⁴⁷ qui ait joué un rôle moteur dans l'émergence du SAGE, ce n'est pas celle-ci qui a été choisie comme structure-support pour assurer l'embauche d'une animatrice et la maîtrise d'ouvrage des études, car il s'agissait ici de trouver une structure porteuse reconnue tant par les collectivités d'amont que par celles d'aval, compte tenu des enjeux du SAGE (gestion physique du cours d'eau notamment) : la structure choisie (syndicat mixte)⁴⁸ présentait l'intérêt d'avoir un territoire empiétant partiellement sur l'amont, et notamment sur le secteur des extractions de graviers ;

- dans le cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, il a fallu créer une nouvelle structure du fait de l'absence de structure fédératrice à l'échelle du bassin (périmètre à cheval sur deux départements, multiplicité des structures de coopération entre collectivités locales dans le Pas-de-Calais).

b – Statut des Institutions interdépartementales

Les récents débats à propos du projet de loi sur l'eau ont conduit à suggérer que les institutions interdépartementales pourraient être des structures porteuses privilégiées des CLE.

On analysera ici les deux cas où une institution a été choisie comme structure porteuse (N°4a = SAGE de la Sèvre niortaise ; N°5 = SAGE de la Vilaine) :

- Dans le cas N°4a = SAGE de la Sèvre niortaise, l'Institution d'aménagement de la Sèvre niortaise, qui est amenée à jouer un rôle important dans l'élaboration des SAGE du Marais Poitevin (présidence de la CLE de la Sèvre niortaise détenue par le président de l'institution, SAGE le plus grand), aurait aussi pu potentiellement être structure porteuse des autres SAGE ; mais, outre des difficultés politiques vis-à-vis de la Vendée, il convient de remarquer que cette institution s'est jusqu'ici surtout consacrée à des travaux d'aménagement de la rivière, ce qui n'assure pas aisément sa légitimité au niveau de l'ensemble du bassin.

- Dans le cas N°5 = SAGE de la Vilaine, si l'Institution d'Aménagement de la Vilaine (IAV) était pressentie dès le début comme structure porteuse pour le SAGE, ses actions orientées principalement vers l'aval du bassin et sa présidence alors détenue par un élu de Loire-Atlantique ne lui assuraient toutefois pas au départ une légitimité suffisante vis-à-vis des élus bretons ; c'est le changement de présidence de l'IAV à la suite des élections

⁴⁷ District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD).

⁴⁸ . Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD).

cantonales de 1995 (basculement en faveur du Conseil Général du Morbihan) qui a permis d'asseoir la légitimité de l'IAV sur l'ensemble du bassin.

Ainsi, si les Institutions interdépartementales peuvent jouer le rôle de structures porteuses de CLE, il convient de noter que leur légitimité n'est pas forcément assurée d'emblée au niveau de l'ensemble du bassin ; en outre, leur mission d'aménagiste ne leur donne pas de compétences particulières pour assurer un rôle d'animation de la concertation entre différentes catégories d'acteurs locaux.

c – Création d'une nouvelle structure

On a vu que dans deux cas, une structure nouvelle a dû être créée pour porter le SAGE (N°7 et N°8). Examinons ces deux cas :

- Dans le cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, la question d'une structure porteuse pour le SAGE ne s'est pas posée immédiatement, notamment du fait de la proposition de l'Agence de l'Eau de prendre en charge l'animation du SAGE (mise à disposition d'un agent) ; c'est seulement lorsque s'est manifestée la volonté de mener des études qu'est apparue la nécessité de trouver une structure susceptible d'en assurer la maîtrise d'ouvrage. Une première tentative de création d'un SIVU s'est soldée par un échec, certains avançant des raisons politiques (mise en échec d'un président de SAGE de droite par des élus de gauche, dans une région où les clivages droite-gauche sont particulièrement marqués), d'autres des raisons plus pragmatiques (manque de motivation de nombreux élus, surtout d'amont). La deuxième tentative de création d'un Syndicat Mixte, le SYMSAGEL (Syndicat Mixte du SAGE de la Lys), s'est elle traduite par un succès récent (décembre 2000), soit près de cinq ans après la réunion d'installation de la CLE (février 1996). Localement, il en a résulté un essoufflement certain de la motivation des acteurs locaux à l'égard du projet de SAGE, ce qui ne signifie pas pour autant l'échec de celui-ci.

- Dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, la première action du Président de la CLE a été de mettre en place une structure intercommunale susceptible de porter le SAGE et dont le territoire de compétences coïncide avec le périmètre du SAGE. En effet, aucune des structures intercommunales existantes (SIVOM pour la plupart) n'avait de compétences dans le domaine de l'eau et de territoire de compétences susceptible de correspondre au moins approximativement au périmètre du SAGE ; par ailleurs, le Conseil Général de l'Ain n'a pas envisagé de jouer le rôle de structure porteuse, considérant qu'il s'agissait avant tout d'une affaire nécessitant une implication locale. La seule option possible était donc la création d'un SIVU ; il a fallu un an au Président de la CLE, pour convaincre l'ensemble des communes du périmètre de créer cette structure. Stratégiquement, il n'a proposé la mise en place que d'une instance temporaire, ayant la durée de vie de la réalisation du SAGE, du fait de la réticence des communes à financer une structure supplémentaire pour traiter de questions environnementales ; le choix a ainsi été fait de créer le SIVU de la Basse Vallée de l'Ain pour une durée de deux ans, avec l'idée de pérenniser celui-ci au-delà si le projet était mené à bien.

Dans les deux cas, la création d'une nouvelle structure n'a pu avoir lieu qu'après l'installation de la CLE et l'élaboration du SAGE s'en est trouvée retardée ; les élus locaux acceptent difficilement la création d'une structure supplémentaire se surajoutant aux structures existantes et nécessitant des financements.

d – Rôle d'une structure porteuse

Si les structures porteuses doivent permettre à la CLE d'avoir les moyens de fonctionnement nécessaires à son travail, il convient toutefois de noter que cela n'est pas forcément acquis :

- . dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, le syndicat mixte d'aménagement du bassin (SMARL), structure porteuse de la CLE, est une structure très légère, qui en dehors de son président, ne bénéficiait jusqu'à une date récente que d'un temps partiel de secrétariat.

- . dans le cas N°10 = SAGE de la Drôme, si la structure porteuse choisie (SMRD) présente l'intérêt d'être une instance légitime pour les élus de l'amont comme pour ceux de l'aval, elle n'a pas réellement de moyens, et c'est de fait le district (DAVD) qui continuera de jouer un rôle très important dans l'animation du SAGE (présidence de la CLE, hébergement de l'animatrice...).

· Recherche d'une présidence de CLE

On examinera d'une part comment émerge une présidence de CLE, d'autre part quels sont les différents « profils » de président de CLE.

a – Emergence d'une présidence de CLE

Un candidat unique peut émerger progressivement ou s'imposer rapidement comme président possible pour la CLE (cas N°5 = SAGE de la Vilaine ; cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys ; cas N°9 = SAGE de la Largue ; cas N°10 = SAGE de la Drôme). Ainsi, dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, par exemple, c'est un élu local de sensibilité écologiste, à l'origine de la création du syndicat mixte d'aménagement de bassin (SMARL) - future structure porteuse du SAGE -, et du projet de SAGE lui-même, qui a naturellement été proposé et élu comme président du SAGE.

Il existe cependant *quelques cas où plusieurs candidats sont possibles* ; ceux-ci se concertent alors avant l'installation de la CLE de manière à ce qu'il n'y ait qu'un candidat qui se présente et que le président apparaisse d'emblée comme *une personnalité faisant l'objet d'un consensus* :

- . Cas N°2 = SAGE du Tarn amont : c'est suite à la réalisation de l'étude de « gestion intégrée » et à sa présentation publique en Lozère que les acteurs locaux sont réellement devenus porteurs du projet : le Président du Parc Naturel Régional des Grands Causses et le Président du SIVOM du « Grand Site National des Gorges du Tarn », de la Jonte et des Causses » se sont alors mis d'accord pour que ce soit la Lozère qui « pilote » le projet de SAGE, dans la mesure où la majeure partie du périmètre se situe en Lozère, et surtout afin que les élus lozériens s'approprient réellement le projet ; plus précisément, un consensus a été obtenu pour que le Préfet coordonnateur du SAGE soit le Préfet de Lozère, pour que le candidat à la présidence de la CLE soit un Lozérien éligible pour trois ans, et enfin pour que le SIVOM soit la structure porteuse du SAGE.

- . Cas N°6 = SAGE de la Boutonne : si le président du SYMBO et élu fortement implanté dans le milieu local faisait figure naturelle de président de la CLE quasiment jusqu'à l'installation de celle-ci, une autre personnalité locale importante a aussi manifesté son intérêt pour ce mandat peu avant cette échéance, le Vice-Président de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, très impliqué dans l'élaboration du SDAGE de ce bassin en tant que Président de la Commission Planification ; à la suite de discussions entre les deux hommes le jour même de

la réunion d'installation de la CLE, le premier s'est retiré au profit du second, du fait de ses nombreuses responsabilités locales, et c'est ce dernier qui s'est présenté comme seul candidat à la présidence de la CLE et qui a été élu.

Il existe aussi des *cas où il faut rechercher activement un candidat à la présidence de la CLE*, faute d' élu motivé au départ :

. Cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : dans la mesure où ce SAGE a émergé dans le prolongement d'actions de concertation bilatérales entre les administrations et la profession agricole, et où les élus étaient peu mobilisés jusqu'alors, la recherche d'un candidat à la présidence de la CLE s'avérait nécessaire. Lors de la composition de la CLE, un élu agricole (président de la Chambre d'Agriculture du Loiret) a suggéré la candidature d'un élu local, président de pays et sénateur, du fait de sa bonne connaissance des questions d'eau (ancien président de la Conférence Régionale de l'Environnement), de ses qualités de diplomatie et de fermeté, ainsi que de son appartenance à la région du Centre ; cet élu agricole a joué un rôle important au plan interdépartemental pour faire reconnaître l'intérêt de cette candidature.

. Cas N°4 = SAGE du Marais Poitevin : pour le SAGE de la Sèvre Niortaise (N°4a), c'est le président de l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise, future structure porteuse du SAGE, qui a été pressenti par le préfet et élu comme président du SAGE, la recherche d'un futur président et celle d'une structure porteuse étant ici allées de pair ; la situation est similaire pour le SAGE du Lay (N°4c), où c'est le président de la future structure porteuse du SAGE (un syndicat de marais) qui a été envisagé et élu comme président du SAGE, cet élu étant par ailleurs une personnalité politique influente du Conseil Général de Vendée, ayant de nombreux mandats locaux. Notons que ces deux présidents de SAGE font partie de la profession agricole. En ce qui concerne le SAGE de Vendée (N°4b), la recherche d'un président a été beaucoup plus délicate, du fait de la nécessité de respecter des équilibres politiques locaux, et le président proposé et élu est en fait un maire d'une commune qui ne fait pas partie du périmètre du SAGE.

. Cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : il a fallu près de deux ans entre la composition de la CLE et la réunion d'installation de cette instance, du fait du manque d'implication initial des élus dans le projet de SAGE et de la difficulté à trouver un élu susceptible de devenir le président de la CLE ; le candidat à la présidence a finalement été un nouvel élu local, Conseiller Général et maire d'Ambérieu-en-Bugey, sollicité par les pêcheurs du fait de son intérêt pour la rivière d'Ain et de son image de rassembleur.

Notons que *la vice-présidence est par contre parfois l'occasion d'affirmer plus nettement des rapports de pouvoir* : dans le cas N°3 = SAGE du Loiret, du fait de l'existence de deux candidats à la vice-présidence – une élue écologiste, adjointe au maire d'Orléans et déléguée à l'environnement d'une part, et le président d'un syndicat d'aménagement travaillant principalement dans l'amont rural du bassin (SIBL), adjoint au maire d'une commune rurale (Férolles) d'autre part -, la CLE s'est prononcée en faveur de deux postes de vice-président, mais le président du SIBL a insisté pour que cette fonction fasse aussi l'objet d'une élection à bulletin secret et permette d'instaurer une hiérarchie entre les deux vice-présidents et c'est lui qui a été élu premier vice-président. Cette élection est en soi très révélatrice du climat régnant dans la CLE : tensions entre l'amont rural et l'aval urbain, et souci pour le représentant ayant le plus de poids à l'amont et agriculteur de profession d'asseoir son pouvoir vis-à-vis des représentants de l'aval urbain, notamment face à une élue « verte ».

On notera que l'agenda politique peut favoriser ou au contraire retarder l'émergence d'un président de CLE : ainsi, dans le cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, ce sont les

élections cantonales de 1994, puis les élections communales de 1995, qui ont permis l'apparition d'un nouvel élu local (respectivement comme Conseiller Général, puis comme maire) intéressé par les problèmes de la rivière d'Ain, et qui acceptera d'être candidat au poste de président de la CLE.

b – Différents « profils » de président

Si l'on examine les différents présidents de CLE, on constate qu'apparaissent plusieurs « profils » :

- *un élu membre d'une collectivité locale qui a joué un rôle important dans l'émergence du SAGE* (cas N°2 = SAGE du Tarn amont ; cas N°3 = SAGE du Loiret ; cas N°9 = SAGE de la Largue ; cas N°10 = SAGE de la Drôme) :

. Cas N°3 = SAGE du Loiret : du fait du rôle de l'ADAPRILS dans l'émergence du SAGE pour fédérer les initiatives locales et effectuer la saisine auprès du préfet du Loiret, la présidente de l'ADAPRILS également maire de la ville d'Olivet a proposé comme candidat à la présidence du SAGE son 1^{er} adjoint, aussi vice-président de l'ADAPRILS et celui-ci a été élu sans contestation.

. Cas N°10 = SAGE de la Drôme : c'est le président de la collectivité locale (district)⁴⁹ ayant joué un rôle important dans l'émergence du SAGE qui a été proposé et élu comme président de la CLE.

- *une figure politique locale importante, parfois de stature nationale* :

. Cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : c'est, on l'a vu, un sénateur du Loiret, président du Pays de Beauce-Gâtinais en Pithiverais, qui a été proposé et élu comme président de la CLE.

. Cas N°5 = SAGE de la Vilaine : du fait de l'étendue du périmètre du SAGE sur six départements et deux régions, la recherche d'un élu susceptible d'assurer la présidence de la CLE et reconnu par l'ensemble de celle-ci était un exercice particulièrement difficile. Un consensus a fini par s'établir pour que ce soit un élu d'Ille-et-Vilaine, département ayant la plus grande surface dans le périmètre de SAGE, qui en assure la présidence, et le président du Conseil Général d'Ille-et-Vilaine, figure politique nationale⁵⁰, s'est imposée naturellement. Le vice-président est le président de l'Institution d'Aménagement de la Vilaine (IAV), structure porteuse de la CLE.

- *un élu membre d'une structure locale susceptible d'être la structure porteuse du SAGE* :

. Cas N°4a = SAGE de la Sèvre Niortaise : on a vu que c'est le président de l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise qui a accepté d'être candidat à la présidence du SAGE et qui a été élu ;

. Cas N°4b = SAGE du Lay : c'est, on l'a vu, le président de la future structure porteuse du SAGE (un syndicat de marais) qui a été élu comme président du SAGE et qui est par ailleurs une personnalité politique influente du Conseil Général de Vendée.

- *un élu impliqué dans des actions de gestion de la ressource en eau ou intéressé par ces questions* :

. Cas N°6 = SAGE de la Boutonne : le président de la CLE est, on l'a vu, le Vice-Président de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne ;

⁴⁹ District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD).

⁵⁰ M. Pierre Méhaignerie

. Cas N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys : c'est une figure politique importante locale (Conseiller Régional, Conseiller Général, Président de la Communauté de Communes Artois-Lys et Maire de Saint-Venant), et déjà impliqué dans de nombreuses actions sur l'eau, qui s'est imposée rapidement comme alternative possible à l'ancien ministre à l'origine du projet, suite à l'arrestation de celui-ci⁵¹⁵². Ce problème, qui est apparu pendant la phase d'instruction du SAGE, a seulement un peu retardé celle-ci et, lors de l'installation de la CLE, c'est cet élu qui est devenu président de la CLE.

. Cas N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : le candidat à la présidence a finalement été un nouvel élu local, Conseiller Général et maire d'Ambérieu-en-Bugey, sollicité, on l'a vu, par les pêcheurs du fait de son intérêt pour la rivière d'Ain et de son image de rassembleur.

Seul le président du SAGE Vendée (N°4c) ne fait pas partie de l'une de ces trois catégories.

· *Implications pour l'élaboration du SAGE*

Les analyses précédentes suggèrent que les modalités d'établissement d'une CLE sont susceptibles d'influencer l'élaboration du SAGE de plusieurs façons :

- en jouant sur la faisabilité opérationnelle d'une part, liée à une facilité d'échanges plus ou moins grande (taille de la CLE et niveaux de représentation) et à l'existence et à la nature de la structure porteuse.

- en favorisant une plus ou moins grande légitimité de cette instance, qui dépend de la manière dont la composition de la CLE reconfigure les équilibres de pouvoir locaux, de l'implication potentielle plus ou moins grande des élus selon la légitimité de la structure porteuse choisie, de la légitimité de la présidence (caractère plus ou moins consensuel de l'élection, « profil » du président).

Le tableau N°11, p.69 analyse ces différents aspects pour les cas étudiés, en indiquant les difficultés rencontrées ou ce qui peut être source de difficultés. Les cases en grisé mettent en évidence les situations problématiques.

Il ressort de cette analyse que le choix d'une structure porteuse et que la présidence de la CLE revêtent une importance capitale pour le fonctionnement ultérieur de la CLE et l'élaboration du SAGE :

- d'une certaine façon, tout se passe comme si les luttes de pouvoirs inhérentes à l'établissement de toute structure de participation orientée vers une prise de décision étaient déplacées au niveau du choix de la structure porteuse plutôt qu'au niveau de la composition de la CLE. Il importe donc de ne pas voir le choix d'une structure porteuse uniquement comme celui d'une structure destinée à fournir des moyens de fonctionnement à la CLE, mais aussi comme celui d'une instance politique qui facilitera plus ou moins l'implication de l'ensemble des élus du périmètre ;

- par ailleurs, l'élection du président revêt une importance-clé non seulement pour asseoir la légitimité de la CLE vis-à-vis de ses membres (autorité, climat de confiance), mais aussi pour assurer la légitimité de cette instance vis-à-vis des autres acteurs institutionnels avec lesquelles elle sera amenée à échanger.

⁵¹. Placement en garde à vue de M. Jacques Mellick le 18 mars 1995 dans le cadre du procès de l'affaire VA-OM, alors que celui-ci était pressenti pour être le Président de la CLE

⁵². Il s'agit d'un adversaire politique traditionnel de M. Jacques Mellick.

**Tableau N°11 – Implications des modalités d'établissement d'une CLE
pour l'élaboration du SAGE**

NOM DU SAGE	Facilité d'échanges (composition CLE)	Structure porteuse (existence, nature)	FAISABILITE OPERATIONNELLE	Reconfiguration des équilibres de pouvoir locaux (composition de la CLE)	Légitimité de la structure porteuse (implication des élus)	Présidence +/- consensuelle	LEGITIMITE DE LA CLE
N°1- SAGE de la Nappe de Beauce		(pas encore choisie)		Moindre pouvoir de la profession agricole	(pas encore choisie)		
N°2 - SAGE du Tam amont				Moindre pouvoir de l'Etat			
N°3 - SAGE du Loiret				Moindre pouvoir des acteurs urbains	Faible pour l'amont	Election peu consensuelle	Climat de confiance à créer
N°4a-SAGE de la Sèvre niortaise				Reconfiguration importante des réseaux d'action locaux	Assez faible à l'échelle du bassin		Risque de dérive politique + autorité à asseoir (N°4b)
N°4b - SAGE de Vendée						Faible stature politique	
N°4c – SAGE du Lay						Election très politisée	
N°5 – SAGE de la Vilaine	Difficile		Difficile (pour les échanges)				
N°6 – SAGE de la Boutonne					Faible pour les Deux-Sèvres (79)	Election peu consensuelle	Autorité à asseoir + 79 à impliquer
N°7-SAGE de la Vallée de la Lys		Créée après l'installation de la CLE	Pas acquise au départ		Pas créée (faible implication élus)		Elus à impliquer
N°8-SAGE Basse Vallée Ain		Créée après l'installation de la CLE	Pas acquise au départ	Moindre pouvoir d'EDF	Pas créée (faible implication élus)		Elus à impliquer
N°9 – SAGE de la Largue		Faibles moyens du SMARL	Difficile au départ (manque de moyens)				
N°10 – SAGE de la Drôme		Faibles moyens du SMRD	Ambiguïté sur le portage du SAGE	Dialogue possible amont/aval	Bonne, mais relative (rôle du DAVD)		Légitimité à renforcer à l'amont

3. – Polarisation d'un projet de SAGE

A travers les arguments employés pour justifier le projet de SAGE, les craintes et les oppositions qui se manifestent au cours de l'émergence du projet de SAGE, ou encore les études réalisées, on s'aperçoit qu'*un projet de SAGE se polarise dès cette phase autour d'un certain nombre de traits saillants*, qui peuvent être :

- des questions particulières à traiter relatives à la gestion de la ressource en eau
- des valeurs spécifiques
- des conflits ou des controverses
- des modes d'action privilégiés
- une conception de la démarche de travail à adopter.

On examinera les implications que cette polarisation peut avoir sur l'élaboration ultérieure du SAGE.

· des questions relatives à la gestion de la ressource en eau

* Le projet de SAGE peut se polariser *sur des problèmes spécifiques (un problème-clé ou un nombre limité de problèmes)* :

. N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce : c'est clairement les problèmes de gestion quantitative de la ressource en eau qui sont mis en avant, même si les problèmes de gestion qualitative sont aussi évoqués ;

. N°3 = SAGE du Loiret : l'accent est mis sur les problèmes urbains du bassin du Loiret, alimentation en eau potable de l'agglomération orléanaise et gestion des eaux des eaux (eutrophisation et envasement ; conflits d'usage) notamment ;

. N°4 = SAGE du Marais Poitevin : c'est la question de la protection des zones humides qui est privilégiée ;

. N°5 = SAGE de la Vilaine : c'est l'amélioration de la qualité des eaux de surface vis-à-vis de l'enjeu majeur de l'alimentation en eau potable qui est clairement mis en avant, même si l'importante question de la protection contre les risques d'inondation est aussi présente ;

. N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys : le problème-clé est celui des risques d'inondations ;

. N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : les préoccupations se focalisent sur la configuration physique du cours d'eau et sur la gestion des débits de la rivière par rapport aux lâchers d'eau des barrages d'amont gérés par EDF, dans l'optique de redonner à la rivière son caractère «sauvage » d'antan ;

. N°10 = SAGE de la Drôme : les deux questions mises en avant sont la gestion quantitative de la ressource en eau et la gestion des extractions de graviers.

* A contrario, certains aspects de l'émergence du SAGE peuvent favoriser une *reconnaissance de l'interdépendance des problèmes* :

. dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, l'étude de gestion intégrée conduite par l'Agence de l'Eau a mis en évidence la nécessité de se préoccuper non seulement de la qualité des eaux de surface pour préserver un patrimoine naturel exceptionnel (Gorges du Tarn), mais aussi de la protection des ressources en eau souterraines vis-à-vis de l'alimentation en eau potable, afin de maintenir la fonction essentielle de «château d'eau» de ces réserves karstiques, pour des régions s'étendant largement au-delà du bassin ;

. dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, la création du syndicat mixte d'aménagement de bassin (SMARL), qui répond clairement au souci de mener une approche de gestion

intégrée du bassin versant, amène les acteurs locaux à avoir présente à l'esprit dès le début l'interdépendance des problèmes.

* Notons que *certaines questions qui apparaissent pourtant comme fondamentales peuvent être occultées dès le départ* : ainsi, dans cas le N°6 = SAGE de la Boutonne, à aucun moment l'étude préliminaire n'évoque le projet d'aménagement d'un grand barrage (Trézence) dans le bassin, alors que la gestion quantitative de la rivière est un problème important ; si à cette époque-là ce projet de création semblait (momentanément) abandonné, l'absence de toute référence à ce sujet dans l'étude s'explique sans doute plutôt par les fortes controverses politiques à son égard.

· *des valeurs spécifiques*

* *Un certain type de valeur ou une certaine conception du développement de la région peut être implicitement mis en avant à travers l'émergence d'un projet de SAGE :*

. dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont, il s'agit clairement de défendre un modèle de développement durable (préserver un patrimoine naturel exceptionnel représentant un atout touristique considérable) ;

. dans le cas N°9 = SAGE de la Largue, la création du syndicat mixte d'aménagement de bassin (SMARL) va de pair avec une mobilisation des acteurs locaux en faveur d'un modèle de développement plus respectueux de l'environnement (il convient de noter que le périmètre du SAGE se situe dans une zone à forte sensibilité écologiste, marquée par les luttes contre la réalisation du Canal Rhin-Rhône) ;

. dans le cas N°10 = SAGE de la Drôme, c'est un modèle de développement local fondé sur la protection de la rivière qui est promu pas le DAVD, à l'aval du bassin (l'histoire du DAVD s'ancre dans la lutte contre le projet de construction du barrage du Bez, au profit d'aménagements plus modestes et plus respectueux de l'environnement, ainsi que dans le combat contre les extractions massives de graviers).

* *Mais le projet de SAGE peut aussi traduire un véritable affrontement entre deux logiques de développement* : ainsi dans le cas N°4 a-b-c = SAGE du Marais Poitevin, on assiste à l'affrontement entre une politique passée d'aménagement du milieu et de conquête de terres agricoles sur la zone de marais, qui a marqué toute l'organisation sociale du milieu, et une politique naissante de conservation des zones humides impulsée de l'extérieur.

· *des conflits ou des controverses*

Plusieurs conflits entre acteurs locaux émergent ou se dessinent au cours de cette phase, en faisant ressortir certaines divergences d'intérêts ou en les esquissant :

- conflits entre monde rural en amont et monde urbain en aval (N°3 = SAGE du Loiret) ;

- conflits entre gestionnaires publics de la ressource et autres acteurs locaux : EDF (N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain) ou services publics de navigation (N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, N°9 = SAGE de la Largue) ;

- conflits entre profession agricole et autres acteurs locaux (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce).

Dans le cas N°4abc = SAGE du Marais Poitevin, une multiplicité de conflits est susceptible de s'extérioriser du fait de la complexité de ce milieu.

· ***des modes d'action privilégiés***

Dès l'émergence du projet de SAGE peuvent se dessiner des modes d'action privilégiés pour mieux gérer la ressource en eau, qui reflètent la conception que se font certains acteurs d'un SAGE, et qui sont susceptibles d'orienter les préconisations du document final de SAGE.

Un SAGE peut ainsi être vu comme :

- *un instrument juridique* (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce ; N°4abc = SAGE du Marais Poitevin)
- *un moyen d'initier ou de favoriser un programme de travaux* (N°3 = SAGE du Loiret ; N°6 = SAGE de la Boutonne).
- *un moyen d'établir des règles de gestion cohérentes et/ou un programme d'aménagement coordonné à l'échelle du bassin* (N°3 = SAGE du Loiret ; N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain ; N°9 = SAGE de la Largue).
- *un moyen de définir un projet politique vis-à-vis de la ressource en eau* (précision de la place des intérêts agricoles, dans le cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce; gestion du site des Gorges du Tarn pour les élus lozériens, dans le cas N°2 = SAGE du Tarn amont).

Plusieurs conceptions peuvent cohabiter au cours de cette phase pour un même projet de SAGE (N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce ; N°3 = SAGE du Loiret, par exemple).

· ***une conception de la démarche de travail à adopter***

Dès l'émergence du projet enfin peut être mis en avant une certaine conception de la démarche de travail, avec notamment un affichage plus ou moins grand de la place à laisser à la concertation.

Si l'idée de concertation ressort peu (*du moins au cours de cette phase*) dans les SAGE N°4abc = SAGE du Marais Poitevin, N°5 = SAGE de la Vilaine et N°7 = SAGE de la Vallée de la Lys, elle est beaucoup plus nettement mise en avant dans les autres projets de SAGE, avec cependant des différences dans la manière de justifier celle-ci, qui s'explique par le contexte d'émergence du projet et la manière dont s'organise la mobilisation collective.

C'est ainsi qu'une importance particulière est accordée à la concertation :

- entre élus et représentants de l'Etat dans les cas N°2 = SAGE du Tarn amont et N°10 = SAGE de la Drôme ;
- entre diverses catégories d'acteurs locaux du fait de l'existence de conflits d'usage, dans les cas N°1 = SAGE de la Nappe de Beauce, N°3 = SAGE du Loiret, N°6 = SAGE de la Boutonne, N°8 = SAGE de la Basse Vallée de l'Ain et N°9 = SAGE de la Largue.

· ***Implications pour l'élaboration du SAGE***

Cette analyse suggère que la façon dont un projet de SAGE se polarise au cours de la phase d'émergence est susceptible d'influencer l'élaboration d'un SAGE de plusieurs façons :

- *en focalisant l'attention sur certaines questions au détriment d'une approche globale et intégrée de la ressource en eau ou au contraire en risquant d'occulter certaines questions-clés ;*
- *en promouvant certaines valeurs qui orienteront la définition des enjeux du SAGE et la manière de pondérer les problèmes et les solutions ;*

- en faisant apparaître des lignes de clivage sources de conflits ultérieurs ou en cristallisant des divergences d'intérêt ;
- en orientant le projet vers des modes d'action privilégiés ;
- en accordant une place plus ou moins grande à la concertation.

Le tableau N°12, p.73 analyse ces différents aspects pour les cas étudiés, en indiquant les difficultés rencontrées ou ce qui peut être source de difficultés.

Tableau N°12 – Implications de la polarisation d'un projet de SAGE pour l'élaboration du SAGE

NOM DU SAGE	Polarisation sur des questions	Polarisation sur des valeurs	Polarisation sur des divergences	Polarisation sur des modes d'action	Polarisation sur une démarche de travail
N°1- SAGE de la Nappe de Beauce	Risque de focalisation sur la gestion quantitative		Conflits possibles avec la profession agricole	Risque de contradiction entre conceptions politique / juridique	
N°2 - SAGE du Tarn amont	Risque de focalisation sur les problèmes en rapport avec les seuls enjeux économique (tourisme)				Risque d'une concertation limitée (élus / Etat)
N°3 - SAGE du Loiret	Risque de focalisation sur les problèmes urbains		Antagonisme entre monde rural amont / monde urbain aval	Risque de contradiction entre vision aménagiste / volonté d'approche globale et intégrée	
N°4a-SAGE de la Sèvre niortaise	Risque de focalisation sur la protection des zones humides, alors que des modèles de développement s'affrontent (risque d'un « dialogue de sourds »)		Risques de conflits multiples	Risque d'une approche trop juridique	Risque de manque de concertation
N°4b - SAGE de Vendée					
N°4c – SAGE du Lay					
N°5 – SAGE de la Vilaine	Risque de focalisation sur la qualité des eaux de surface				Risque de manque de concertation
N°6 – SAGE de la Boutonne	Risque d'occultation de débat sur le projet de construction du barrage de la Trézence			Risque d'une approche trop aménagiste	
N°7-SAGE de la Vallée de la Lys	Risque de focalisation sur les problèmes d'inondation		Conflits possibles avec les services de la navigation		Risque de manque de concertation
N°8-SAGE Basse Vallée Ain	Risque de focalisation sur les problèmes de gestion physique et de gestion des débits		Conflits possibles avec EDF		
N°9 – SAGE de la Largue			Conflits possibles avec les services de la navigation		
N°10 – SAGE de la Drôme	Risque de manque d'approche globale et d'analyse des problèmes au regard des seuls enjeux du développement de l'aval				Risque d'une concertation limitée (élus / Etat)

4. – Conclusion et préconisations

· *Conclusion*

Au cours de son émergence, un projet de SAGE est progressivement cadré autour d'un périmètre, d'un collectif et de traits saillants particuliers. On parlera de « *réseau-projet* » pour qualifier cette *double forme d'une instance de gouvernance particulière* (caractérisée par un périmètre et par un collectif) *jointe à une forme spécifique de projet polarisée autour de traits saillants* (certaines questions relatives à la gestion de la ressource en eau ; certaines valeurs ; certains conflits ou certaines controverses ; certains modes d'action et/ou encore certaines conceptions de la démarche de travail à adopter), obtenue à l'issue de cette phase d'émergence.

Un tel « réseau-projet » résulte de multiples négociations, qui amènent à concevoir cette phase d'émergence comme *une véritable phase de pré-négociation* en vue de l'élaboration d'un SAGE, et donc à la conduire comme telle. En particulier, si les arrêtés de périmètre et de CLE peuvent être vus comme un accord consacrant une première étape de négociation, on constate que d'autres *formes d'accord provisoires* émergent au cours de cette phase, auxquelles il convient d'apporter une attention particulière ; cela concerne notamment les études qui permettent d'aboutir à un premier accord sur la réalité d'une situation et sur des questions à traiter.

Le type de « réseau-projet » obtenu peut avoir des *implications pour l'élaboration ultérieure du SAGE*, que ce soit sur le plan des orientations qui seront prises ou sur celui des difficultés susceptibles d'être rencontrées : il peut en effet influencer la faisabilité opérationnelle du travail, les questions qui seront traitées, les modes d'action privilégiés, le climat dans lequel la concertation va s'engager, l'existence plus ou moins forte de conflits et de controverses, la légitimité de l'instance mise en place (équilibre des pouvoirs, légitimité du système d'autorité), et la probabilité d'implication des élus.

· *Préconisations*

☞ N°5 - Comment conduire au mieux la phase d'instruction ?

a - Raccourcir les délais administratifs

La phase d'instruction est souvent fortement allongée à cause des délais administratifs. Plusieurs propositions ont déjà été faites par d'autres pour raccourcir cette phase, que l'on se contente de rappeler ici :

- désigner un porteur administratif unique chargé de suivre l'instruction du dossier, qui représente l'interlocuteur unique de l'autorité préfectorale, *mais qui joue aussi un rôle de relais vis-à-vis des autres acteurs locaux* ;
- réduire les délais de saisine des organismes à consulter.

b - Concevoir la phase d'instruction comme une phase au service de l'émergence d'un « réseau-projet »

Le choix d'un périmètre n'est pas qu'une question de délimitation géographique : il conditionne l'éventail des questions que la CLE aura la légitimité de traiter et la faisabilité du travail. Il serait donc souhaitable de proposer *différents scénarii possibles* de périmètre et de les soumettre aux acteurs locaux, en explicitant les intérêts et les limites de chacun d'entre eux vis-à-vis des questions-clés qui apparaissent dans le bassin et de la faisabilité opérationnelle. Cela signifie donc que *la délimitation d'un périmètre peut difficilement être envisagée indépendamment de la constitution d'un premier collectif et d'une ébauche de diagnostic*.

A côté de la composition de la CLE, *la recherche d'une structure porteuse et d'un futur président de CLE doit être prise en compte dès cette phase et soigneusement analysée*. En particulier, la constitution d'une Communauté Locale de l'Eau en l'absence de structure adéquate de coopération entre collectivités territoriales en même temps que la délimitation du périmètre apparaît comme une voie à suivre ; il importe cependant d'être conscient qu'il ne s'agit pas ici seulement d'assurer une maîtrise d'ouvrage mais d'impliquer les élus et de concevoir un projet politique.

c – Concevoir la phase d'instruction comme une phase permettant d'articuler le projet de SAGE avec d'autres actions

Il apparaît que certains SAGE, pour être efficaces, doivent être conçus en articulation avec d'autres ou demandent une analyse des problèmes qui dépasse l'échelle du bassin versant. Si la mise en cohérence des projets de SAGE relève du Comité de Bassin, ce travail n'est pas suffisant. Il importe de *réfléchir à une meilleure articulation entre autorités préfectorales et Comité de Bassin* dans ce domaine ; il convient aussi d'examiner le rôle que peuvent jouer en la matière les EPTB lorsqu'ils existent.

Il convient aussi de *favoriser l'articulation du projet de SAGE avec d'autres actions menées dans le domaine de l'eau ou du développement local*.

☞ N°6 – Comment préparer au mieux la phase suivante d'élaboration du SAGE ?

Les caractéristiques du «réseau-projet » obtenu à l'issue de la phase d'émergence induisent un certain nombre de possibilités d'orientations ou de risques de difficultés pour la phase d'élaboration du SAGE.

On rappelle ici une *check-list* des questions à examiner, issue de l'analyse :

- *Délimitation du périmètre :*

- . problèmes de faisabilité opérationnelle (taille) ?
- . risques de controverses sur l'imputation des responsabilités ?
- . risques de controverses sur la légitimité des décisions qui seront prises ?
- . possibilité d'approche globale des questions et de coordination des solutions ?
- . adéquation de l'échelle du bassin versant par rapport aux problèmes majeurs

rencontrés ?

- *Etablissement d'une CLE fonctionnelle :*

- . problèmes de faisabilité opérationnelle (existence d'une structure porteuse, moyens de celles-ci, taille de la CLE) ?
- . légitimité de la CLE (équilibre des pouvoirs, légitimité de la structure porteuse vis-à-vis de l'ensemble des élus du bassin, légitimité du président) ?

- *Polarisation du projet :*

- . risques de focalisation sur des questions spécifiques ou risques d'occultation de certains questions ?
- . valeurs implicites sous-jacentes au lancement du projet ?
- . risques de conflits ?
- . risques d'orientation vers certains moyens d'action *a priori* ?
- . conception de la démarche de travail (place laissée à la concertation, degré d'élargissement de la concertation envisagé) ?

L'important à ce stade est avant tout d'être conscient de ces implications possibles, pour rechercher et mettre en place au plus vite des solutions à ce qui constitue une difficulté, mais aussi pour se donner les moyens de corriger les risques de dérive éventuels ou au contraire pour utiliser au mieux des voies qui se dessinent.

Cela revient à réfléchir à la *mise en place d'un dispositif d'évaluation dès ce stade*.

Deuxième partie :

Analyse des modalités d'élaboration des SAGE

Chapitre I – Questions-clés posées par l’élaboration d’un SAGE

On commencera par analyser les éléments de procédure relatifs à l’élaboration des SAGE, puis on confrontera cette analyse à notre cadre théorique pour en déduire les questions-clés à examiner lors de l’application de la procédure.

I. – Analyse des éléments de procédure relatifs à l’activité de planification

1. - Description de la procédure

En ce qui concerne l’élaboration des SAGE, outre l’ensemble de textes législatifs et réglementaires décrits dans la première partie, il convient de tenir compte du guide méthodologique réalisé en 1995 à l’initiative du Ministère de l’Environnement et des Agences de l’Eau.

La procédure peut être examinée de deux points de vue :

- quelles sont les règles de fonctionnement prévues pour la CLE ?
- quelles sont les règles d’élaboration d’un SAGE (démarche à suivre, résultats attendus...)?

· *Règles de fonctionnement d’une CLE*

La loi du 3 janvier 1992 indique les missions de la CLE : il s’agit *d’une entité créée spécifiquement pour assurer l’élaboration, la révision et la mise en œuvre du SAGE*. Son domaine de compétences porte sur tout ce qui concerne l’eau (utilisation, mise en valeur et protection) dans toutes ses dimensions (eaux superficielles et souterraines, écosystèmes aquatiques et zones humides) à l’échelle de l’unité hydrographique retenue.

Les textes donnent une grande autonomie à la CLE pour s’organiser : le décret du 24 septembre 1992 précise ainsi que c’est la CLE qui doit élaborer son règlement intérieur, celui-ci fixant notamment les conditions dans lesquelles le président soumet à l’approbation de cette instance l’état d’avancement du projet de SAGE. C’est lui qui conduit l’élaboration du SAGE et qui a la maîtrise de l’agenda (fixation des dates et des ordres du jours des séances de la CLE). La CLE doit seulement rendre compte régulièrement de ses travaux (établissement d’un rapport annuel qui doit être transmis aux préfets et au comité de bassin concernés, après avoir été adopté en séance plénière).

La circulaire du 15 octobre 1992 suggère seulement une ébauche d’organigramme pour la CLE, en préconisant la mise en place de deux instances destinées à l’aider dans ses travaux : un secrétariat administratif pouvant être assuré par un personnel mis à disposition par l’un ou l’autre des membres de la CLE ; un secrétariat technique constituant auprès du président de la CLE le noyau opérationnel de cette commission et pouvant être composé de membres de la

CLE faisant partie des collectivités locales, des services de l'Etat en charge de la police des eaux et de l'Agence de l'Eau.

Les textes ne sont réellement directifs que pour le système de prise de décision : selon le décret du 24 septembre 1992, la CLE ne peut délibérer que si les deux tiers au moins de ses membres sont présents (ou représentés par leur suppléant) ; si ce quorum n'a pas été atteint, les délibérations ayant lieu à la suite d'une seconde convocation de la CLE, sont valables quel que soit le nombre de membres présents. Les délibérations sont prises à la majorité des voix des membres présents ; toutefois, cette majorité est portée aux deux-tiers pour l'adoption de toute délibération relative au SAGE.

· *Règles d'élaboration d'un SAGE*

La loi du 3 janvier 1992 précise tout d'abord que *le SAGE doit être « compatible » avec le SDAGE auquel il se rattache*, sachant que le SDAGE doit définir de manière générale et harmonisée les objectifs de quantité et de qualité des eaux ainsi que les aménagements à réaliser pour atteindre ces objectifs. C'est par ailleurs le Comité de Bassin qui est chargé d'assurer l'harmonisation des SAGE entrant dans le champ de sa compétence.

Le SAGE est clairement vu comme *un document de planification, devant guider les actions futures* : ainsi, la loi indique qu'un SAGE a pour fonctions d'analyser l'état de la ressource en eau et recenser les différents usages de l'eau ; d'énoncer les priorités à retenir pour assurer la protection, la mise en valeur et le développement de la ressource en eau, tout en veillant à assurer un équilibre entre les différents usages de l'eau, en tenant compte des documents d'orientation et des programmes publics ayant trait à l'eau, des nécessités de mise en valeur de la ressource, et de l'évolution prévisible de l'espace rural et de l'environnement urbain et économique ; d'évaluer les moyens économiques et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

La circulaire du 15 octobre 1992 précise ce qui est attendu d'un tel plan : « l'élaboration des SAGE doit conduire, à partir de l'analyse de l'existant en termes d'usages et de fonctionnement du milieu aquatique, à la définition d'une stratégie globale établie collectivement et à sa traduction en termes d'orientations de gestion et de programmes d'actions ».

Le décret du 24 septembre 1992 indique, lui, *la forme que doit revêtir le document de SAGE - un rapport et des documents graphiques* :

Les textes précisent ainsi les étapes à suivre, et fixent les informations minimales que doit contenir le document de planification, ainsi que la manière dont celles-ci doivent être organisées.

- le rapport doit ainsi contenir : a) un état des lieux de la ressource en eau et des usages ; b) une analyse des perspectives de mise en valeur ; c) les options prises pour respecter les objectifs ; d) les principales phases de réalisation avec l'évaluation des moyens financiers nécessaires ; e) la justification de la compatibilité du SAGE avec le SDAGE ; f) l'indication des conséquences éventuelles des mesures du SAGE avec les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau.

- le décret détaille aussi les informations à faire apparaître dans les documents graphiques (connaissance des eaux superficielles et souterraines, localisation des activités économiques et sociales et des grands équipements publics, répartition des usages, et zones spéciales à protéger). Ce décret sera complété bien plus tard par l'arrêté du 10 avril 1995, qui énumère la liste précise des documents graphiques que doit comporter un SAGE.

La circulaire du 15 octobre 1992 fournit aussi *la liste des documents existants à utiliser* pour établir l'état des lieux et le diagnostic global.

Enfin, le guide méthodologique paru en mars 1995 et réalisé à l'initiative du Ministère de l'Environnement et des Agences de l'Eau, explique *les étapes à suivre* pour réaliser le plan, en distinguant six séquences successives : « l'état des lieux, le diagnostic global, les tendances et scénarios, le choix de la stratégie, les produits du SAGE et la validation finale ».

2. – Analyse de la procédure

· Analyse des règles de fonctionnement d'une CLE

Si l'on se réfère aux textes, *la CLE ne semble envisagée que comme une simple structure de décision*, où la prise de décision est régie par le vote et par un degré de participation minimal. Par ailleurs, il s'agit d'une structure dotée d'une *grande autonomie* pour choisir son organisation.

Cependant, une analyse plus approfondie suggère les commentaires suivants :

- si la CLE apparaît comme une structure autonome, on peut dire aussi qu'*elle n'est pas guidée pour s'organiser* et ne dispose pas de références ou de routines bien établies pour cela, alors que cette question s'avère extrêmement compliquée. En effet, si la CLE est une entité permanente, elle est composée d'acteurs membres d'autres organisations (on peut la qualifier d'« organisation-réseau »), ce qui suppose un caractère nécessairement faiblement hiérarchique pour que le processus ne semble pas sous tutelle, tout en nécessitant la mise en place d'un *système d'autorité* ; ce qui implique également une participation intermittente, puisque chaque membre fait d'abord partie d'une autre organisation, alors que l'instance requiert un *fonctionnement en continu*. En outre, la CLE est amenée à organiser une *activité très complexe* : nombre élevé de participants (plus de 20), hétérogénéité des tâches à effectuer (animation de réunions, pilotage d'études, rédaction d'un document juridique...) et des données à traiter (informations à caractère scientifique et technique, mais aussi administratif et juridique).

- par ailleurs, si c'est l'idée de concertation et de recherche d'une solution consensuelle qui domine dans les textes, *aucun texte ne précise comment doit être organisée la concertation*.

- enfin, la procédure laisse apparaître une certaine *ambiguïté quant au pouvoir réel de décision de la CLE*, puisque le plan est soumis à une phase de consultation publique mettant en jeu d'autres acteurs locaux, avant d'être approuvé par le préfet, ce qui pose la question des rapports entre ces différents niveaux de décision et l'étape ultérieure de décision.

· Analyse des règles d'élaboration d'un SAGE

D'après les textes, l'activité de planification d'un SAGE peut être vue comme *une activité instrumentale*, visant à définir des moyens de maîtriser la ressource en eau dans toutes ses dimensions pour atteindre les objectifs fixés par le SDAGE, en suivant des étapes bien définies et un cahier des charges technique bien établi ; dans ces conditions, la planification semble se limiter à une activité de collecte et de traitement d'informations en vue du choix de solutions vis-à-vis de buts pré-déterminés.

Toutefois, une analyse plus poussée appelle les remarques suivantes :

- tout d'abord, les objectifs du SDAGE, définis en termes techniques et très généraux, peuvent difficilement fournir des *orientations stratégiques claires et consensuelles* pour le SAGE ;

- jusqu'où les étapes définies par la guide méthodologique sont-elle suivies ?

- en outre, si un SAGE est censé porter sur tout ce qui a trait à l'eau dans le territoire délimité par son périmètre, un tel domaine d'action est très vaste et relativement flou ; il nécessite d'être traduit en *questions concrètes* qui ne vont pas de soi ;

- par ailleurs, si une place importante est accordée à une *phase d'état des lieux et de diagnostic des problèmes* (circulaire du 15 octobre 1992), reposant sur une connaissance exhaustive de la ressource (« la totalité de la ressource existante ») et sur une bonne appréhension des usages (« être en mesure d'apprécier l'impact » économique et écologique des actions envisagées), on ne peut considérer ces connaissances comme acquises, mais comme devant être produites ; en outre, cette représentation sous-estime l'existence possible de controverses sur l'état des lieux et le diagnostic.

- enfin, *les solutions* sont implicitement vues comme devant découler automatiquement d'une bonne analyse scientifique et technique de la situation, occultant par là qu'il peut exister des controverses et des divergences de points de vue sur celles-ci.

II. – Implications pour l'étude des modalités d'élaboration d'un SAGE

L'analyse précédente montre que la procédure laisse de côté la double dimension organisationnelle et politique de l'élaboration d'un SAGE : organisation d'une activité impliquant une grande diversité de participants qui doivent être amenés à collaborer et élaboration d'un plan devant articuler une multiplicité de questions et de points de vue.

Ces questions nécessitent de s'intéresser au processus d'intégration lui-même, en plaçant l'analyse des interactions entre participants au cœur de l'analyse.

Plus précisément, suivant notre cadre théorique, on est amené à considérer la phase d'élaboration d'un SAGE comme *l'organisation d'une action collective au sein d'une instance spécifique, la CLE, en vue de la réalisation d'un plan de gestion de la ressource en eau, et à analyser cette action collective comme une négociation aboutissant à un accord.*

Ce SAGE s'élabore dans un contexte particulier caractérisé par la période d'émergence du projet de SAGE et par un cadre institutionnel propre à chaque situation.

Par ailleurs, on est conduit à considérer le résultat de cette seconde phase non seulement comme l'obtention d'un accord se traduisant par l'approbation du SAGE par la CLE, mais comme la *structuration d'un collectif autour d'un projet spécifique en vue d'un nouvel ordre négocié, qui va conditionner les phases ultérieures de consultation et de mise en œuvre du SAGE et qui est susceptible de rejaillir sur le cadre institutionnel local.* Une implication de ceci est que l'on s'intéressera aussi à la manière dont la CLE s'insère dans le cadre institutionnel local.

On propose plus précisément le plan d'étude suivant :

· ***Organisation de la collaboration au sein d'une organisation-réseau ad hoc***

L'organisation d'une collaboration entre les participants au sein de la CLE amène à analyser :

- *le système de pilotage de la CLE :*

. qui pilote : un leader particulier (le président), un groupe issu de la CLE... ?
La CLE est-elle « sous tutelle » d'une autre autorité ? Des dérives peuvent-elles apparaître où l'autorité serait « confisquée » par un acteur n'en ayant pas reçu le mandat ?

. en quoi consiste le pilotage : à déterminer au préalable les modalités de conduite, à maintenir un « cap » ... ?

- *les ressources humaines mobilisées :*

Comment l'intermittence de la participation est-elle traitée ? Le travail est-il assuré en continu entre deux réunions de la CLE et par qui : par un animateur embauché par la CLE ; par un groupe issu de la CLE, qui se réunit plus fréquemment ; par des membres de la CLE au sein de leurs propres structures ; par des prestataires de services extérieurs ? Quels sont les rôles de chacun ? Certaines tâches sont-elles complètement déléguées à des acteurs extérieurs, lesquels (prestataires de services extérieurs, administrations ...), pourquoi ?

- *la participation générale :*

Jusqu'où l'intermittence de la participation est-elle acceptée, voire recherchée, et jusqu'où au contraire y a-t-il un effort d'implication des membres de la CLE dans le processus et sous quelle forme ? La participation peut-elle être insuffisante et cela nuit-il ou ralentit-il le processus ?

· ***Cadrement d'un plan de gestion de la ressource en eau***

Il s'agit d'examiner comment un SAGE est progressivement cadré. On propose d'analyser pour cela :

- *les résultats attendus d'un SAGE :*

Quand et comment sont-ils définis ? Jusqu'où découlent-ils des orientations du SDAGE ?

- *la démarche de travail :*

Quelle est la démarche de travail choisie pour élaborer le SAGE (y en a-t-il une ?) ? Les préconisations des textes et du guide méthodologique sont-elles suivies, pourquoi ?

- *les phases d'élaboration d'un SAGE :*

Peut-on distinguer différentes étapes, lesquelles ? La CLE suit-elle toutes les étapes préconisées pour la réalisation du plan, pourquoi ? Quelle est la place et le rôle de chacune de ces étapes dans la démarche d'ensemble ?

- le choix des questions traitées :

Quelles sont les questions d'eau réellement traitées, pourquoi ? Y a-t-il une approche globale des problèmes, pourquoi ? Certains problèmes cruciaux ne sont-ils pas pris en compte, pourquoi ?

· Modalités de fabrication d'un nouvel ordre négocié

- la définition des enjeux communs :

Comment des enjeux communs émergent-ils dans une instance pluri-partite composée d'acteurs aux perceptions et aux intérêts différents voire divergents ?

- la place de la concertation :

Quelle est la place réelle de concertation, autrement dit la CLE est-elle vraiment une structure de concertation ou seulement une structure de décision ? Quand et comment les participants donnent-ils leur avis ?

- la place de la négociation :

Du fait du caractère peu hiérarchique de la CLE et des divergences entre participants, ceux-ci interagissent de fait comme des négociateurs pouvant s'influencer mutuellement, mais quelle est la place réelle laissée à la négociation et comment celle-ci se déroule-t-elle ? Y a-t-il des conflits et comment sont-ils traités ?

- la prise de décision :

Comment les décisions sont-elles prises ?

. L'accord est-il construit progressivement ou est-il obtenu seulement à l'issue du processus, par rapport à un document final ?

. Quelle place le vote tient-il dans ce processus, et quels rôles joue-t-il ?

. Un groupe particulier risque-t-il de s'appropriier le processus, la CLE n'ayant plus alors qu'un rôle symbolique de légitimation de décisions prises ailleurs ?

- la légitimation du travail de la CLE et l'intégration dans le cadre institutionnel :

Bien que la légitimation du travail de la CLE soit censée provenir de la phase ultérieure (consultation publique et approbation), la CLE cherche-t-elle à légitimer son travail auprès des autres acteurs locaux, de quelle façon ? Quel est son degré d'ouverture vers l'extérieur ? Comment conçoit-elle son rôle et envisage-t-elle ses missions au sein de son territoire ?

⇒ On déduira pour chacun de ces aspects des **facteurs-clé de succès ou d'échec** de l'élaboration d'un SAGE.

Chapitre II – Analyse comparative de l'élaboration d'un SAGE

L'étude de l'élaboration des SAGE porte sur 8 situations (10 SAGE). Par rapport à l'échantillon de départ qui portait sur 10 situations (12 SAGE), deux SAGE en tout début de réalisation au moment de l'étude n'ont pas été retenus pour l'analyse : il s'agit du SAGE de la Nappe de Beauce (N°1) et du SAGE du Tarn amont (N°2).

Les cas étudiés sont donc les suivants :

- N°3 – SAGE du Loiret
- N°4a – SAGE de la Sèvre niortaise, N°4b – SAGE de Vendée, N°4c – SAGE du Lay
- N°5 – SAGE de la Vilaine
- N°6 – SAGE de la Boutonne
- N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys
- N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain
- N°9 – SAGE de la Largue
- N°10 – SAGE de la Drôme

Les numéros affectés à chaque cas restent les mêmes, mais l'ordre de présentation dans les tableaux tient compte du degré d'avancement des SAGE (présentation par ordre croissant d'avancement).

L'étude est conduite selon une grille d'analyse commune, afin de permettre des comparaisons. Celle-ci est structurée en trois axes :

- Organisation de la collaboration au sein d'une organisation réseau *ad-hoc*
- Cadrage d'un plan de gestion de la ressource en eau
- Modalités de fabrication d'un nouvel ordre négocié.

Des tableaux récapitulatifs portant sur l'ensemble des situations analysées sont présentés dans chaque axe.

Par ailleurs, compte tenu de l'état d'avancement différent de chaque SAGE et des spécificités de chacun, des approfondissements particuliers sont menés afin d'éclairer des questions importantes qui ressortent de l'analyse.

I. - Organisation de la collaboration au sein d'une organisation réseau *ad-hoc*

Pour mieux comprendre comment s'organise la collaboration au sein d'une organisation comme la CLE créée spécifiquement pour élaborer un SAGE et constituée de membres issus d'autres organisations, on examinera :

- le système de pilotage de la CLE
- les ressources humaines mobilisées
- la participation générale.

1. - Le système de pilotage de la CLE

· Types de pilotage

Afin de comprendre le système de pilotage existant dans les différentes situations étudiées, il est tout d'abord nécessaire de mettre en évidence les organigrammes qui révèlent la structure de décision propre à chaque CLE (cf schémas n°13).

* Trois types de pilotage peuvent être identifiés :

- *un pilotage qui repose sur un tandem du type président de la CLE – animateur :*
 - . N°5 – SAGE de la Vilaine : même si une Commission Permanente a été mise en place, celle-ci s'est très peu réunie et c'est l'animateur qui a piloté l'élaboration du SAGE, en soumettant ses propositions à l'avis du président de la CLE.
 - . N°9 – SAGE de la Largue : c'est le président de la CLE avec l'appui du chef de la MISE, très impliqué dans l'opération, qui a piloté l'élaboration du SAGE.

A première vue, il peut paraître paradoxal que le même type de pilotage ait été choisi pour deux SAGE de tailles pourtant tout à fait différentes : 11 000 km² pour le SAGE de la Vilaine (N°5), le plus grand de France, et 310 km² pour le SAGE de la Largue (N°9), l'un des plus petits de France. Pourtant, ce choix s'explique, outre par des questions de personnalités, par des raisons pratiques : possibilité d'avoir une vision d'ensemble et de contrôler aisément l'ensemble du processus dans un petit SAGE ; souci de maintenir un cap et d'aller à l'essentiel dans un très grand SAGE.

- *un pilotage par un bureau, en relation étroite avec le président de la CLE et avec une structure d'animation :*

- . c'est le cas typique dans le SAGE de la Vallée de la Lys (N°7), où une Commission Permanente se réunit régulièrement avec le président et l'animatrice.
- . dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, la structure de pilotage mise en place (Bureau Exécutif) a d'abord été une entité issue de la CLE (et respectant les mêmes règles de composition), qui était chargée de créer la structure porteuse du SAGE⁵³ ; puis, après la création de celle-ci, cette entité a été remplacée par une nouvelle *entité commune à la CLE et à la structure porteuse*, et comportant en partie des élus ne faisant pas partie de la CLE, choisis afin de permettre une participation élargie d'acteurs du périmètre à l'élaboration du SAGE.

⁵³. SIVU de la Basse Vallée de l'Ain.

. dans le cas N°6 – SAGE de la Boutonne, le bureau (12 membres issus des 3 collèges) est aussi parfois associé au *comité technique* (22 membres issus des administrations ou du monde des usagers) ; l'Agence de l'Eau a par ailleurs joué au départ un rôle de conseil du président de la CLE pour le choix d'une démarche de travail.

. dans le cas N°10 – SAGE de la Drôme, le bureau est *une structure nettement plus politique* composée à parts égales de représentants des administrations et d'élus locaux, qui a assuré non seulement le pilotage, mais aussi en partie l'élaboration du SAGE ; par ailleurs, ce bureau est *un prolongement et une extension du groupe informel* qui a contribué à faire émerger le projet de SAGE. En pratique, ce bureau a toujours eu une configuration relativement floue et certains acteurs ont clairement joué un rôle moteur à l'intérieur de cette structure (chef de MISE notamment, mais aussi Agence de l'Eau, DIREN et syndicat mixte⁵⁴ assurant la fonction de structure porteuse).

- *un pilotage « sous tutelle »* : c'est le cas des SAGE du Marais-Poitevin (N°4a, N°4b et N°4c), où une Commission de Coordination des trois SAGE (dite Commission Inter-SAGE) a été instaurée ; la décision de création de cette structure a été prise par le Comité de Bassin à la suite de la promulgation du SDAGE Loire-Bretagne, du fait du choix d'opter pour la mise en place de trois SAGE « Marais Poitevin », alors qu'il existe de fortes interdépendances sur le plan hydraulique et hydrogéologique entre les trois territoires, et que ceux-ci ont un exutoire commun (la Baie de l'Aiguillon).

Le Comité de Bassin a défini précisément les fonctions de cette commission : « vérifier la cohérence des politiques proposées par les SAGE au regard de leurs effets sur la qualité des écosystèmes faune-flore ; fixer des objectifs et des orientations quant à la gestion – notamment quantitative – des eaux souterraines ; fixer des objectifs quant à la qualité des eaux dans la Baie de l'Aiguillon et dans le Perthuis Breton, et les orientations correspondantes pour les SAGE ; vérifier la cohérence des politiques proposées en matière de gestion des inondations ; veiller à l'harmonisation des calendriers d'élaboration des trois SAGE » ; la commission est en outre chargée de « préparer les avis du Comité de Bassin relatifs aux trois SAGE ».

Le Comité de Bassin a par ailleurs fixé les règles de composition de cette instance : un président et 13 membres désignés par celui-ci ; 19 membres choisis au sein des CLE des trois SAGE, dont les présidents de ces CLE. Dans la pratique, la Commission est composée à parts égales de représentants des trois collèges, avec un souci de veiller à une bonne représentation des différentes filières économiques (non seulement agriculture, mais aussi pêche et conchyliculture), ainsi que du monde associatif (protection de l'environnement, consommateurs) dans le collège des usagers ; elle est présidée par un représentant de l'Etat (le préfet de la région Poitou-Charentes).

Dans cette situation, il y a donc une très forte « reprise en main » de l'élaboration des SAGE par l'Etat, qui veut à la fois pallier le manque de motivation des acteurs locaux et compenser le poids très important du secteur agricole.

* Enfin, *un système de pilotage peut avoir du mal à être défini* (tout du moins dans une première phase de démarrage) : c'est le cas dans le SAGE du Loiret (N°3), où, à côté d'un bureau, qui respecte les mêmes règles de composition que la CLE, a été créé un groupe de travail technique, organe d'expertise composé de techniciens d'administrations et de collectivités territoriales :

⁵⁴. Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD).

- d'une part, les rôles attribués à ces deux structures révèlent des recouvrements possibles d'autorité : ainsi, si le bureau est chargé de réfléchir aux orientations du travail de la CLE et de préparer l'ordre du jour de ses réunions et si le groupe de travail technique a pour fonction de préparer les aspects techniques du travail de la CLE (préparation des dossiers soumis à discussion, choix des experts invités à intervenir dans les réunions, rédaction du cahier des charges des études et des travaux), cette séparation claire des missions est en partie brouillée par le règlement intérieur, qui prévoit que le bureau joue aussi un rôle dans la préparation des dossiers pour la CLE et qui charge le groupe de travail technique d'assurer également une fonction de communication. Cela est renforcé par le fait que ces deux entités ont été réunies dans le comité de pilotage de l'étude d'état des lieux / diagnostic devant être confiée à un bureau d'études extérieur ;

- d'autre part, la configuration même du bureau et du groupe technique a évolué au cours de la première année de fonctionnement de la CLE.

Ces hésitations se retrouvent au niveau du pilotage lui-même.

· *Objets du pilotage*

Selon les CLE, *le pilotage peut être plus ou moins poussé*. La plupart du temps, des options sont rapidement prises sur :

- le *type de structure support à utiliser*, si celle-ci n'a pas été prévue lors de l'émergence du SAGE, ce qui ne signifie pas que la mise en place de cette structure support soit pour autant rapide, en particulier lorsqu'il s'agit d'en créer une nouvelle (N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys ; N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain) ;

- le *type d'animation* à mettre en place, notamment le choix d'embaucher ou non un animateur ;

- la *place des études extérieures et leur rôle*, du moins en terme de grandes options à ce sujet, telles que : limiter les études (N°5 – SAGE de la Vilaine), voire exclure le fait d'y recourir (N°6 – SAGE de la Boutonne ; N°9 – SAGE de la Lague), ou au contraire leur faire jouer un rôle-clé lors de la phase d'état des lieux / diagnostic (N°4abc – SAGES du Marais Poitevin).

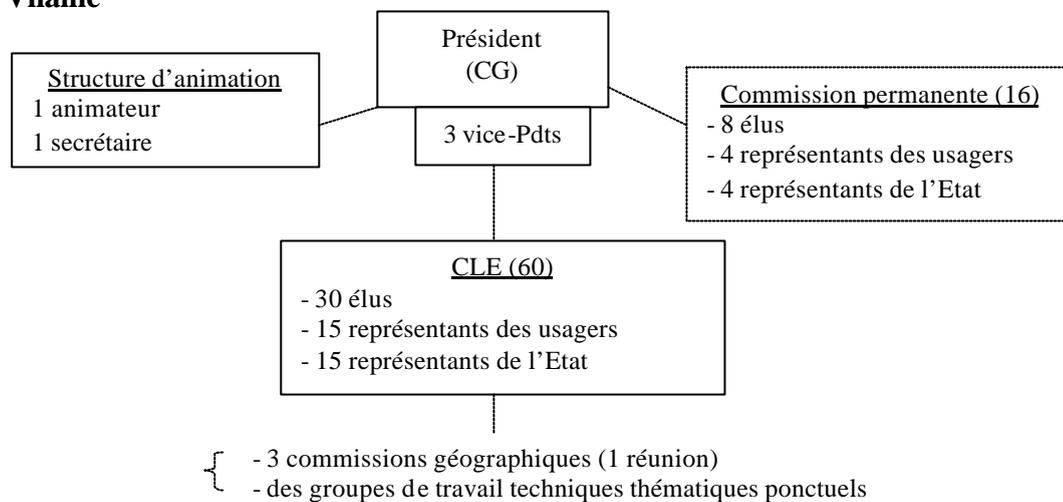
Notons que dans le cas des SAGES du Marais Poitevin (N°4abc), il existe un découplage important des fonctions de pilotage entre la Commission Inter-SAGE chargée d'orienter et de coordonner les activités de planification et les CLE auxquelles incombent l'organisation du travail et la réalisation concrète des SAGE.

Un système de pilotage mal établi est source de confusions, comme en témoigne le SAGE du Loiret (N°3), où de telles questions ont été soumises plusieurs fois à la CLE, avec de nombreuses hésitations et des changements d'avis : décision d'embaucher deux animateurs, puis finalement un seul avec un recours à un bureau d'études pour réaliser la phase d'état des lieux / diagnostic...

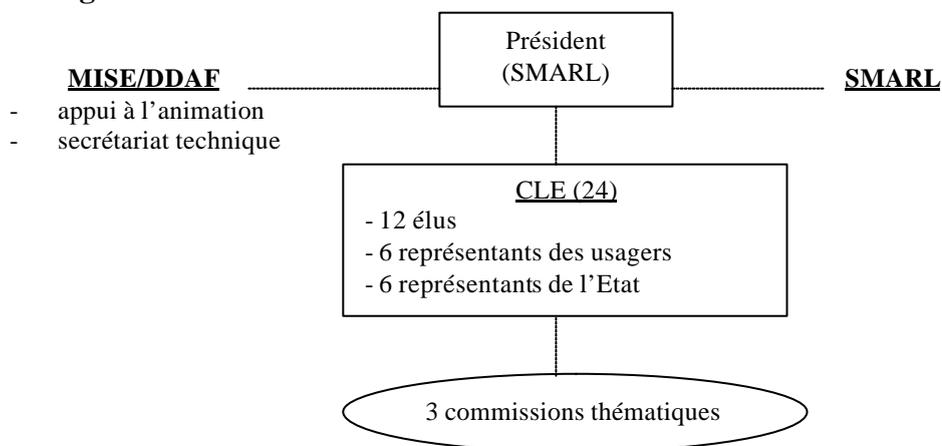
La plupart des temps, des options rapides sont aussi prises sur la démarche de travail : grandes étapes prévues et/ou mise en place éventuelle de commissions thématique ou géographiques. L'étude des SAGE de l'échantillon en début d'élaboration (N°3 – SAGE du Loiret ; N°4abc – SAGES du Marais Poitevin ; N°6 – SAGE de la Boutonne ; N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys) montre toutefois qu'aucun système de pilotage n'a encore de vision claire de la conduite d'ensemble du processus. Il en ressort que *l'élaboration d'un SAGE semble aujourd'hui avoir un caractère fortement émergent*.

Schémas n° 13 – Organigramme des CLES

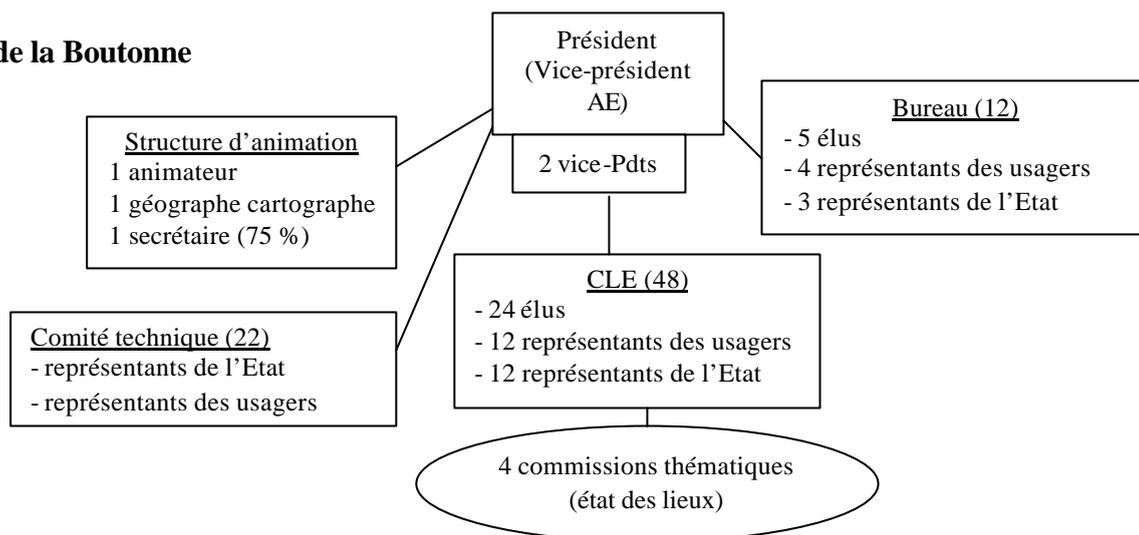
N°5 - SAGE de la Vilaine



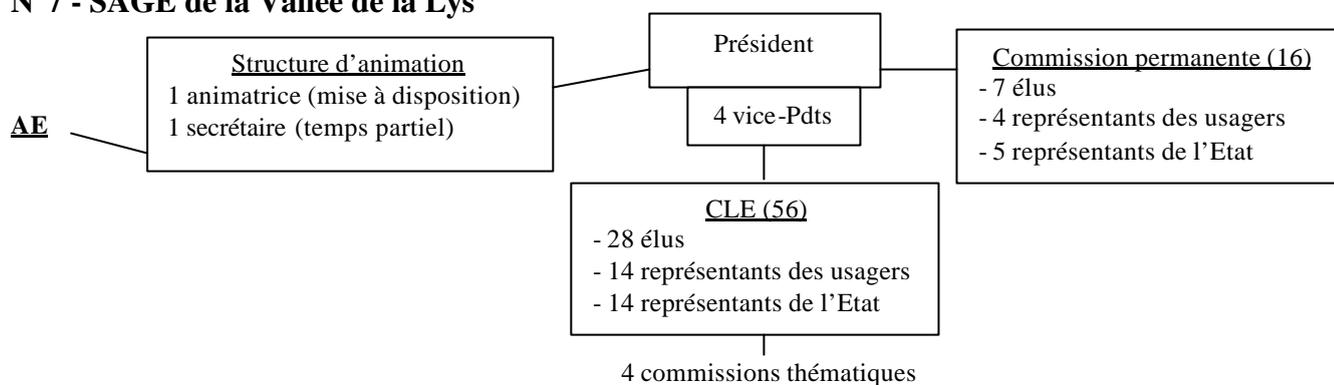
N°9 - SAGE de la Largue



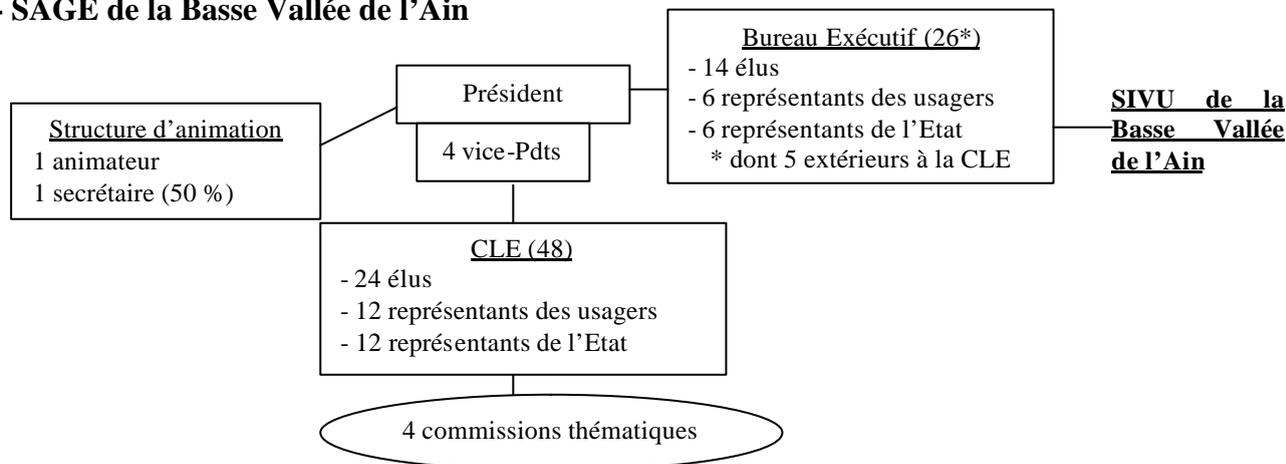
N°6 - SAGE de la Boutonne



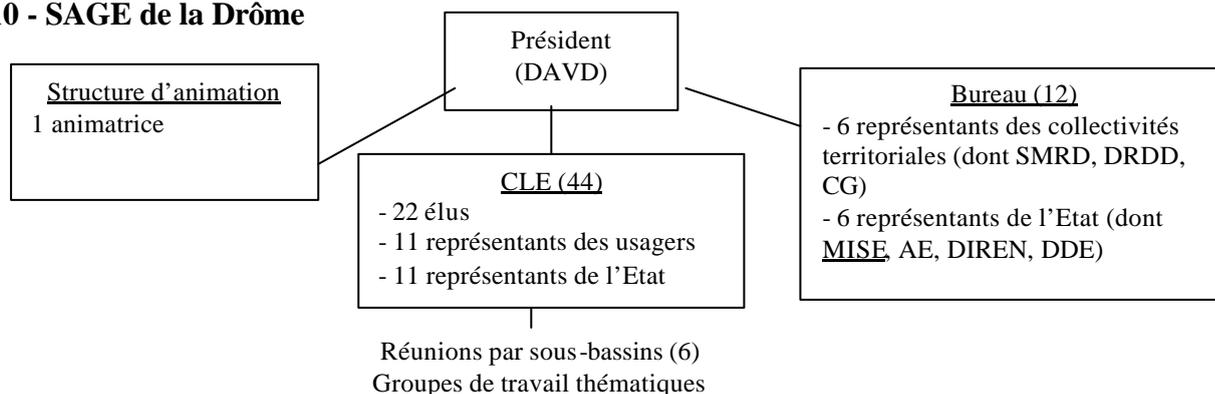
N°7 - SAGE de la Vallée de la Lys

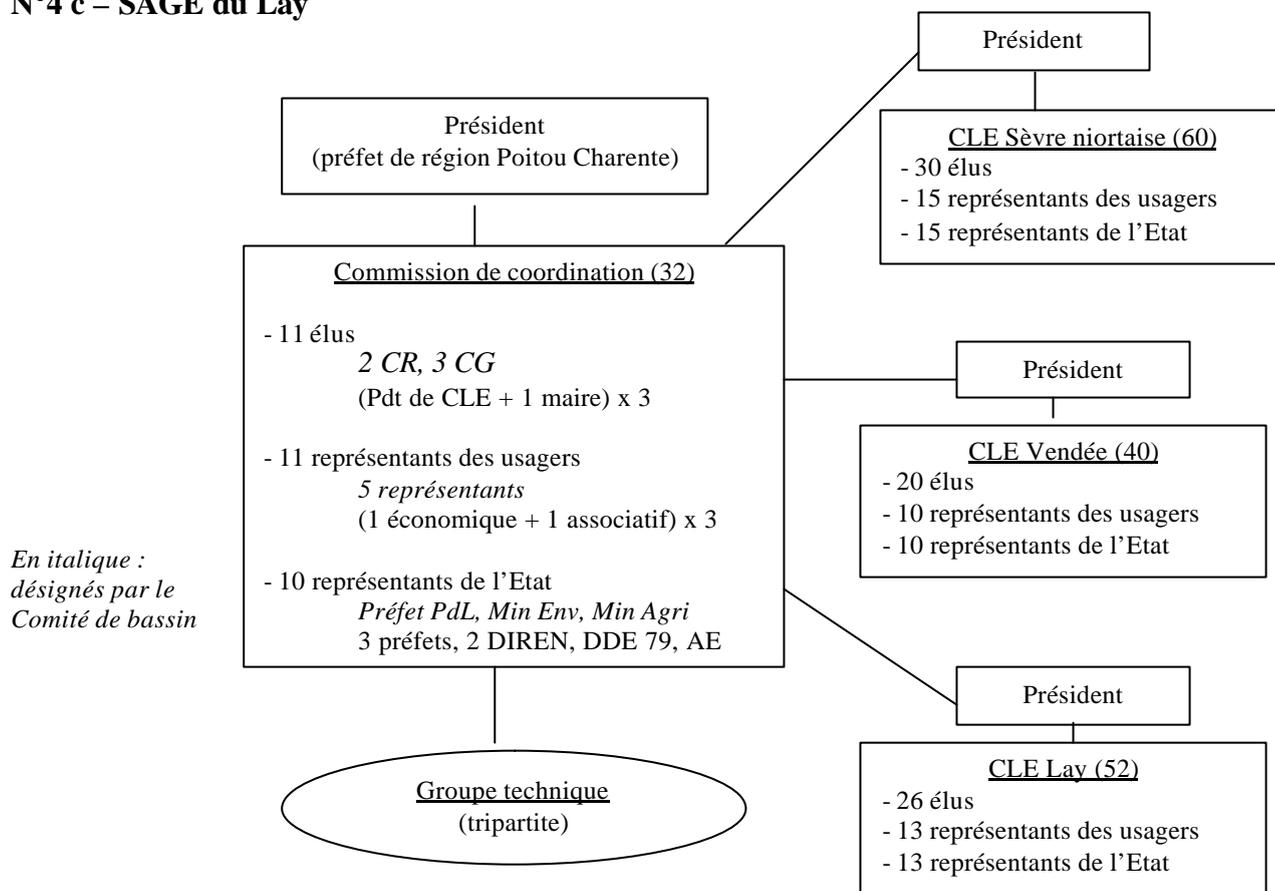
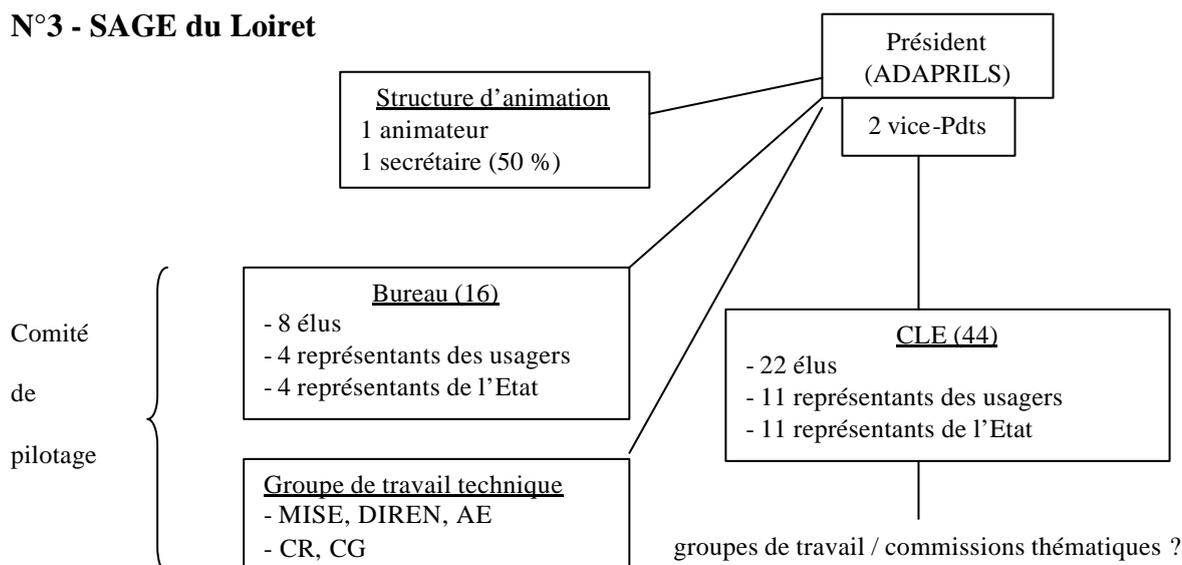


N°8 - SAGE de la Basse Vallée de l'Ain



N°10 - SAGE de la Drôme



N°4 a – SAGE de la Sèvre Niortaise**N°4 b – SAGE de Vendée****N°4 c – SAGE du Lay****N°3 - SAGE du Loiret**

· *Préconisations*

☞ N°7 – Comment établir un système de pilotage pour la CLE ?

Il est nécessaire d'établir le plus tôt possible un système de pilotage clair pour la CLE et pour l'élaboration du SAGE :

- définition des structures supplémentaires à mettre en place et missions de celles-ci ;
- objets du pilotage.

* *Choix des structures d'appui à la CLE :*

- Une structure de type *bureau* apparaît comme souhaitable pour aider le président et l'animateur éventuel dans leurs fonctions.

Ce bureau doit cependant être *composé de façon claire et transparente*, en définissant précisément la liste des membres en faisant partie et en explicitant les raisons du choix de ceux-ci. S'il n'est pas forcément utile de respecter la même règle de composition que pour la CLE, il est important que l'esprit de celle-ci soit respectée et en particulier que les trois collègues soient représentés.

Intégrer dans ce bureau des acteurs n'appartenant pas à la CLE ou faire de celui-ci une structure mixte commune à la CLE et à une collectivité locale présente à la fois des avantages et des inconvénients : si cela permet d'impliquer davantage des élus dans l'élaboration du SAGE et de certainement faciliter ainsi sa mise en œuvre ultérieure, le risque est néanmoins de contourner la règle d'équilibre entre les différents collèges actuellement en vigueur dans la CLE, et de voir privilégier sans concertation certains intérêts au détriment d'autres. Il paraît donc *souhaitable que le bureau ne soit composé que de représentants de la CLE*, quitte à ce que certaines réunions de celui-ci soient communes à celles d'autres structures locales, ou bien à ce que des acteurs locaux jugés importants soient invités aux réunions du bureau, voire à ce que la CLE soit modifiée pour intégrer officiellement ceux-ci.

Enfin, *le bureau ne doit pas non plus devenir pléthorique et se transformer en mini-CLE.*

- La création d'une structure supplémentaire (comité technique...), autre qu'un bureau ou qu'une structure d'animation, doit être soigneusement analysée : le risque est en effet que les missions de celle-ci empiètent soit sur les fonctions du bureau, soit sur celles de la structure d'animation et que cela soit source de conflits ou d'ambiguïtés, donc que cela freine le processus plutôt que de le faciliter. Ce n'est donc qu'après avoir défini les fonctions d'un bureau et d'une éventuelle fonction d'animation qu'il peut être utile d'envisager la mise en place d'une structure additionnelle et seulement de façon complémentaire aux deux premières structures ; par ailleurs, il convient d'examiner si les fonctions à remplir justifient la création d'une structure - qui sera donc appelée à se réunir régulièrement - ou passent par la reconnaissance d'une implication réelle d'acteurs tiers.

* *Objets du pilotage :*

Des options doivent être rapidement prises sur :

- le *type de structure support à utiliser*, si cela n'a pas été prévu lors de l'émergence du SAGE ;
- le *type d'animation* à mettre en place, notamment le choix d'embaucher ou non un animateur ;
- la *place des études extérieures et leur rôle*.

Ces choix doivent cependant être raisonnés en relation avec le choix d'une *démarche d'ensemble de travail* (cf partie II -), qui reste souvent implicite.

2 - Ressources humaines mobilisées

On examinera successivement les structures d'animation adoptées ; la place et le rôle des prestataires extérieurs ; la place et le rôle des administrations et Agences de l'Eau.

· La structure d'animation

a - La mise en place généralisée d'une structure propre d'animation

Toutes les CLE étudiées ont décidé de mettre en place une structure propre d'animation, à l'exception de la CLE de la Largue (N°9), où c'est le président lui-même avec l'appui de la MISE-DDAF qui a assuré la fonction d'animation : c'est en particulier la DDAF qui a effectué le secrétariat technique (rédaction et envoi de tous les compte rendus de réunions, ainsi que des 9 versions intermédiaires du document de SAGE), et c'est le syndicat mixte jouant le rôle de structure porteuse (SMARL⁵⁵) qui a assuré le secrétariat administratif (réservation des salles de réunions, envoi des invitations à participer aux réunions...) ; on peut aussi signaler que l'Agence de l'Eau a effectué la reproduction et l'envoi du document mis à la consultation ainsi que du document final. Cette organisation s'explique par la très petite taille de ce SAGE (310 km²), mais aussi par la très forte implication personnelle du président de la CLE, du chef de MISE et de ses services.

Dans le détail, on rencontre trois types de structures propres d'animation :

- *une structure propre d'animation, avec un animateur et un secrétariat (au moins à temps partiel), reposant sur :*

. *une embauche de l'animateur (et en général également d'un temps de secrétariat) : c'est le cas des SAGE de la Vilaine (N°5), de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Drôme (N°10), et finalement aussi le cas du SAGE du Loiret (N°3) ; dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10), l'animatrice n'a pas eu d'aide de secrétariat.*

. *une mise à disposition d'un animateur issu d'un autre organisme : c'est le cas du SAGE de la Vallée de la Lys (N°7), où l'Agence de l'Eau a mis à disposition de la CLE une animatrice et un temps de secrétariat.*

- *une structure propre d'animation renforcée : dans le SAGE de la Boutonne (N°6), outre une animatrice et une secrétaire à temps partiel, a été recruté un géographe cartographe.*

Le cas des SAGE du Marais Poitevin est un peu particulier : si la Commission Inter-SAGE ne dispose pas d'une structure d'animation en propre, elle s'appuie sur le travail d'un Groupe Technique officialisé en novembre 2000, qui comporte une vingtaine de personnes⁵⁶ issus des trois collèges et comportant plusieurs représentants des SAGE. En ce qui concerne les CLE, seule celle du Lay (N°4c) a procédé au recrutement d'un animateur ; celle de la Sèvre Niortaise (N°4a) s'appuie sur les services de la structure porteuse (l'Institution interdépartementale) et celle de la Vendée (N°4b) sur la mise à disposition à temps partiel d'un technicien (30%) du Syndicat Intercommunal d'Utilisation des Eaux de la Forêt de Mervent et d'une secrétaire (30%) de la Communauté de Communes de Fontenay-le-Comte.

⁵⁵. Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Renaturation du bassin versant de la Largue et du Secteur de Montreux.

⁵⁶. 4 représentants des administrations (les 3 DDAF et la DDE 79) ; 5 représentants des collectivités territoriales (les 2 Conseils Régionaux et les 3 Conseils Généraux) ; l'Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise (IIBSN), structure porteuse du SAGE de la Sèvre Niortaise (N°4a) ; des représentants des 3 Chambres d'Agriculture ainsi que de la profession conchylicole ; les animateurs des 3 SAGE.

Enfin, bien que cette situation n'ait pas été rencontrée dans l'échantillon étudié, notons qu'il existe en France d'autres CLE qui choisissent de déléguer l'ensemble de l'animation à un prestataire extérieur. Précisons toutefois que la mise en place d'une structure propre d'animation n'exclut pas le recours à des prestataires extérieurs comme on le verra un peu plus loin.

b - Des compétences initiales proches d'animateur pour des profils très variés

Les tableaux n°14 et 15 précisent respectivement les compétences initiales des animateurs et les tâches remplies par ceux-ci (le cas des SAGE du Marais Poitevin très spécifique n'est pas utilisé pour cette analyse).

** Compétences initiales des animateurs*

Le tableau n°14 montre que la plupart des animateurs sont des jeunes disposant d'un niveau de formation élevé dans le domaine de l'environnement ; s'ils n'ont pas ou peu d'expérience professionnelle, ils bénéficient toutefois tous d'une insertion dans le milieu local, à travers leurs études et/ou leurs origines, qui leur assure une connaissance préalable de la situation et la confiance de plusieurs acteurs locaux. Seul l'animateur du SAGE de la Vilaine (N°5) est un homme d'expérience à la fois dans le domaine de la gestion de la ressource en eau et dans un travail au niveau local (relations avec les élus et les administrations, connaissance des milieux professionnels...).

Tableau n°14 – Compétences initiales des animateurs

Animateurs	Formation	Expérience	Connaissance de la situation
N°3 – SAGE du Loiret	Bac + 5 (DESS « Espaces et Milieux » - Paris V)	1 ^{er} emploi	Originaire du bassin + Mémoire de DESS sur le SAGE du Loiret pour le compte de la CLE
N°6 – SAGE de la Boutonne	Bac + 5 (DESS « Gestion de la Planète, développement durable et environnement » - Université de Nice-Sophia Antipolis)	1 ^{er} emploi	Mémoire de DESS à la Chambre d'Agriculture 17 sur le « Pays des Vals de Saintonge », future structure porteuse du SAGE
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	Bac + 5 ?	1 à 3 ans	Chargée de mission à l'Agence de l'Eau Artois - Picardie
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	Bac + 5 (DEA Chimie de l'Environnement)	1 à 3 ans	Chargé d'études à la Cellule d'Alerte de l'Ain + Service civil à la DIREN-SEMA de Rhône-Alpes ; participation à l'élaboration d'un contrat de rivière en Saône-et-Loire
N°10 – SAGE de la Drôme	Bac + 5 ?	1 ^{er} emploi ?	?
N°5 – SAGE de la Vilaine	Bac + 5 – double formation (ingénieur + science po)	Plus de 10 ans	Responsabilités dans le domaine de l'eau pour des collectivités territoriales en Poitou-Charentes

Tableau n°15 – Tâches des animateurs

Animateurs	Etudes techniques (constats + préconisations)	Réalisation de l'état des lieux	Préparation de dossiers techniques pour des groupes de travail	Rédaction du document de SAGE	Suivi d'études techniques	Animation de groupes de travail	Animation de réunions publiques	Contacts informels, réunions bilatérales	Préparation du cahier des charges d'études	Préparation du budget	Recherche / montage / transformation d'une structure porteuse	Secrétariat	Communication écrite (plaquette, journal...)	Communication orale (présentation des travaux de la CLE)
N°3 – SAGE du Loiret			?	?	+	?	?		+		(pendant mémoire)		?	?
N°10 – SAGE de la Drôme		Base ++												
N°6 – SAGE de la Boutonne		+		?			?							
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys		+												
N°5 – SAGE de la Vilaine	+													
N°8 – SAGE Basse Vallée de l'Ain		Base +			+				+					



Tâche à remplir



Tâche occupant une part importante du travail

+ Tâche bénéficiant d'une aide tierce

? Tâche non définie ou qui ne sera pas forcément remplie par l'animateur

* *Tâches remplies par les animateurs*

Le tableau n°15 met tout d'abord en évidence la diversité des tâches remplies par les animateurs, depuis des tâches techniques de chargé d'études jusqu'à des tâches de communication, en passant par des tâches d'animation au sens strict et par des tâches administratives.

Il montre aussi que les tâches des animateurs sont loin d'être définies clairement au départ, en particulier dans le cas du SAGE du Loiret (N°3), ce qui confirme les difficultés d'établissement d'un système de pilotage déjà signalées dans cette situation, et plus généralement le caractère émergent de l'élaboration des SAGE.

Bien que les SAGE étudiés en soient à des stades différents de réalisation, le tableau laisse apparaître des profils très différents d'animateurs : quatre profils d'animateurs « principaux » (N°6, N°7, N°8, N°5), jouant un rôle central dans l'élaboration du SAGE ; deux profils d'animateurs « secondaires » (N°3, N°10), qui tout en assurant des tâches essentielles à l'élaboration du SAGE, se retrouvent un peu en retrait du fait du rôle important joué par (ou confié à) d'autres acteurs :

- *les profils d'animateurs « secondaires » :*

. un animateur *a priori* peu technique, qui serait surtout orienté vers des tâches d'animation au sens strict et de communication dans le cas N°3 - SAGE du Loiret ; en particulier, toute la phase d'état des lieux / diagnostic va être confiée à un bureau d'études et suivie par un comité de pilotage composé du bureau et d'un groupe de travail technique (dont fait aussi bien sûr partie l'animateur).

. une animatrice essentiellement chargée d'assurer la rédaction du document de SAGE dans le cas N°10 – SAGE de la Drôme, et d'ailleurs seulement recrutée pour une durée de 2 ans, alors que la CLE fonctionnait déjà depuis 1 an ; en particulier, l'état des lieux avait été fortement préparé par un groupe informel avant l'installation de la CLE, l'étude la plus importante (expertise « Bravard ») était aussi lancée et le chef de la MISE s'était fortement impliqué dans l'animation. En fait, l'animatrice a surtout joué ici un rôle d'appui au bureau, organe central de la CLE ; c'est d'ailleurs elle qui assure la tâche de secrétariat.

- *les profils d'animateurs « principaux » :*

. *une animatrice « chargée d'études »* dans le cas N°6 – SAGE de la Boutonne : jusqu'à présent, l'essentiel du travail de l'animatrice a été de réaliser un état des lieux approfondi, en s'appuyant sur une recherche poussée d'informations et sur le traitement de données brutes ; un géographe cartographe a été embauché pour l'aider dans ce travail et l'animatrice bénéficie également de l'appui d'un groupe technique. Dans ce contexte, les commissions thématiques ont surtout eu pour fonction de fournir et de vérifier des informations.

. *une animatrice « administratrice »* dans le cas N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys : jusqu'à présent une part très importante du temps de l'animatrice a été consacrée au montage, puis à la mise en place d'une structure porteuse, et le poids des tâches administratives est donc particulièrement lourd dans son travail ; en outre, le choix

d'élaborer le SAGE en s'appuyant sur des études accroît ce caractère administratif du travail, en requérant un temps important de préparation de cahiers des charges et de choix de bureaux d'études. Il est possible toutefois que le statut particulier de cette animatrice (appartenance à une Agence de l'Eau avec une mise à disposition de la CLE) amplifie cette orientation administrative, par exemple en l'amenant plus spontanément à organiser des comités de pilotage d'études qu'à concevoir l'animation de groupes de travail.

. *un animateur « planificateur »* dans le cas N°5 – SAGE de la Vilaine : c'est ici l'animateur lui-même qui élabore le SAGE, en réalisant une succession d'études techniques soumises à l'avis de la CLE ; s'il fait appel à des groupes de travail, c'est surtout pour valider ces analyses avant de les soumettre à la CLE, et les groupes de travail sont d'ailleurs principalement composés de représentants des administrations (si les élus sont représentés par les vice-présidents de la CLE, il y a peu d'autres élus et peu d'usagers).

. *un animateur « médiateur »* dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : l'animateur a ici avant tout pour fonction de permettre l'organisation d'une bonne concertation entre les participants, donc de préparer des dossiers techniques pour les commissions thématiques, d'animer des groupes de travail (qu'il s'agisse de ces commissions ou de groupes plus informels), de veiller à maintenir une bonne mobilisation par une politique active de communication, et d'essayer par de nombreux échanges informels de réduire les tensions et de rapprocher des positions divergentes.

c - Préconisations

☞ N°8 – Comment organiser l'animation ?

* Une *structure propre d'animation* : cela apparaît comme nécessaire pour mener à bien l'élaboration du SAGE. Celle-ci comprend un animateur et une aide de secrétariat.

* Une *professionnalisation nécessaire* : la diversité et la complexité des tâches d'animation rendent difficile le fait de confier celles-ci à un jeune diplômé sans expérience professionnelle. Mais surtout, compte tenu du caractère innovant de cette fonction et de son très faible degré de professionnalisation (cf le caractère « fourre-tout » du terme d'« animateur »), il est important de mettre en place :

- des *sessions de formation, qui contribuent à forger progressivement et à faire reconnaître un métier spécifique* : c'est un *profil du type animateur « médiateur »* qui est sans doute le plus adapté dans un processus de planification participative, où il s'agit avant tout d'amener les différentes parties à collaborer ; il importe néanmoins que l'animateur dispose d'une bonne connaissance technique du domaine.

- une *mise en réseau* des animateurs, qui permette à ceux-ci d'échanger entre eux et de capitaliser les expériences de chacun.

* Une *clarification des tâches* : dans tous les cas, la place et le rôle de l'animateur doivent être soigneusement précisés, notamment par rapport au président et au bureau.

· *Le recours à des prestataires extérieurs*

La plupart des CLE font appel à des prestataires extérieurs, même si elles disposent d'une structure propre d'animation. Le type de prestataires extérieurs sollicités ou utilisés, la nature des prestations demandées et les raisons de ces demandes sont cependant variées et méritent d'être plus approfondies (cf tableau n°16).

a - 4 types de stratégies

On peut distinguer 4 types de stratégies :

- *volonté affirmée de ne pas recourir à des prestataires extérieurs* : c'est le cas du SAGE de la Boutonne (N°6) et du SAGE de la Largue (N°9). Dans le premier cas, cela s'explique par les échecs rencontrés dans ce domaine avant le lancement du SAGE (enlèvement d'études et absence d'actions concrètes) et se traduit par un hyper-développement de la structure d'animation qui se transforme en fait en bureau d'études ; dans le second cas, cela s'explique par la petite taille du SAGE (310 km²), mais aussi par l'existence d'une importante étude réalisée dans le bassin avant le lancement du SAGE à la demande du syndicat mixte (SMARL⁵⁷), future structure porteuse du SAGE.

Notons que dans le cas du SAGE de la Boutonne (N°6), la lenteur de réalisation de l'état des lieux a néanmoins conduit l'Agence de l'Eau Adour-Garonne à recommander un recours à un bureau d'études pour rédiger le document de SAGE.

- *recours limité à des prestataires extérieurs pour réaliser des études remplissant des rôles précis, en général un apport de connaissances complémentaires* :

. c'est tout d'abord le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), où le recours à des prestataires extérieurs a seulement pour but de compléter et/ou de confirmer les analyses techniques menées par l'animateur.

. c'est aussi le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8), où les études complémentaires à mener ont été identifiées sur la base d'une synthèse préliminaire réalisée par l'animateur et avaient pour but de fournir des bases de travail pour les commissions thématiques ; l'étude consacrée à la gestion des débits a toutefois eu un statut ambigu, puisque ses conclusions ont été utilisées pour établir des préconisations en la matière, ce qui sera l'une des sources de conflits avec EDF (cf III).

. enfin, dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10) où il a aussi été choisi de limiter les études, celles-ci jouent deux types de rôles : un rôle d'apport complémentaire de connaissances devant servir de bases de travail pour élaborer le SAGE, comme précédemment (c'est le cas de l'étude sur les ressources karstiques confiée à un bureau d'études et de l'étude menée par la DIREN pour traiter l'une des deux questions-clés du SAGE, la gestion quantitative de la ressource en eau) ; un rôle stratégique dans la résolution de l'autre question-clé du SAGE (la gestion physique des cours d'eau) avec l'expertise « Bravard », la CLE ayant ici décidé de s'appuyer sur l'autorité d'un expert (scientifique réputé) pour prouver les dégâts causés par les extractions de graviers et faire accepter de nouvelles mesures.

⁵⁷. Syndicat Mixte pour l'Aménagement et la Renaturation du bassin versant de la Largue et du Secteur de Montreux (SMARL).

Tableau n°16 – Les prestations extérieures

SAGE	Prestataire extérieur sollicité (.) ou utilisé (*)	Nature de la prestation	Rôle dans l'élaboration du SAGE
N°9 – SAGE de la Largue	-	-	-
N°6 – SAGE de la Boutonne	* Bureau d'études ? (demande de l'Agence de l'Eau)	Rédaction du SAGE	Réalisation d'une étape de l'élaboration du SAGE
N°3 – SAGE du Loiret	• Bureau d'études	Etat des lieux – Diagnostic	Réalisation d'une étape de l'élaboration du SAGE
N°4a – SAGE de la Sèvre niortaise N°4b – SAGE de Vendée, N°4c – SAGE du Lay	• Bureau d'études (a) • Organisme de recherche (IFREMER) (b) (Pilotage par la Commission Inter-SAGE)	Pré-diagnostic : 1 volet « terrestre » (a) + 1 volet « maritime » (b)	Impulsion pour le démarrage de l'élaboration des SAGE dans les CLE + identification des études complémentaires nécessaires
N°5 – SAGE de la Vilaine	• Bureaux d'études • Organisme de recherche (INRA)	Etudes ponctuelles	Apport de connaissances complémentaires
	* Missions Interministérielles (2)	Expertises (aménagement de barrages + inondations)	Recours à une autorité extérieure (expert d'une administration nationale) pour dépasser des controverses locales
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	• Bureaux d'études (4)	Etudes ponctuelles	Apport de connaissances complémentaires (4) + élaboration d'un plan de gestion (1)
	* Bureaux d'études (2)	Etudes ponctuelles avec maîtrise d'ouvrage : Agence de l'Eau	Apport de connaissances complémentaires
N°10 – SAGE de la Drôme	• Organisme de recherche (CNRS)	Etude ponctuelle	Recours à une autorité extérieure (expert scientifique) pour résoudre un conflit et trouver une solution
	• Bureau d'étude (1) • Administration (DIREN)	Etudes ponctuelles	Apport de connaissances complémentaires
	* Bureau d'étude (1)	Etude ponctuelle avec maîtrise d'ouvrage : Agence de l'Eau	Apport de connaissances complémentaires
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	• Bureaux d'étude	Etude générale Etude ponctuelle	Apport de connaissances complémentaires
	• Bureaux d'étude	Etudes ponctuelles	Elaboration de plans de gestion
	* Bureaux d'étude	Etudes s'inscrivant dans un programme général de gestion des risques d'inondations (inter-bassins) avec maîtrises d'ouvrage externes	Apport de connaissances complémentaires

- *délégation d'une partie de l'élaboration du SAGE à des prestataires extérieurs* : il s'agit en général de la phase d'état des lieux-diagnostic. Cela devrait être le cas pour le SAGE du Loiret (N°3) qui a décidé de confier cette étape à un bureau d'études extérieur. C'est aussi en partie le cas pour les SAGE du Marais Poitevin (N°4abc), la Commission Inter-SAGE ayant fait appel à deux bureaux d'études pour réaliser un pré-diagnostic qui doit servir de base de travail aux trois CLE. Par ailleurs, on a vu que cette stratégie peut devenir celle du SAGE de la Boutonne (N°6), pour la phase finale, si la CLE décide de recourir à un bureau d'études pour rédiger le document de SAGE comme le suggère l'Agence de l'Eau.

- *élaboration du SAGE à base d'études réalisées par des prestataires extérieurs* : c'est la cas du SAGE de la Vallée de la Lys (N°7), où la CLE a déjà eu recours à des études visant à améliorer la connaissance du bassin (une étude générale sur la ressource en eau et une étude ponctuelle sur les activités agricoles) lors de la phase d'état des lieux, et envisage de poursuivre l'élaboration du SAGE en s'appuyant sur une série d'études réalisées par des bureaux d'études et soumises à des comités de pilotage issus de la CLE.

b - D'autres apports extérieurs

Enfin, les CLEs peuvent bénéficier des travaux de prestataires extérieurs sans forcément avoir souhaité y recourir :

- c'est tout d'abord le cas lorsqu'une Agence de l'Eau décide d'assurer seule la maîtrise d'ouvrage d'une étude qui n'a pas été jugée prioritaire par la CLE (N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain et N°10 – SAGE de la Drôme, pour des études concernant les milieux aquatiques) ;

- c'est aussi le cas lorsqu'il existe par ailleurs un vaste programme d'études qui peut être utilisé par la CLE (lancement d'un programme général de lutte contre les risques d'inondations dans le cas N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys, avec un volet d'études inter-bassins) ; dans le même esprit, les conclusions de deux missions inter-ministérielles ont été présentées à la CLE de la Vilaine (N°5), l'une portant sur le choix de nouveaux aménagements de barrages-réservoirs, l'autre sur la gestion des risques d'inondations. Enfin, rappelons que de telles études ont pu être menées antérieurement au lancement du SAGE (N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain ; N°9 – SAGE de la Largue).

c - Préconisations

☞ N°9 – Faut-il faire appel à des prestataires extérieurs ?

Le recours à des prestataires extérieurs peut être utile, à condition de *bien délimiter ce que l'on attend d'eux* :

- il peut être *intéressant* de faire appel à un bureau d'études *pour réaliser un premier état des lieux*, ou encore de mobiliser un bureau d'études où un expert *pour mener des analyses techniques spécifiques* ; il importe toutefois que les cahiers des charges soient suffisamment discutés par les membres de la CLE, et que, dans le deuxième cas, différentes options techniques soient de plus présentées et soumises à discussion.

- il est par contre *dangereux* de recourir à un bureau d'études *pour toute phase essentielle du SAGE*, notamment pour l'établissement d'un diagnostic collectif, la définition d'enjeux communs et la rédaction finale du SAGE, qui représentent des étapes essentielles dans la construction d'un accord et qui doivent faire l'objet d'échanges suffisants entre les participants (cf parties II- et III -).

Tableau n°17 – Intervention des différentes administrations et de l'Agence de l'Eau

SAGE	MISE	DIREN	Agence de l'Eau	Autres administrations
N°3 – SAGE du Loiret	<i>MISE (DDAF) :</i> - Membre de la CLE - Membre du bureau - Membre du groupe de travail technique	- Membre de la CLE - Membre du bureau - Membre du groupe de travail technique	- Membre de la CLE - Membre du bureau - Membre du groupe de travail technique	- 8 autres membres de la CLE : préfet, sous-préfet, DRIRE, DDE, DDASS, DDJS, SDAP ⁵⁸ , CSP ? - Préfecture : membre du bureau + aide recherche d'une structure porteuse
N°5 – SAGE de la Vilaine	<i>MISE 35 (DDAF) :</i> - Membre de la CLE - (Membre de la Commission Permanente) - Participation à des groupes de travail techniques thématiques ponctuels	<i>DIREN Bretagne :</i> - Membre de la CLE - (Membre de la Commission Permanente) - Participation à des groupes de travail techniques thématiques ponctuels	- Membre de la CLE - (Membre de la Commission Permanente) - Participation à des groupes de travail techniques thématiques ponctuels	11 autres représentants de l'Etat, participant au titre de membre de la CLE et/ou à des groupes de travail technique
N°6 – SAGE de la Boutonne	<i>3 MISE 17 (DDAF) + 2 MISE 79 (DDAF) :</i> - Membres de la CLE - Membres du bureau (2) - Membres du Comité technique - Participation à des commissions thématiques	- Membre de la CLE - Membre du bureau - Membre du Comité technique - Participation à des commissions thématiques	- Membre de la CLE - Membre du Comité technique - Participation à des commissions thématiques	- 5 autres membres de la CLE : préfet de région, 2 préfets dép., CSP, DRT ⁵⁹ - CSP : membre du Comité technique
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	<i>MISE 62 (DDE) + MISE 59 (Service de Navigation) :</i> - Membres de la CLE - Membres de la Commission Permanente - Participation à des commissions thématiques + à des comités de pilotage d'étude	- Membre de la CLE - Membre de la Commission Permanente - Participation à des commissions thématiques + à des comités de pilotage d'étude	- Membre de la CLE - Membre de la Commission Permanente - Mise à disposition de l'animatrice et d'un temps de secrétariat - Participation à des commissions thématiques + à des comités de pilotage d'étude	- 10 autres membres de la CLE : 2 préfets dép., DRIRE, DRASS, 2 DDAF, DDE 59, CSP, VNF, BRGM - Préfecture : membre de la Commission Permanente + montage de la structure porteuse
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	<i>MISE – DDE :</i> - Membre de la CLE - Membre du Bureau Exécutif - Participation à des commissions thématiques	- Membre de la CLE - Membre du Bureau Exécutif - Participation à des commissions thématiques	- Membre de la CLE - Membres du Bureau Exécutif (2) - Participation à des commissions thématiques - Maîtrise d'ouvrage de 2 études	- 9 autres membres de la CLE : préfet, DDAF, DDASS, DRIRE, DDJS, CSP, EDF, 2 chambres consulaires - Préfecture : membre du Bureau Exécutif + transfo. structure porteuse
N°9 – SAGE de la Largue	<i>MISE – DDAF :</i> - Membre de la CLE - Chef de MISE : « conseiller » du président de la CLE - Secrétariat technique - Participation à des commissions thématiques	- Membre de la CLE - Participation à des commissions thématiques	- Membre de la CLE - Participation à des commissions thématiques - Envoi du document soumis à la consultation et du document définitif	- 3 autres membres de la CLE : DDE, DDASS et Service de Navigation - Participation à des commissions thématiques
N°10 – SAGE de la Drôme	<i>MISE – DDAF :</i> - Membre de la CLE - Membre du bureau - Chef de MISE : « conseiller » du président de la CLE + animateur (1 an) + pilotage de groupes de travail avec prof. agricole	- Membre du bureau - Etude technique (gestion quantitative de la ressource en eau)	- Membre de la CLE - Membre du bureau - Maîtrise d'ouvrage d'une étude - Participation à la rédaction du document de SAGE	- 9 autres membres de la CLE : préfet + 1 service, sous-préfet, DRIRE, DDE, DDASS, DJS, CNR ⁶⁰ , CSP - DDE : membre du bureau + forte implication

⁵⁸. SDAP : Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine.

⁵⁹. DRT : Délégué Régional au Tourisme.

⁶⁰. CNR : Compagnie Nationale du Rhône.

· L'intervention des administrations et des Agences de l'Eau

Les différentes administrations et les Agences de l'Eau interviennent dans l'élaboration des SAGE de différentes manières (cf tableau n°17) ; on n'examinera pas ici le cas des SAGE du Marais Poitevin (N°4abc) très spécifique.

a - Trois types d'intervention

On peut distinguer trois types d'intervention de la part des administrations classiquement impliquées dans l'élaboration d'un SAGE (MISE, DIREN, Agence de l'Eau) :

- *une intervention ponctuelle d'expertise* : c'est le cas du SAGE de la Vilaine (N°5) où les administrations répondent à des demandes spécifiques de l'animateur.

- *une participation au système de pilotage de la CLE* :

. soit à travers une relation directe avec le président de la CLE : c'est le cas du SAGE de la Largue (N°9) où le chef de la MISE a travaillé en collaboration étroite avec le président de la CLE ;

. soit à travers une instance du type bureau : c'est le cas des SAGE du Loiret (N°3), de la Boutonne (N°6), de la Vallée de la Lys (N°7), de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Drôme (N°10).

- *un appui technique à l'animation*, à travers la mise en place de groupes techniques visant à aider l'animateur : c'est le cas dans le SAGE du Loiret (N°3), où l'animateur devrait jouer un rôle moins central que dans d'autres SAGE, ainsi que dans le cas du SAGE de la Boutonne (N°6), du fait au contraire de l'importance de la structure d'animation et de l'ampleur du travail d'études engagé pour réaliser l'état des lieux ; on peut ranger dans la même catégorie la participation à des comités de pilotage d'études comme dans le cas du SAGE de la Vallée de la Lys (N°7).

b - Des interventions spécifiques propres à certaines administrations

Si l'analyse précédente concerne le trio MISE – DIREN – Agence de l'Eau de manière indifférenciée, on constate des types d'intervention spécifiques propres à certaines administrations :

- *les MISE* : certains chefs de MISE se sont impliqués dans l'animation même du SAGE. Cela a été le cas dans le SAGE de la Largue (N°9), où le chef de MISE a travaillé en relation étroite avec le président de la CLE, et où ses services ont assuré le secrétariat technique du SAGE ; cela a aussi été le cas dans le SAGE de la Drôme (N°10), où le chef de MISE a joué un rôle essentiel dans l'animation pendant un an avant l'embauche d'une animatrice et a piloté des groupes de travail avec la profession agricole et la DIREN pour trouver des solutions à l'un des deux problèmes-clés du SAGE, celui de la gestion quantitative de la ressource en eau.

- *les Agences de l'Eau* : l'Agence de l'Eau RMC a assuré la maîtrise d'ouvrage d'études ponctuelles (N°8 - SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, N°10 – SAGE de la Drôme), tandis que l'Agence de l'Eau Artois-Picardie a mis à disposition de la CLE de la Vallée de la Lys (N°7) une animatrice et un temps de secrétariat.

- *les DIREN* : la DIREN Rhône-Alpes a réalisé une *étude technique* pour la CLE de la Drôme (N°10).

- *les Préfectures* : elles ont joué un rôle essentiel dans le *montage des structures porteuses* (N°3 – SAGE du Loiret, N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys, N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l’Ain).

c – Conclusion et préconisations

* Conclusion

Tous les animateurs soulignent qu’il est important que les différentes administrations et que l’Agence de l’Eau s’impliquent dans l’élaboration d’un SAGE, car les membres de celles-ci disposent souvent d’une expertise technique et/ou d’une connaissance des textes réglementaires irremplaçables.

Cette implication relève cependant aujourd’hui en général plus d’une volonté et d’une motivation personnelles que d’un réel engagement de la part des administrations concernées ; cela est évidemment particulièrement vrai pour les chefs de MISE, qui sont placés sous l’autorité d’une administration sectorielle.

De façon générale, *on retrouve souvent les difficultés propres à chaque structure :*

- tendance des Agences de l’Eau à ne concevoir leur rôle que comme structure de financement, alors qu’elles disposent de réels atouts pour fournir un appui aux animateurs (connaissance technique des dossiers ; meilleure image de « neutralité » que les DIREN notamment auprès des participants, du fait de la composition pluripartite des Comités de Bassin, bien que cela soit à nuancer selon la politique de chaque Agence) ;

- tendance des agents des administrations à se vivre comme des représentants d’un Etat « neutre » et garant de l’« intérêt général » ; cette idée d’une position mythique de surplomb amène ceux-ci soit à adopter une position de retrait en se considérant comme de simples « observateurs », à moins que leur expertise ne soit sollicitée directement ou que des questions réglementaires soient en jeu ; soit au contraire à vouloir jouer un rôle actif de médiateur alors que les autres acteurs ne leur reconnaissent pas ce statut. Cela les conduit ainsi à ne pas comprendre les réactions des autres collègues à leurs égards, qui leur reprochent parfois soit leur manque d’implication, soit au contraire leur fausse neutralité (« ils sont à la fois juge et partie »).

* *Préconisations*

☞ N°10 – Favoriser l'implication des administrations et des Agence de l'Eau

Il y a là sans doute d'une *question de changement de culture* : une démocratie participative comme celle qui est demandée dans une CLE suppose que chacun se vive comme un élément apportant sa contribution à la construction d'un édifice collectif.

⇒ L'élaboration d'un SAGE est l'affaire de tous

Pour les administrations, il convient en outre d'apprendre à garantir le bon déroulement d'un processus participatif plutôt qu'à vouloir le piloter.

Enfin, à côté du trio souvent évoqué MISE - DIREN - Agence de l'Eau, il apparaît que les *services de la Préfecture* sont souvent amenés à jouer un rôle important au-delà de la phase d'émergence et qu'il convient donc de sensibiliser davantage ceux-ci à la démarche de SAGE.

3 – La participation générale

Le tableau n°18 présente les différentes formes de participation rencontrées. On ne retient ici que les SAGE suffisamment avancés pour permettre une analyse (on exclut donc ici les cas N°3 – SAGE du Loiret et N°4abc – SAGE du Marais Poitevin).

On considère trois types de participation :

- celles qui portent sur l'organisation, à travers le système de pilotage ou un groupe d'appui technique ;
- celles qui concernent l'élaboration du SAGE, à travers des commissions thématiques, des commissions géographiques ou d'autres formes spécifiques ;
- les réunions de CLE proprement dites.

L'analyse du tableau permet de distinguer *quatre degrés de participation* :

- *une participation principalement limitée aux réunions de CLE* : c'est le cas du SAGE de la Vilaine (N°5) qui repose principalement sur le travail de l'animateur (système de pilotage personnel et mobilisation réduite à celle des administrations pour des groupes de travail techniques ponctuels) ; les commissions géographiques qui se sont tenues au départ pour établir un pré-diagnostic ne se sont réunies qu'une fois.

- *une participation modérée à l'organisation et à l'élaboration du SAGE*, grâce à un système de pilotage collectif et à la mise en place de commissions thématiques, au moins pour la phase d'état des lieux – diagnostic : c'est le cas du SAGE de la Boutonne (N°6) et du SAGE de la Vallée de la Lys (N°7), d'autres formes de participation restant néanmoins à définir (par exemple, comités de pilotage d'études pour le cas N°7). Un appui supplémentaire à l'organisation est en outre fourni au SAGE de la Boutonne (N°6), sous la forme d'un comité technique.

- *une participation poussée à l'élaboration du SAGE*, grâce à la mise en place de commissions thématiques et à leur fonctionnement pendant toute la durée d'élaboration du SAGE. C'est le cas du SAGE de la Largue (N°9), le système de pilotage étant par contre lui très personnel.

- *une participation poussée à l'organisation et à l'élaboration du SAGE*, grâce à un système de pilotage collectif très actif et à des formes de participation à l'élaboration du SAGE se maintenant pendant toute la durée de celle-ci : c'est le cas du SAGE de la Drôme (N°10) avec des réunions par sous-bassins qui se sont tenues à trois reprises, et des groupes de travail thématiques (en particulier sur les questions-clés du SAGE) ; c'est aussi le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) avec la tenue de commissions thématiques.

On reviendra plus en détail sur cette question de la participation dans le cadre des parties II- et III -.

Tableau n°18 – Formes de participation générale

SAGE	Participation à l'organisation		Participation à l'élaboration du SAGE			Réunions de CLE
	Système de pilotage	Groupe d'appui technique	Commissions thématiques	Commissions géographiques	Autres formes de participation	
N°5 – SAGE de la Vilaine	Personnel (tandem président – animateur)	-	-	3 commissions géographiques (pré-diagnostic, 1 réunion)	groupes de travail techniques thématiques ponctuels	CLE
N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	Collectif (Commission Permanente)	-	4 commissions thématiques (état des lieux)	-	comités de pilotage d'études	CLE
N°6 – SAGE de la Boutonne	Collectif (bureau)	Comité technique	4 commissions thématiques (état des lieux)	-	?	CLE
N°9 – SAGE de la Largue	Personnel (tandem président – chef de MISE)	-	3 commissions thématiques	-	-	CLE
N°10 – SAGE de la Drôme	Collectif (bureau)	-	-	-	réunions par sous-bassins + groupes de travail thématiques	CLE
N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	Collectif (Bureau Exécutif CLE – SIVU Basse Vallée de l'Ain)	-	4 commissions thématiques	-	-	CLE

Conclusion

On peut distinguer quatre degrés de participation :

- une participation principalement limitée aux réunions de CLE ;
- une participation modérée à l'organisation et à l'élaboration du SAGE, grâce à un système de pilotage collectif et à la mise en place de commissions thématiques, au moins pour la phase d'état des lieux – diagnostic ;
- une participation poussée à l'élaboration du SAGE, grâce à la mise en place de commissions thématiques et à leur fonctionnement pendant toute la durée d'élaboration du SAGE ;
- une participation poussée à l'organisation et à l'élaboration du SAGE, grâce à un système de pilotage collectif très actif et à des formes de participation à l'élaboration du SAGE se maintenant pendant toute la durée de celle-ci.

4 - Conclusion

Le tableau n°19 récapitule les éléments vus précédemment et en tirent les conséquences pour chaque SAGE.

Tableau n°19 – Tableau récapitulatif de l'organisation de la collaboration dans les SAGE

Nom du SAGE	N°3 - SAGE du Loiret	N°4a – SAGE de la Sèvre niortaise	N°4b - SAGE de Vendée	N°4c - SAGE du Lay	N°6 – SAGE de la Boutonne
CARACTERISTIQUES GENERALES : - périmètre - CLE - date 1 ^è réunion - état d'avancement	- 360 km ² - 44 membres - 17-11-1999 - lancement	- 3 650 km ² - 60 membres - 08-10-1998 - lancement	- 512 km ² - 40 membres - 03-02-1998 - lancement	- 2 192 km ² - 52 membres - 06-08-1998 - lancement	- 1 320 km ² - 48 membres - fin décembre 1997 - fin diagnostic
SYSTEME DE PILOTAGE	Encore flou (bureau / groupe de travail technique)	Commission Inter-SAGE (présidée par le préfet de la région Poitou-Charentes)		+ 3 CLE (présidées chacune par un élu)	Bureau + Comité technique (+ Agence de l'Eau)
RESSOURCES HUMAINES MOBILISEES : • Structure d'animation • Recours à des prestataires extérieurs • Intervention des administrations et des Agences de l'Eau	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation, avec embauche (rôle secondaire) • délégation d'une partie de l'élaboration du SAGE à des prestataires extérieurs • participation au système de pilotage + appui à l'animation (groupe de travail technique) + montage de la structure porteuse (Préfecture) 	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation, grâce à une mise à disposition • délégation d'une partie de l'élaboration du SAGE à des prestataires extérieurs • implication importante des administrations 	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation à temps partiel, grâce à une mise à disposition 	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation, avec embauche 	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation renforcée, avec embauche (animatrice + géographe-cartographe) – une animatrice « chargée d'études » • volonté affichée de ne pas recourir à des prestataires extérieurs • participation au système de pilotage+ participation accrue à l'élaboration du SAGE (Comité technique)
PARTICIPATION GENERALE	?	?			Participation modérée à l'organisation (système de pilotage collectif + Comité technique) et à l'élaboration du SAGE (commissions thématiques au début)
ANALYSE DE L'ORGANISATION DE LA COLLABORATION	Une organisation de la collaboration qui reste à créer (un système de pilotage encore mal défini + une mise en dépendance de l'extérieur)	Une organisation de la collaboration qui reste à créer (un fonctionnement sous tutelle et sous dynamique administrative)			Une organisation de la collaboration qui s'est enlisée dans une phase d'état des lieux trop détaillée

Nom du SAGE	N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	N°5 – SAGE de la Vilaine	N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	N°9 – SAGE de la Largue	N°10 – SAGE de la Drôme
CARACTERISTIQUES GENERALES : - périmètre - CLE - date 1 ^è réunion - état d'avancement	- 1 700 km ² - 56 membres - 20-02-1996 - début diagnostic -stratégies	- 11 000 km ² - 60 membres - 11-04-1997 - rédaction du document	- 602 km ² - 48 membres - 17-01-1997 - révision du document	- 310 km ² - 24 membres - 05-12-1996 - mise en œuvre (SAGE approuvé le 24-09-1999)	- 1 800 km ² - 44 membres - 26-04-1994 - mise en œuvre (SAGE approuvé le 30-12-1997)
SYSTEME DE PILOTAGE	Commission Permanente	Tandem président + animateur	Bureau Exécutif (CLE - SIVU Basse Vallée Ain)	Tandem président + chef MISE	Bureau
RESSOURCES HUMAINES MOBILISEES : • Structure d'animation • Recours à des prestataires extérieurs • Intervention des administrations et des Agences de l'Eau	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation, grâce à une mise à disposition – une animatrice « administratrice » • élaboration du SAGE à base d'études réalisées par des prestataires extérieurs • participation au système de pilotage+ appui à l'élaboration du SAGE (comités de pilotage d'étude) + mise à disposition de l'animatrice (AE) + montage de la structure porteuse (Préfecture) 	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation, avec embauche – un animateur « planificateur » • recours limité à des prestataires extérieurs pour réaliser des études remplissant des rôles précis • intervention ponctuelle d'expertise 	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation, avec embauche – un animateur « médiateur » • recours limité à des prestataires extérieurs pour réaliser des études remplissant des rôles précis • participation au système de pilotage + maîtrise d'ouvrage d'études (AE) + montage de la structure porteuse (Préfecture) 	<ul style="list-style-type: none"> • pas de structure propre d'animation • volonté affichée de ne pas recourir à des prestataires extérieurs • participation au système de pilotage + participation à l'animation (chef MISE) 	<ul style="list-style-type: none"> • une structure propre d'animation, avec embauche (rôle secondaire) • recours limité à des prestataires extérieurs pour réaliser des études remplissant des rôles précis • participation au système de pilotage + participation à l'animation (chef MISE) + maîtrise d'ouvrage d'étude (AE) + étude technique (DIREN)
PARTICIPATION GENERALE	Participation modérée à l'organisation (système de pilotage collectif) et à l'élaboration du SAGE (commissions thématiques au début)	Participation principalement limitée aux réunions de CLE	Participation poussée à l'organisation (système de pilotage collectif très actif) et à l'élaboration du SAGE (commissions thématiques)	Participation poussée à l'élaboration du SAGE (commissions thématiques)	Participation poussée à l'organisation (système de pilotage collectif très actif) et à l'élaboration du SAGE (réunions par sous-bassins et groupes de travail thématiques)
ANALYSE DE L'ORGANISATION DE LA COLLABORATION	Une organisation de la collaboration qui risque de se distendre dans des suivis d'études	Une organisation de la collaboration limitée au fonctionnement d'une CLE	Une bonne organisation de la collaboration grâce à un bureau actif et un animateur « médiateur »	Une bonne organisation de la collaboration grâce à des implications personnelles fortes et une taille limitée	Une bonne organisation de la collaboration grâce à un bureau actif et des implications personnelles fortes

II. – Cadrage d'un plan de gestion de la ressource en eau

* Si la procédure de SAGE est une activité de planification dans un domaine particulier, - celui de la gestion des ressources en eau -, devant aboutir à l'élaboration d'un document, qui une fois approuvé aura une valeur juridique, on constate qu'il existe des interprétations très différentes sur les buts à assigner à une telle procédure et que cela joue sur l'activité de planification. On commencera donc par essayer d'identifier *les résultats attendus* de la procédure de SAGE.

* Si le guide méthodologique préconise une certaine démarche de travail, on constate qu'aucune CLE ne suit celle-ci à la lettre et que certaines s'en écartent même volontairement. Il importe donc de mettre en évidence *les différentes démarches de travail* adoptées et d'en comprendre la logique.

* De façon plus précise, le guide méthodologique propose un travail en six séquences : « l'état des lieux, le diagnostic global, les tendances et scénarios, le choix de la stratégie, les produits du SAGE et la validation finale ». Si aucune CLE ne suit toutes ces étapes, toutes adoptent cependant *une certaine périodisation du travail*, qui repose implicitement d'une part sur une phase cognitive permettant de synthétiser des connaissances et de s'accorder sur des problèmes, d'autre part sur une phase productive où se définissent des objectifs et des moyens d'action. Il s'agit toutefois d'analyser plus finement cette périodisation et de comprendre les rôles que joue chaque étape dans le processus d'ensemble.

* Enfin, si toutes les CLE ont le souci de mener une approche globale des questions d'eau, au moins au départ, on constate souvent *une focalisation de fait sur certains thèmes* qu'il importerait de mieux comprendre.

1. – Les résultats attendus d'un SAGE

Tout d'abord, il importe de souligner qu'*il n'existe en général pas de discussion explicite sur ce que les acteurs locaux attendent réellement d'un SAGE et que les interprétations peuvent même différer selon les participants impliqués dans un même projet de SAGE et évoluer au cours du temps*. Les buts sous-jacents à un SAGE résultent souvent à la fois de ce qui a motivé le lancement d'un projet de SAGE (cf. p.38-39), des effets de polarisation qui se produisent au cours de la phase d'émergence (cf. p.72) et des orientations données par le système de pilotage de la CLE.

Dans les situations étudiées, on distingue ainsi trois types de résultats attendus, qui peuvent s'inscrire dans :

- *une conception gestionnaire* : mettre en place un système de gestion cohérent à l'échelle du bassin (nouvelles règles de gestion ou plan d'aménagement coordonné) ;
- *une conception réglementaire* : faire appliquer ou renforcer la réglementation existante dans le domaine de l'eau ;
- *une conception aménagiste* : favoriser la mise en place de programmes de travaux.

Le tableau récapitulatif n°21 à la fin de cette partie précise les résultats attendus attribués à chaque SAGE. Il importe de souligner ici que ceux-ci résultent d'une interprétation des discours ou des écrits des acteurs interrogés effectués au cours d'une période donnée, et n'apparaissent souvent stabilisés que dans les SAGE bien avancés ou terminés.

· Préconisations

☞ N°11 – Discuter des attentes et des buts du SAGE pour avoir des points de repère

Il est important de prévoir dès le début de l'élaboration d'un SAGE une *discussion explicite sur ce que chaque participant attend de ce projet et sur les buts qu'il y assigne*.

⇒ Cela peut contribuer à clarifier les enjeux du SAGE, à orienter le travail de la CLE et à préciser les différents types de préconisations à envisager dans le document final.

⇒ En outre, cela peut permettre de réfléchir dès le début de la démarche à la question de la mise en œuvre du SAGE.

Il importe cependant de ne pas clore cette discussion définitivement, mais de la rouvrir régulièrement au fur et à mesure de l'avancée de l'élaboration du SAGE, pour ne pas se laisser enfermer dans une conception particulière du SAGE et pouvoir utiliser toutes les possibilités offertes par cet instrument, et pour qu'il n'y ait pas de risque de découplage entre les attentes et les orientations prises.

Cela revient en quelque sorte à *utiliser cet inventaire des attentes et des buts comme point de repère pour l'élaboration du SAGE*.

Il convient de souligner qu'une précision des attentes et des buts à ce stade ne doit pas être confondue avec une détermination des objectifs qui ne peut avoir lieu qu'après la phase d'état des lieux – diagnostic.

2. – Les démarches de travail

Toutes les CLE ont adopté *des démarches de travail très différentes*. Comme on l'a dit dans la première partie, il est cependant rare qu'il existe une vision claire de la démarche d'ensemble au démarrage du processus ; celle-ci semble plutôt se construire au fur et à mesure de l'élaboration du SAGE. C'est la raison pour laquelle on distingue ici trois lots de situations :

- les SAGE terminés ou en phase de rédaction, afin d'analyser des processus complets : N°5 – SAGE de la Vilaine ; N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain ; N°9 – SAGE de la Largue ; N°10 – SAGE de la Drôme.

- les SAGE ayant déjà réalisé une phase d'état des lieux – diagnostic, afin d'analyser des situations «à chaud » et de comprendre comment à un moment donné les acteurs d'un SAGE analysent leur expérience passée et envisagent la poursuite du travail : N°6 – SAGE de la Boutonne ; N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys.

- les SAGE en démarrage d'élaboration, afin là encore d'analyser des situations «à chaud », mais de comprendre ici comment se dessine une démarche de travail : N°3 – SAGE du Loiret ; N°4abc – SAGE du Marais Poitevin.

On se réfèrera aux schémas n°20 qui représentent les démarches d'élaboration de SAGE adoptées dans les différentes situations.

· Les SAGE terminés ou en phase de rédaction

Les quatre SAGE terminés (ou en phase de rédaction) ont tous suivi des démarches de travail différentes, avec cependant des similitudes qui apparaissent deux à deux. On peut ainsi distinguer deux voies :

- l'une qui repose sur *une logique thématique*, avec l'analyse d'un certain nombre de questions-clés traitées simultanément ou successivement selon un schéma du type diagnostic – préconisations, à la suite de la réalisation d'une première synthèse ayant valeur de pré-diagnostic : c'est le cas du SAGE de la Vilaine (N°5) et du SAGE de la Drôme (N°10).

Dans le premier cas, un pré-diagnostic a été réalisé par des commissions géographiques chargées d'identifier les enjeux et les problèmes propres à leur zone, puis des analyses thématiques successives ont été menées par l'animateur, chacune d'elles étant soumises à la CLE ; dans le second cas, un état des lieux a été commencé par un groupe informel avant même le lancement du SAGE, puis précisé au démarrage de celui-ci, et cette synthèse a servi de base à un travail par thème, focalisé notamment sur deux questions-clés.

Cette voie a été choisie d'une part dans un SAGE de très grande taille – 11 000 km² pour le SAGE de la Vilaine (N°5) – pour une raison d'efficacité (lourdeur d'organisation de réunions multiples de commissions géographiques) et d'autre part dans un SAGE où il avait été décidé d'emblée de traiter de façon prioritaire deux problèmes qui ne l'avaient pas été dans le cadre du premier contrat de rivière (N°10 – SAGE de la Drôme).

- l'autre qui repose *sur une logique de périodisation du travail en phases clairement séparées* à l'intérieur desquelles sont analysés des thèmes et/ou questions spécifiques par des commissions thématiques : c'est le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et du SAGE de la Largue (N°9).

Dans le premier cas, l'élaboration du SAGE a été préparée par une phase préliminaire de rédaction d'un premier document d'état des lieux par l'animateur, puis effectuée en deux phases sur la base du travail de quatre commissions thématiques, avant la phase de rédaction finale du SAGE ; dans le second cas, elle a été réalisée en trois phases sur la base du travail de trois commissions thématiques, avant la phase de rédaction finale du SAGE. Dans les deux cas, la première étape est une phase d'état des lieux et de diagnostic, qui peut s'appuyer ou non sur des études.

Cette voie a été adoptée dans des SAGE de petite dimension - 602 km² pour le SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et 310 km² pour le SAGE de la Lague (N°9) -, où la convocation répétée de commissions thématiques ne pose pas trop de difficultés pratiques (éloignement modéré, nombre limité de participants...).

· *Les SAGE ayant déjà réalisé une phase d'état des lieux – diagnostic*

Les deux SAGE de la Boutonne (N°6) et de la Vallée de la Lys (N°7) en étaient approximativement au même point mi-2001 : dans le premier cas, la phase de diagnostic venait d'être terminée, après une phase d'état des lieux réalisée sur la base du travail de l'animatrice et de commissions thématiques ; chacune de ces phases avait donné lieu à un document de synthèse. Dans le second cas, l'état des lieux avait été effectué sur la base du travail de l'animatrice et de commissions thématiques et avait donné lieu à un document de synthèse, la phase suivante ayant été récemment engagée. Ces deux SAGE étaient alors commencés depuis plus de trois ans, en février 1996 pour le SAGE de la Vallée de la Lys (N°7) et en décembre 1997 pour le SAGE de la Boutonne (N°6) ; l'un et l'autre souffraient donc d'un essoufflement certain, imputable pour le premier à la très grande difficulté à mettre en place une structure porteuse (celle-ci n'a vu le jour qu'en décembre 2000 et était alors seulement en cours de mise en place), et pour le second à une phase d'état des lieux très longue due à un souci excessif d'approfondissement et aux difficultés rencontrées pendant plusieurs mois par la structure d'animation en ce qui concerne les conditions matérielles de travail.

Les façons d'envisager la poursuite du travail étaient cependant très différentes dans les deux cas :

- dans le cas du SAGE de la Boutonne (N°6), où le guide méthodologique sert de référence pour définir les étapes nécessaires, la poursuite du travail n'était pas encore envisagée de façon très claire : il était question que la phase de prospective soit désormais regroupée avec celle d'élaboration de choix stratégiques, et que, pour mobiliser à nouveau les acteurs locaux, le travail s'effectue davantage sur une base participative, peut-être sous la forme de commissions géographiques ; par ailleurs, l'Agence de l'Eau recommandait vivement que la rédaction du document de SAGE soit confiée à un bureau d'études, ce qui était contraire à l'esprit de travail que la CLE avait adopté jusqu'alors.

- dans le cas du SAGE de la Vallée de la Lys (N°7), l'idée de départ était de continuer à travailler par grandes thématiques après la réalisation de l'état de lieux, en effectuant un diagnostic précis, puis en choisissant des stratégies, et enfin en définissant des préconisations et les programmes de travaux à réaliser ; mi-juin 2001, la poursuite de l'élaboration du SAGE devait se faire sur la base d'études spécifiques conduites par des comités de pilotage issus de la CLE, avec une focalisation très nette sur la question prioritaire des risques d'inondations. La dimension participative de l'élaboration du SAGE avait donc été fortement restreinte.

· *Les SAGE en démarrage d'élaboration*

Dans le cas du SAGE du Loiret (N°3) comme dans celui des SAGE du Marais Poitevin (N°4abc), aucune démarche d'ensemble n'était envisagée mi-juin 2001 ; seule une phase d'état des lieux et de diagnostic était réellement conçue, sur laquelle on reviendra dans le chapitre suivant. Cela s'explique dans le premier cas par un système de pilotage encore flou et dans le second cas par un système de pilotage complexe, la Commission Inter-SAGE ayant pour fonction d'impulser et de coordonner les actions des CLE, ainsi que par un manque de motivation des CLE.

· *Conclusion*

Il existe différentes façons de conduire l'élaboration d'un SAGE. Deux grandes voies peuvent être distinguées :

- l'une qui repose sur *une logique thématique*, avec l'analyse d'un certain nombre de questions-clés traitées simultanément ou successivement : cette façon de faire permet en général de travailler efficacement par rapport à des questions bien définies, mais présente le risque de perdre l'intérêt d'une vue d'ensemble, que ce soit pour définir les questions pertinentes, des enjeux communs ou des orientations générales ; elle présente aussi un danger plus grand de dérive vers une logique purement technique ou technocratique ;

- l'autre qui repose *sur une logique de périodisation du travail en phases clairement séparées* à l'intérieur desquelles sont analysés des thèmes et/ou des questions spécifiques par des commissions thématiques : cette deuxième voie permet de faire le point régulièrement sur la construction d'un processus d'ensemble et favorise la participation ; mal maîtrisée, elle présente cependant un risque d'enlisement et de difficulté à dépasser la première phase du travail.

Ces logiques ressortent cependant le plus souvent de *processus émergents* plutôt que de choix explicites. Par ailleurs, *même s'il existe des idées générales au départ sur la façon de conduire le travail, celles-ci évoluent au cours du temps et se rectifient notamment en fonction de l'analyse des phases passées*. Les recherches de changements de trajectoire sont d'autant plus importantes que les phases de départ ont rencontré des difficultés, ce qui confirme la *dimension importante d'apprentissage à l'œuvre dans ces processus*, mais en souligne aussi les risques, que ce soit de bifurcation dans des voies technocratiques ou au contraire d'enlisement ; ces risques sont liés d'une part à une absence totale de garde-fous puisque les CLE sont souveraines et d'autre part à un isolement des présidents de CLE et des animateurs qui ont peu d'occasions d'échanger les uns avec les autres et de capitaliser les expériences des autres.

· *Préconisations*

☞ N°12 – Réfléchir à la démarche de travail et expliciter les changements de trajectoire

Il est primordial de réfléchir explicitement au choix d'une démarche de travail dès le démarrage du processus et d'amener la CLE à se prononcer sur la voie choisie.

Si des modifications à la démarche de travail envisagée au départ apparaissent nécessaires, cela doit être explicité devant la CLE et les nouvelles orientations doivent être discutées et faire l'objet d'un accord.

Schémas n°20 – Démarches d’élaboration des SAGE

N°3 – SAGE du Loiret

<i>Etat des lieux -diagnostic</i>	
<i>BE + Comité de pilotage</i>	
<i>Communication</i>	

N°4a – SAGE de la Sèvre niortaise, N°4b – SAGE de Vendée, N°4c – SAGE du Lay

Etat des lieux - diagnostic		
Commission Inter-SAGE		CLE de la Sèvre niortaise
Pré-diagnostic - étude « terrestre » (BE) - étude « maritime » (BE)		Discussion et avis + études complémentaires à mener
		CLE de Vendée
Mise en place d’un groupe technique		Discussion et avis + études complémentaires à mener
		CLE du Lay
	Discussion et avis + études complémentaires à mener	

N°6 – SAGE de la Boutonne

Etat des lieux		Diagnostic	Tendances et scénarios + Stratégies	Rédaction du document de SAGE
Commission thématique n°1	Document de synthèse : Structure d’animation + comité technique	Document de synthèse : Structure d’animation + comité technique	<i>Commissions géographiques ?</i>	<i>BE ou structure d’animation ?</i>
Commission thématique n°2				
Commission thématique n°3				
Commission thématique n°4				

CLE

N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys

Etat des lieux		Diagnostic - Stratégies	Rédaction du document de SAGE
Commission thématique n°1 (gestion des risques d’inondations)	Document de synthèse : Animatrice	Thème n°1 (gestion des risques d’inondations) : études par sous-BV (BE + comité de pilotage local)	
Commission thématique n°2			
Commission thématique n°3		<i>Autres études (BE + comité de pilotage)</i>	
Commission thématique n°4 (communication)			
Etude générale (ressource en eau) : BE + comité de pilotage		Thème n°4 (communication) : comité de rédaction	
Etude (activités agricoles) : BE + comité de pilotage			

CLE

N°5 – SAGE de la Vilaine

Situation générale et enjeux	Etat des lieux-diagnostic approfondi et propositions par thème					Rédaction du document de SAGE
Commission géographique n°1 (amont)	Thème n°1 : Gestion des risques d'inondation	Thème n°2 : L'estuaire (groupe de travail géographique)	Thème n°3 : Milieux aquatiques	Thème n°4 : Gestion des débits	Thème n°5 : Alimentation en eau potable	Animateur
Commission géographique n°2 (aval)	- Travail en deux parties : constats et préconisations - Préparation éventuelle des réunions de CLE par des groupes de travail technique					
Commission géographique n°3 (Oust)	- Etat des lieux sur la qualité des eaux - Etude : quantification de l'azote et du phosphore organiques d'origine agricole					
	CLE	CLE	CLE	CLE	CLE	CLE d'approbation

N°10 – SAGE de la Drôme

Préparation de l'état des lieux (groupe informel)	Etat des lieux général	Orientations, objectifs et moyens d'actions par thème			Rédaction du document de SAGE			
	Document de synthèse (sauf thème n°2)	Thème n°1 : Gestion quantitative de la ressource en eau Réunions par sous bassins (6)	Orientations et objectifs	Stratégies et moyens d'action : - 2 études (BE et DIREN) - réunions avec profession agricole		Document de synthèse (généralités + thèmes n°1 et n°2)	Fin du document de synthèse (thèmes n°4 à 6)	Réunions par sous bassins (6)
Fin doc. synthèse (n°2)	Thème n°2 : Gestion physique des cours d'eau Etude (CNRS)	Réunions par sous bassins (6)	Objectifs et moyens d'action	Thème n°3 : Qualité des eaux Thème n°4 : Risques d'inondation et d'érosion Thème n°5 : Milieux aquatiques remarquables 1 étude (BE) Thème n°6 : Tourisme et les loisirs.				
	CLE	CLE			CLE	CLE	CLE	CLE d'approbation

N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l’Ain

Etude globale de la Basse Vallée de l’Ain MO : Agence de l’Eau + Conseil Général	Etat des lieux – diagnostic		Objectifs et préconisations	Rédaction du document de SAGE
	Document de synthèse préliminaire (11 thèmes) : Animateur	Commission thématique n°1 - 2 thèmes - 1 étude (BE)	Commission thématique n°1	Animateur
		Commission thématique n°2 - 2 thèmes - 2 études (2 BE)	Commission thématique n°2	
	Réunions préparatoires aux commissions thématiques	Commission thématique n°3 - 3 thèmes - 1 étude (BE)	Commission thématique n°3	
Commission thématique n°4 - 4 thèmes - 2 études (2 BE)		Commission thématique n°4		
	CLE	CLE	CLE	CLE d’approbation

N°9 – SAGE de la Largue

Etude globale du BV de la Largue (gestion physique) MO : SMARL	Etat des lieux – diagnostic	Définition des enjeux et des orientations	Détermination des objectifs et du plan d’actions	Rédaction du document de SAGE
	Commission thématique n°1	Commission thématique n°1	Commission thématique n°1	DDAF-MISE
	Commission thématique n°2	Commission thématique n°2	Commission thématique n°2	
Commission thématique n°3	Commission thématique n°3	Commission thématique n°3		
	CLE	CLE	CLE	CLE d’approbation

3. – Les phases d'élaboration d'un SAGE

Toutes les CLE étudiées adoptent *une certaine périodisation du travail*, même si elles ne respectent pas les différentes séquences proposées par le guide méthodologique.

Par commodité, on distinguera deux grandes phases d'élaboration d'un SAGE : une phase rassemblant les étapes d'état des lieux – diagnostic et une phase correspondant à des étapes de fixation d'orientation et d'objectifs et de définition de préconisations. On examinera ensuite la question de la place de la prospective.

· une phase d'état des lieux - diagnostic

On examinera tout d'abord les différentes modalités de travail adoptées au cours de cette phase, puis on mettra en évidence les fonctions remplies par cette phase, avant de procéder à une analyse de ces modalités de travail vis-à-vis de ces fonctions.

a - Modalités de travail

** Degré d'approfondissement :*

On constate tout d'abord que *la phase d'état des lieux –diagnostic peut être plus ou moins poussée :*

- elle peut se limiter à *un pré-diagnostic*, qui sera directement suivi d'analyses thématiques à l'intérieur desquelles sera éventuellement conduite une phase cognitive, visant à approfondir l'état des connaissances sur la question et à préciser le diagnostic : c'est le cas des SAGE de la Vilaine (N°5) et de la Drôme (N°10) ;

- elle peut aussi correspondre à *un état des lieux et à un diagnostic à caractère global plus approfondi :*

- . les phases d'état des lieux et le diagnostic peuvent être distinguées, comme dans les SAGE de la Boutonne (N°6) et de la Vallée de la Lys (N°7) ; dans ce dernier cas, la phase de diagnostic a finalement été fusionnée avec la phase productive ;

- . elles peuvent être au contraire rassemblées, comme dans le SAGE de la Largue (N°9) ou du Loiret (N°3), et préparées éventuellement en outre par un travail préliminaire, comme dans les SAGE du Marais Poitevin (N°4abc) et de la Basse Vallée de l'Ain (N°8).

** Voie technocratique ou voie participative :*

Il existe deux grandes façons de conduire les étapes d'état des lieux – diagnostic dans les SAGE étudiés :

- premièrement, *à partir de la réalisation d'un document de synthèse préliminaire* permettant de définir de grands thèmes de travail et d'identifier d'éventuelles études complémentaires à mener, qui peut être effectuée par :

- . un bureau d'études (N°3 – SAGE du Loiret, N°4abc – SAGE du Marais Poitevin)

- . un animateur (N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain)

- . un groupe de travail informel (N°10 – SAGE de la Drôme).

On qualifie cette *voie* de *technocratique*, dans la mesure où elle s'appuie uniquement sur une compilation d'informations (principalement techniques), sans être soumise à un débat entre participants.

Cette voie technocratique peut être la seule façon envisagée de conduire la phase productive, mais elle peut aussi être couplée à une *voie participative* : dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, le document de synthèse réalisé a permis d'organiser le travail des commissions thématiques (répartition des thèmes de travail et des études complémentaires à mener dans cette phase d'état des lieux -diagnostic).

Dans le cas N°10 – SAGE de la Drôme, le document de synthèse réalisé a directement permis l'organisation du travail sous la forme de la conduite d'analyses thématiques (pré-diagnostic).

- deuxièmement, *par voie participative, à partir d'un travail réalisé directement par des commissions thématiques*, qui peut être :

. soit suivi de la réalisation d'un document de synthèse (N°6 – SAGE de la Boutonne, N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys) ;

. soit faire l'objet d'une présentation globale à la CLE (N°9 – SAGE de la Largue).

On peut rattacher à cette catégorie le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), où il a été choisi de procéder à un *pré-diagnostic sur la base de commissions géographiques* chargées d'identifier les problèmes dans le périmètre et de recenser les voies de solutions déjà mises en œuvre ou envisagées, afin de pouvoir directement passer à l'analyse de thèmes précis ; compte tenu de la taille du périmètre, il a en effet été exclu d'emblée de procéder à l'établissement d'un diagnostic approfondi reposant sur des études longues et coûteuses ; il a en outre été décidé dès le départ que de nouvelles études complémentaires ne seraient envisagées que si des lacunes dans les connaissances étaient mises en évidence.

b - Fonctions de cette phase

Pour mieux analyser les choix organisationnels relatifs à la phase d'état des lieux - diagnostic, il importe de noter que le domaine de l'eau est un domaine où interviennent fortement les connaissances scientifiques et techniques et où en même temps il existe une incertitude importante sur ces connaissances et un manque de caractère opérationnel de celles-ci : en effet, non seulement les solutions techniques ne sont pas toujours connues, mais les relations de causes à effets ne sont pas non plus forcément possibles à établir (notamment sur le plan hydrogéologique, en ce qui concerne les relations entre les eaux superficielles et les eaux souterraines, par exemple), et c'est parfois la réalité même d'un problème qui peut être objet d'incertitude ; il en résulte donc souvent une grande difficulté à identifier clairement les responsabilités (en matière de pollutions, par exemple). Par ailleurs, un autre problème est que les connaissances scientifiques, même quand elles existent ne sont pas directement utilisables : elles sont souvent très disséminées et mal connues ; elles sont surtout en général parcellaires et lacunaires, établies à des échelles non pertinentes pour l'action et difficilement articulables les unes avec les autres.

Quels rôles la phase d'état des lieux - diagnostic peut-elle jouer dans ces conditions ? Si les textes de la procédure insistent sur la dimension cognitive d'un SAGE, en détaillant abondamment toutes les informations qu'il est nécessaire de faire apparaître, l'analyse des différentes situations et des discours des personnes interrogées montre que cette phase remplit en fait *différentes fonctions* :

- *une fonction cognitive* :

Il s'agit ici :

. soit de *produire des connaissances nouvelles* et de *réduire* ainsi *partiellement l'incertitude* : dans les situations étudiées, des études ponctuelles ont ainsi été conduites pour préciser certains éléments d'état des lieux (inventaire des milieux aquatiques remarquables, pour les SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) ou de la Drôme (N°10) ; inventaire des ressources karstiques pour le SAGE de la Drôme (N°10) ; état des lieux sur la qualité des eaux et étude de quantification de l'azote et du phosphore organiques d'origine agricole, pour le SAGE de la Vilaine (N°5)) ; il a par contre toujours été choisi d'éviter de lancer des études longues et coûteuses, la plupart des acteurs interrogés soulignant le risque d'enlisement SAGE (dans le cas N°9 – SAGE de la Largue, le choix de passer outre le manque de connaissances sur la ressource a cependant été au début fortement contesté par le représentant des associations d'écologistes) ;

. soit de *procéder à une synthèse de connaissances* qui permette d'*accéder à une vision d'ensemble, voire de mettre en place un système de contrôle et de pilotage*. Le souci de rassembler l'information de façon cohérente et utilisable peut parfois conduire à s'orienter vers la création d'un Système d'Informations Géographique (SIG) ; c'est le cas dans des situations où il existe une structure d'animation développée (embauche d'un géographe-cartographe dans le cas N°6 – SAGE de la Boutonne) ou un appui important d'une autre structure (réalisation d'un SIG par les services de la DDAF dans le cas N°9 – SAGE de la Largue). Le risque est ici d'avoir l'illusion qu'il est possible de réaliser une synthèse exhaustive des connaissances, ou qu'un outil peut en soi permettre le pilotage, et d'accorder trop de temps et d'importance à cette phase, comme dans le cas N°6 – SAGE de la Boutonne.

- *une fonction d'apaisement des tensions* :

Une phase d'état des lieux et de diagnostic menée de façon participative est aussi souvent l'occasion pour les participants de *découvrir des points de vue différents et d'écouter des points de vue qu'ils jugent a priori divergents* ; en ce sens, elle joue souvent un rôle d'apaisement des tensions.

L'*objectivation de certains problèmes* grâce à des études d'experts, en permettant de dépasser certaines controverses, peut contribuer à faire accepter leur prise en charge ; il importe dans ce cas de recourir à une autorité reconnue sur le plan scientifique (comme dans l'étude « Bravard » menée dans la Drôme), de manière à ne pas dévier vers une controverse sur les compétences des experts.

- *une fonction de communalisation* :

La phase d'état des lieux et de diagnostic est bien souvent l'occasion pour les participants de *découvrir et de comprendre les problèmes* qui se posent car ils n'en ont en général qu'une

vision incomplète, partielle ou imprécise ; cette *reconnaissance d'un domaine commun de problèmes à traiter collectivement* joue un rôle important dans la mobilisation des participants. C'est une synthèse de connaissances qui est le plus utile pour cela, mais aussi des échanges entre participants que ce soit dans le cadre de commissions thématiques ou géographiques.

La reconnaissance collective des problèmes et de leur interdépendance joue un rôle fondamental dans l'*expression* et dans la *stabilisation d'enjeux communs*. Deux risques existent cependant : d'une part, que des biais dans les études ou la synthèse de départ ne permette pas l'expression d'enjeux-clés ; d'autre part, que les problèmes ne soient pas posés de façon à faire ressortir ces enjeux communs. Pour éviter ces écueils, il importe d'une part que l'état des lieux soit réellement débattu entre les participants, et notamment avec les élus, d'autre part qu'un diagnostic soit réellement établi, qui donne du relief à l'état des lieux.

- *une fonction d'orientation vers l'élaboration de solutions* :

Enfin, la phase d'état des lieux - diagnostic, par le fait même de poser les problèmes, mais aussi par la manière dont elle les définit, oriente la recherche des solutions. C'est en particulier le cas lorsque l'élaboration du SAGE repose sur une logique thématique, avec des études spécialisées conduites non seulement pour affiner la connaissance d'une question, mais aussi pour identifier des solutions (par exemple, expertise « Bravard » dans le cas N°10 - SAGE de la Drôme). Il importe alors de veiller à ne pas s'engager de façon prématurée dans une voie et de maintenir à ce stade un éventail suffisamment large des possibles.

c – Analyse des modalités de travail vis-à-vis des fonctions remplies par la phase d'état de lieux -diagnostic

La mise en évidence de fonctions autres que la seule fonction cognitive permet de mieux analyser les différents modes de travail identifiés :

- un *pré-diagnostic* présente l'avantage de cerner beaucoup plus vite les problèmes essentiels qu'un *état des lieux - diagnostic* approfondi, qui risque de s'enliser dans une fonction cognitive pure, avec un souci de connaissance incontrôlé, comme dans le cas N°6 – SAGE de la Boutonne, en particulier lorsque la phase d'état des lieux est séparée de la phase de diagnostic ; suivi directement d'analyses thématiques, un pré-diagnostic peut cependant présenter l'inconvénient de s'engager dans des voies de solutions insuffisamment débattues, en particulier s'il est réalisé par voie technocratique.

- adopter une *voie technocratique* pour réaliser la phase cognitive est en général gage d'efficacité, mais se contenter de ce mode de travail ne permet pas d'assurer les fonctions essentielles d'apaisement des tensions et de communalisation de cette phase ; une *voie participative* est en ce sens préférable, mais elle doit être soigneusement organisée et maîtrisée.

Le plus intéressant semble de coupler ces différents modes de travail :

- soit comme dans le cas N°8 - SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, où une synthèse préliminaire réalisée par voie technocratique (animateur) a permis d'organiser la poursuite de la phase d'état des lieux – diagnostic sur une base participative (répartition du travail entre 4 commissions thématiques) ; ce mode de travail est en particulier plus efficace qu'un état des lieux - diagnostic réalisé directement par des commissions thématiques, comme dans les SAGE de la Boutonne (N°6) et de la Basse Vallée de la Lys (N°7), tout en permettant de

bénéficier des connaissances des participants et d'assurer des échanges entre ceux-ci (l'organisation directe de commissions thématiques a probablement été rendue possible dans le cas du SAGE de la Largue (N°9), parce qu'il s'agit d'un territoire de petite dimension et parce que l'équipe de pilotage et d'animation était particulièrement impliquée) ; notons qu'une telle synthèse préliminaire peut d'ailleurs démarrer avant l'installation officielle de la CLE, comme dans le cas N°2 - SAGE du Tarn amont ;

- soit comme dans le cas N°5 - SAGE de la Vilaine, où un pré-diagnostic effectué sur une base participative (commissions géographiques) a permis de cibler les analyses thématiques à mener. Cette démarche est particulièrement intéressante pour les grands SAGE.

Un pré-diagnostic réalisé par voie technocratique (groupe de travail informel) et suivi directement d'analyses thématiques, comme dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10), présente un risque d'approche biaisée (vision privilégiée d'un petit nombre de participants), voire de manipulation. Ce mode de travail a été satisfaisant dans le cas étudié, du fait de la volonté affichée au départ de se focaliser sur deux problèmes-clés et de la motivation des personnes du groupe de travail à résoudre ces problèmes.

Soulignons enfin que pour maîtriser la fonction cognitive, il importe de *maîtriser soigneusement les études éventuellement engagées* : tout choix de lancer des études doit être suffisamment discuté entre les participants (objectif, cahier des charges...) ; s'il est décidé d'engager une étude lourde, il importe que celle-ci soit menée de façon parallèle à l'élaboration du SAGE et qu'elle ne freine pas celui-ci (il est toujours possible de réviser ultérieurement le SAGE sur la base de nouvelles connaissances). Dans le même esprit, le choix de réaliser un SIG doit être discuté en CLE et relié à une idée concrète de pilotage, donc à la mise en œuvre du SAGE.

d – Conclusion et préconisations

* Conclusion

La phase d'état des lieux – diagnostic peut être réalisée de différentes façons :

- simple pré-diagnostic ou état des lieux – diagnostic approfondi
- compilations d'informations (principalement techniques) sans débat ou travail participatif

Elle peut remplir quatre fonctions qu'il importe de bien avoir présentes à l'esprit :

- *une fonction cognitive :*
 - . production de connaissances nouvelles pour réduire l'incertitude
 - . synthèse de connaissances pour accéder à une vision d'ensemble ou pour mettre en place un système de contrôle et de pilotage
- *une fonction d'apaisement des tensions :*
 - . découverte et écoute de points de vue différents
 - . objectivation de certains problèmes
- *une fonction de communalisation :*
 - . reconnaissance d'un domaine commun de problèmes à traiter collectivement
- *une fonction d'orientation vers l'élaboration de solutions.*

* *Préconisations*☞ N°13 – Comment conduire la phase d'état des lieux – diagnostic ?

- Conduire cette phase comme *une phase de « prise en compte »*⁶¹, visant à identifier et à expliciter toutes les questions qui vont être considérées comme ayant une légitimité à être traitées par le nouveau collectif que représente la CLE.

- Coupler les différents modes de travail pour tenir compte des différentes fonctions de cette phase :

. état des lieux / pré-diagnostic de type compilation, puis diagnostic participatif approfondi

. pré-diagnostic participatif, puis approfondissement thématique

- *Débattre suffisamment* de l'état des lieux et du diagnostic (fonction d'apaisement des tensions + de communalisation)

⇒ Ne pas confier le diagnostic à un prestataire extérieur

- *Maîtriser soigneusement les études engagées* (objectifs, précision, délais)

⇒ Accepter de travailler dans l'incertain et de ne pas vouloir tout régler tout de suite (un plan est révisable)

- La volonté éventuelle de création d'un instrument de pilotage (du type SIG) à ce stade ne doit pas retarder l'élaboration du SAGE et doit être reliée à des objectifs clairs

- *Maintenir à ce stade un éventail suffisamment large des possibles pour les solutions*

⇒ Veiller à ne pas s'engager prématurément dans le choix de solutions

⁶¹. On emprunte ce terme à Latour (1999).

· *une phase de fixation d'orientations et d'objectifs et de définition de préconisations*

Compte tenu de l'état d'avancement des différents SAGE, l'étude ne porte ici que sur les quatre SAGE de la Vilaine (N°5), de la Basse Vallée de l'Ain (N°8), de la Largue (N°9) et de la Drôme (N°10).

On examinera dans la partie III;- la question du choix des grandes orientations et des enjeux d'un SAGE, en la reliant à celle des modalités de construction d'un accord dont elle représente un maillon essentiel.

Dans cette partie, on examinera tout d'abord les différentes modalités de travail adoptées au cours de cette phase, puis on mettra en évidence les fonctions de cette phase, en s'appuyant sur une analyse des résultats auxquels elle aboutit à partir d'une analyse du document de SAGE ; on procèdera alors à une analyse de ces modalités de travail et de ces résultats vis-à-vis de ces fonctions.

a – Modalités de travail

Il existe *trois grandes voies* pour conduire cette phase dans les quatre SAGE étudiés :

- *une voie politique*, s'appuyant sur les orientations données par un bureau : c'est le cas du SAGE de la Drôme (N°10) pour le traitement des deux problèmes-clés de la gestion quantitative de la ressource en eau et de la gestion physique des cours d'eau : la première question a été traitée dans le cadre de réunions menées avec la profession agricole, principalement animées par le chef de MISE, après avoir fait reconnaître la nécessité de trouver des solutions dans ce domaine lors de réunions publiques de sous-bassins et fixé les orientations et de grands objectifs ; pour la seconde question, le bureau a eu recours à un expert reconnu et à une discussion publique des résultats de son étude dans chaque sous-bassin pour faire admettre des solutions jusqu'alors refusées par les acteurs locaux.

- *une voie technocratique*, s'appuyant essentiellement sur le travail d'un animateur : c'est le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), où c'est l'animateur lui-même qui a réalisé les dossiers thématiques soumis à la CLE, en s'entourant éventuellement de groupes de travail principalement composés de représentants des administrations pour préciser et valider ses analyses avant que celles-ci ne soient débattues ; seuls les problèmes de l'estuaire ont été traités par voie participative (cf ci-dessous). C'est aussi le cas du SAGE de la Drôme (N°10) pour les quatre thèmes secondaires, qui ont directement fait l'objet de dossiers préparés par l'animatrice, avec l'aide éventuelle d'autres membres du bureau, puis soumis à la CLE.

Ces deux voies ont été choisies dans des situations où la démarche d'ensemble est basée sur la conduite d'analyses thématiques.

- *une voie participative*, s'appuyant sur le travail de commissions thématiques : c'est le cas des SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Largue (N°9) où la démarche d'ensemble est rythmée par des phases clairement séparées. Cette voie participative a aussi été utilisée pour traiter l'un des thèmes du SAGE de la Vilaine (N°5), celui portant sur les problèmes de l'estuaire, dans le cadre d'un groupe de travail rassemblant les acteurs de cette zone géographique.

b – Etude des solutions – préconisations du document de SAGE et fonctions de cette phase

** Etude des solutions -préconisations du document de SAGE*

- N°10 – SAGE de la Drôme

Pour les deux thèmes principaux (gestion quantitative de l'eau et gestion physique du cours d'eau), le document de SAGE distingue, après avoir présenté les objectifs à atteindre :

. les moyens ou les actions à envisager : il n'y a pas de recherche de classification des solutions envisagées, mais on peut distinguer trois types de solutions : des actions réglementaires (par exemple, gel des surfaces irriguées et des débits de pompage à la situation de 1995) ; des aménagements (par exemple, création de nouvelles ressources en eau) ou des travaux ; des orientations de gestion (par exemple, « la mise en œuvre de pratiques d'irrigation économes en eau ainsi que toute opération permettant le respect du débit réservé à l'aval des prélèvements et des dérivations »).

. la mise en œuvre des solutions envisagées : dispositif à mettre en place, acteur concerné ou structure à mettre en place, coût.

Pour les quatre autres thèmes, les objectifs et les actions envisagées sont regroupés, donc les solutions sont présentées de façon beaucoup moins opérationnelles et la mise en œuvre est envisagée de façon beaucoup plus succincte ; on retrouve ici le souci affiché au départ de trouver avant tout des solutions aux deux problèmes jugés prioritaires.

Un «tableau de bord » précise pour chaque action envisagée la répartition des rôles entre usagers, structures intercommunales, Département, Région, Agence de l'Eau et Etat, ainsi que le type de financement envisagé pour les actions principales (second contrat de rivière notamment) ; la structure porteuse du SAGE⁶² doit garder un rôle important dans la mise en œuvre, mais d'autres collectivités locales sont aussi impliquées, notamment le district à l'origine du projet de SAGE⁶³.

- N°9 – SAGE de la Largue

Pour chaque objectif, le document de SAGE distingue :

- . « des règles de gestion et des mesures réglementaires » (a)
- . « un plan d'action » (b)
- . « un plan de communication » (c)
- . « un dispositif de suivi et d'évaluation » (d)

Un tableau récapitulatif précise pour chaque action leur durée, le maître d'ouvrage et les partenaires envisagés, une estimation financière et les emplois éventuels nécessaires.

Cette présentation permet de bâtir un ensemble cohérent et complet d'actions à réaliser (items (b), (c) et (d)) pour mettre en œuvre une solution (item (a)) ; elle présente par contre l'inconvénient de ne pas préciser la nature des solutions envisagées, en particulier s'il s'agit d'actions de type gestionnaire ou d'actions de type réglementaire.

⁶². Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD).

⁶³. District d'Aménagement du Val de Drôme (DAVD).

De façon générale, les préconisations de ce SAGE sont plutôt des actions de type gestionnaire ; en outre, c'est le seul SAGE à envisager explicitement un plan de communication des solutions envisagées. Ces caractéristiques s'expliquent par la forte implantation locale du président de la CLE et de la structure porteuse du SAGE (le SMARL).

- N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain⁶⁴

Pour chaque objectif, le document de SAGE énonce et explicite les différentes préconisations de la CLE, en précisant :

- . d'une part, de quel type de préconisations il s'agit, sachant que celles-ci peuvent appartenir à 5 catégories : « connaissance » (25) ; « orientation de gestion » (25) ; « action réglementaire » (21) ; « programme d'action » (16) ; « communication » (5).

- . d'autre part, quels sont les acteurs concernés par sa mise en œuvre (Etat, communes, structure de gestion, catégorie d'usagers...).

Un tableau récapitulatif fournit une estimation financière sommaire des actions envisagées ou indique le type de dépenses à prévoir.

Cette présentation permet de repérer immédiatement le registre dans lequel se situe la préconisation et les acteurs concernés, même si ceux-ci ne sont parfois décrits que très succinctement ; le terme « structure de gestion » en particulier est très vague, alors même que l'existence des structures de gestion adéquates n'est pas établie.

Dans le document examiné, la question de la mise en œuvre n'est que très rapidement évoquée : il est seulement proposé que ce soit la structure porteuse du SAGE, le SIVU de la Basse Vallée de l'Ain, qui assure l'élaboration d'un véritable programme d'actions.

- N°5 – SAGE de la Vilaine

Le document de SAGE n'étant pas encore disponible à l'époque de la réalisation des entretiens et du recueil des informations, on s'appuie ici sur l'étude des compte-rendus de CLE réalisés pour chaque analyse thématique. Ces rapports se terminent en général par un récapitulatif des décisions prises par la CLE, les termes employés permettant de préciser le statut de ces décisions : la CLE « préconise », « affirme », « demande », « valide », « constate », « souhaite »...

Par rapport aux autres SAGE, il apparaît ici un souci beaucoup plus marqué d'examiner les solutions à mettre en œuvre également sous un angle organisationnel, ce qui conduit par exemple la CLE à proposer la création d'un « comité d'estuaire » permettant de pérenniser la structure de concertation locale informelle mise en place lors de l'élaboration du SAGE pour traiter des problèmes de cette zone. Ce souci est probablement lié à la taille de ce SAGE, à la difficulté d'organiser une réelle mobilisation des acteurs locaux à l'échelle de l'ensemble du bassin et donc à la nécessité de « décentraliser » les structures de concertation.

⁶⁴. On s'appuie ici sur la version de septembre 2000 du document de SAGE.

** Fonctions de cette phase*

L'analyse précédente fait apparaître que cette phase remplit différentes fonctions :

- *une fonction de détermination et de choix de solutions acceptables ;*
- *une fonction de hiérarchisation*, qui se produit au moins de fait par ce qui est retenu et par ce qui est exclu, et par le degré de précision apporté à chaque solution ;
- *une fonction de programmation et d'organisation de l'action* : il s'agit non seulement de définir des solutions acceptables, mais aussi de préciser au moins en partie les conditions de leur mise en œuvre et éventuellement celles de leur suivi ;
- *une fonction d'intégration*, qui est assurée au minimum par la proposition d'un ensemble de solutions visant à résoudre une certaine diversité de problèmes (questions concernant la gestion de la ressource en eau sous différentes dimensions) ;
- *une fonction de conclusion d'un accord* : cette phase doit en effet aboutir à la rédaction d'un document de SAGE approuvé par la CLE et comportant un certain nombre de préconisations.

c – Analyse des modalités de travail et des solutions-préconisations du document de SAGE vis-à-vis des fonctions remplies par cette phase

* Chacune des voies adoptées pour conduire la phase de fixation d'orientations et d'objectifs et de définition de préconisations présente à la fois des avantages et des inconvénients vis-à-vis de l'activité de planification :

- *une voie politique* telle que celle choisie dans le SAGE de la Drôme (N°10) permet d'organiser le processus de manière à atteindre des objectifs déjà plus ou moins déterminés par avance et à convaincre les intéressés du bien-fondé de ces objectifs, voire de solutions préférentielles. Si une telle voie est gage d'efficacité, - on entend par là qu'elle permet d'atteindre plus certainement et/ou rapidement un résultat -, elle n'est possible que lorsque les problèmes sont bien identifiés et délimités, et présente un risque de déviation vers des orientations insuffisamment discutées ainsi qu'un risque de manipulation.

- *une voie technocratique* est aussi gage d'efficacité, mais elle présente l'inconvénient de n'intégrer que très tardivement les points de vue des acteurs locaux, en particulier ceux des usagers qui ne peuvent s'exprimer que lors des réunions de CLE.

- enfin, la *voie participative* est la plus difficile à organiser ; elle suppose de trouver un mode de communication qui permette aux participants de s'appropriier les termes du problème. Elle est difficile à mettre en œuvre dans des SAGE de grande taille et nécessite de maîtriser les processus de négociation (cf partie III).

* L'analyse des documents de SAGE vis-à-vis des différentes fonctions de cette phase met en évidence que :

- *la fonction de hiérarchisation est assurée de façon minimale* : il n'existe pas réellement de définition des priorités d'action ;

- *les solutions peuvent être décrites de manière plus ou moins opérationnelles* du point de vue des actions concrètes à mener, des acteurs responsables de l'organisation de ces actions, des structures de gestion concernées, et du plan de financement envisageable ; par ailleurs, *la mise en œuvre peut être envisagée de manière plus ou moins approfondie*, en allant ou non jusqu'au suivi et à l'évaluation notamment ;

Une structure porteuse bien implantée dans le cadre institutionnel local, comme dans le cas du SAGE de la Largue (N°9) facilite cette opérationnalisation, car elle apparaît comme pouvant jouer le rôle d'une Communauté Locale de l'Eau ; dans le cas N°10 – SAGE de la Vallée de la Drôme, les faibles moyens du syndicat mixte⁶⁵ chargé de la mise en œuvre du SAGE et la diversité des structures impliquées dans celle-ci laissent présager un fort besoin de coordination.

- *un SAGE ne peut être considéré que de façon très limitée comme un plan intégré de gestion de la ressource en eau* : en effet, les documents de SAGE ne contiennent pas d'explicitation des relations entre les différentes solutions envisagées et n'analysent pas si celles-ci sont cohérentes entre elles ;

- *les préconisations peuvent couvrir une grande variété de registres, qui ne sont pas forcément explicités* (seul le document du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) précise clairement la nature des préconisations envisagées).

Sur la base des documents étudiés, on propose la classification suivante, en empruntant le cas échéant des exemples au document du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) :

. *des actions réglementaires : de nouvelles règles* (ex : « limiter les extractions de granulats dans le lit majeur hors d'espace de liberté ») ; *la mise en cohérence d'actions réglementaires* (articulation avec des documents d'urbanisme...) ; *une modification d'appartenance à une catégorie réglementaire* (inscription en zone de répartition des eaux...)

. *des actions gestionnaires : de nouvelles actions publiques* (ex : « privilégier des systèmes cultureux limitant le ruissellement », « limiter la pollution des cours d'eau en ayant recours à des CTE », « engager une politique de maîtrise foncière pour préserver les zones érodables » (plutôt par voie conventionnelle), « améliorer la sécurité des usagers le long de la rivière d'Ain ») ; *des décisions organisationnelles* (ex : « maintenir une cellule d'alerte opérationnelle (...) ») ; *des aménagements et travaux* (ex : « reconstruire et restaurer les seuils nécessaires au maintien du profil au long ») ;

. *des actions cognitives : la production de nouvelles connaissances* (ex : « réaliser une étude de faisabilité sur les possibilités de substitution des captages en nappes par des prélèvements directs en rivière », « améliorer les connaissances sur les zones humides ») ; *des actions de communication*.

⁶⁵. Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD).

d – Conclusion et préconisations

* *Conclusion*

La phase de fixation d'orientations et d'objectifs et de définition de préconisations peut être réalisée de différentes façons, en suivant :

- une voie politique
- une voie technocratique
- une voie participative.

Elle peut remplir cinq fonctions qu'il importe de bien avoir présentes à l'esprit :

- une fonction de détermination et de choix de solutions acceptables
- une fonction de hiérarchisation
- une fonction de programmation et d'organisation de l'action
- une fonction d'intégration
- une fonction de conclusion d'un accord.

Les fonctions de hiérarchisation et d'intégration sont assurées de façon minimale.

Les solutions peuvent être décrites de façon plus ou moins opérationnelles et la mise en œuvre peut être envisagée de manière plus ou moins approfondie.

Elle peut donner lieu à des préconisations qui se situent dans différents registres, bien que cela ne soit pas toujours explicité :

- des actions réglementaires : de nouvelles règles, la mise en cohérence d'actions réglementaires, une modification d'appartenance à une catégorie réglementaire ;
- des actions gestionnaires : de nouvelles actions publiques, des décisions organisationnelles, des aménagements et travaux ;
- des actions cognitives : la production de nouvelles connaissances, des actions de communication.

Parmi les actions de type gestionnaire, la catégorie des nouvelles actions publiques à engager mérite une attention particulière, car c'est là que se nouent de façon privilégiée de nouveaux modes de relations entre Etat, collectivités locales et usagers, avec notamment un rôle important joué par les politiques contractuelles et les actions conventionnelles ; il en est de même pour les décisions organisationnelles visant à créer ou à renforcer des dispositifs d'interface.

* *Préconisations*

☞ N°14 – Comment conduire la phase de fixation d’orientations et d’objectifs et de définition de préconisations ?

- Conduire cette phase comme *une phase d’« ordonnancement »*⁶⁶, *visant à construire un nouveau monde commun dans le territoire d’un bassin et à y établir des règles de gestion de la ressource en eau pour satisfaire de façon acceptable les usages et la préservation de la ressource.*

- *Assumer la fonction de hiérarchisation de cette phase (cf III – négociations).*

- *Analyser la cohérence des solutions proposées entre elles.*

- *Si la question de la mise en œuvre a tout intérêt à être envisagée au cours même de cette phase, il importe cependant de ne pas vouloir tout « régler » à ce stade, mais de veiller surtout à préciser les conditions de faisabilité des différentes actions (acteur susceptible d’être le pilote de l’opération et acteurs à impliquer, types de ressources à mobiliser et de dépenses à prévoir).*

- *Préciser le registre dans lequel se situe une préconisation, afin de faciliter d’une part l’élaboration de programmes d’actions et d’autre part l’utilisation du document de SAGE par rapport à sa dimension légale. On propose la classification suivante, qui peut être illustrée en se reportant aux exemples donnés plus haut :*

. actions réglementaires :

. nouvelles règles

. mise en cohérence d’actions réglementaires

. modification d’appartenance à une catégorie réglementaire

. actions gestionnaires :

. nouvelles actions publiques

. décisions organisationnelles

. aménagements et travaux

. actions cognitives :

. production de nouvelles connaissances

. communication.

- *Débattre suffisamment des solutions envisagées et du statut des préconisations (fonction de hiérarchisation + de conclusion d’un accord).*

⁶⁶. On emprunte ce terme à Latour (1999).

· *L'absence générale de réflexion prospective*

Si le guide méthodologique prévoit une étape de prospective à la suite du diagnostic, devant permettre, sur la base de l'élaboration de divers scénarios, le choix de stratégies de gestion de la ressource en eau, on constate qu'*aucune réflexion prospective d'ensemble n'a été menée* dans les 4 SAGE terminés étudiés, même si les acteurs interrogés affirment en général en avoir conduit une.

En fait, il y a *une méconnaissance importante de ce qu'est une réflexion prospective* : il existe en effet une confusion très nette entre prolongation de tendances et prospective, alors que la prospective est aussi imagination de scénarios de rupture et construction de futurs souhaitables ; de ce fait, même si le futur est pris en considération, c'est uniquement sur la base de prévisions, en général chiffrées.

Cette absence de réflexion prospective d'ensemble a par exemple pour conséquence de ne pas avoir pris en compte des problèmes émergents comme ceux du phosphore organique et de l'eutrophisation dans le SAGE de la Vaine (N°5), ou encore comme ceux de l'AEP dans un territoire pourtant soumis à un accroissement démographique important comme celui du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8).

Préconisations

☞ N°15 – Conduire une réflexion prospective d'ensemble

Parce qu'elle permet de réfléchir à une vision du futur qui soit à la fois possible et souhaitable, *la prospective peut jouer un rôle fondamental* pour :

- construire des enjeux communs et établir de grandes orientations (cf partie III) ;
- mettre en cohérence des actions et imaginer des solutions nouvelles ;
- dépasser des tabous qui ne peuvent être abordés sans risque de conflits dans le contexte du présent et favoriser des prises de conscience.

Il est nécessaire toutefois d'*éviter de sombrer dans des méthodologies lourdes* de construction de scénarios et de *concevoir avant tout la réflexion prospective par rapport au rôle qu'elle peut jouer dans le processus d'ensemble* et non comme une activité en soi.

C'est ainsi qu'une réflexion prospective peut être utile dans les SAGE en cours d'élaboration, pour envisager :

- des scénarios de développement contrastés de l'agglomération orléanaise et de l'agriculture du bassin dans le SAGE du Loiret (N°3) ;
- des scénarios de développement contrastés de l'agriculture dans le cas des SAGE du Marais Poitevin (N°4abc) ;
- des scénarios de développement du territoire avec ou sans la construction du barrage de la Trézence dans le cas du SAGE de la Boutonne (N°6) ;
- différents scénarios de lutte contre les risques d'inondation à l'échelle du bassin mais aussi à des échelles plus vastes (inter-bassins), ainsi que des scénarios de développement contrastés des agglomérations du bassin ou de sa périphérie (Lille) vis-à-vis de la demande en eau potable dans le SAGE de la Vallée de la Lys (N°7).

4. – Le choix des questions traitées

Comme on l'a évoqué dans la partie introductive du chapitre II, si toutes les CLEs – à l'exception de celle de la Vallée de la Drôme (N°10) - affirment au moins au départ vouloir mener une « approche globale » des questions d'eau, il convient d'examiner plus précisément le choix des questions traitées.

· Mise en évidence des questions traitées dans chaque SAGE

On distinguera le cas des SAGE terminés ou en phase de rédaction de celui des SAGE en début ou en cours d'élaboration.

a - Les SAGE terminés ou en phase de rédaction

- N°10 – SAGE de la Drôme

L'élaboration de ce SAGE s'est focalisée d'emblée sur *deux questions-clés* sources de tensions locales, qui n'avaient pas réussi à être prises en charge dans le premier contrat de rivière, et qui ont motivé le lancement de ce projet : la gestion quantitative de la ressource en eau vis-à-vis de l'importance des prélèvements pour l'irrigation et la gestion physique des cours d'eau vis-à-vis des extractions de granulats.

Quatre autres thèmes ont cependant aussi été traités plus succinctement : la qualité des eaux, les risques d'inondation et d'érosion, les milieux aquatiques remarquables, ainsi que le tourisme et les loisirs.

- N°9 – SAGE de la Largue

Ce SAGE s'est organisé autour de *trois grandes thématiques divisées chacune en sous-thèmes* : la gestion des cours d'eau et des milieux aquatiques (restauration et entretien des cours d'eau ; zones inondables et zones humides ; gestion de la pêche, des étangs et de la faune) ; la gestion qualitative et quantitative de la ressource (eau potable ; assainissement ; eaux superficielles et souterraines) ; les activités socio-économiques (activités agricoles ; tourisme, sports et loisirs ; activités artisanales, industrielles et commerciales ; aménagement et urbanisme).

Globalement, il existe ici *un certain équilibre* entre ces différents thèmes ; cela tient en grande partie à l'existence d'un relais important avec la structure porteuse du SAGE, le SMARL, créé spécifiquement pour gérer la ressource en eau à l'échelle du bassin (le document de SAGE de septembre 1999 précise ainsi que le SMARL a pour objectif d'« assurer la conservation, la mise en valeur, l'amélioration et une meilleure utilisation du patrimoine hydraulique et naturel du bassin versant de la Largue et du secteur de Montreux ») et ayant engagé parallèlement un plan d'action quinquennal pour la restauration de la Largue et de ses affluents.

- N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l’Ain

Ce SAGE a été élaboré à partir de neuf thèmes de travail : la dynamique fluviale et la gestion physique des cours d’eau (1), la gestion des débits de la rivière d’Ain (2), la gestion des risques liés aux inondations (3), les ressources en eau souterraines (4), la qualité des eaux superficielles (5), la préservation des milieux naturels et des espèces associées (6), la faune piscicole (7), le tourisme, la pêche et les loisirs (8) et l’observatoire de la Basse Vallée d’Ain (9).

Ce sont cependant *les deux premiers thèmes* qui ont le plus attiré l’attention des participants, du fait de l’une des motivations principales à l’origine du projet de SAGE – le souci de restaurer le caractère naturel et sauvage de la rivière d’Ain –, et de différentes actions entreprises antérieurement au projet de SAGE (étude globale sur la Basse Vallée de l’Ain mettant notamment en évidence la nécessité de mettre en œuvre des opérations de restauration et de réhabilitation des berges et mise en place d’une cellule d’alerte pour gérer les situations de crise liées aux lâchers d’eau des barrages d’amont par EDF).

La question de l’AEP qui intéressait pourtant fortement les élus a finalement été peu traitée.

- N°5 – SAGE de la Vilaine

Ce SAGE s’est organisé principalement autour de *cinq grands thèmes* : la gestion des risques d’inondation, la gestion de l’estuaire, les milieux aquatiques, la gestion des débits, l’AEP. C’est clairement la gestion quantitative de la ressource en eau (risques d’inondation et AEP notamment) qui a le plus focalisé l’attention des participants.

Le thème de la qualité des eaux superficielles pourtant fondamental dans ce bassin n’a pas réellement fait l’objet d’études et de débats approfondis, la CLE se contentant de valider les programmes intégrés de bassin versant existants (programme « Bretagne Eau Pure II » notamment). Cette carence s’explique probablement par l’absence de volonté politique d’aborder un sujet extrêmement sensible dans une région où l’agriculture intensive représente une activité socio-économique très importante et est la source majeure de pollutions.

b - Les SAGE ayant déjà réalisé une phase d’état des lieux – diagnostic ou en démarrage d’élaboration

Dans ces SAGE en cours d’élaboration, il est plus difficile de repérer les questions organisatrices et les thèmes de préoccupations majeurs :

- pour le SAGE de la Vallée de la Lys (N°7), c’est clairement la question des risques d’inondations qui est au cœur des préoccupations des participants ;

- pour les SAGE du Marais Poitevin (N°4abc), on peut noter une certaine évolution des centres d’intérêts, ceux-ci ayant *tendance à se déplacer* vers la question de la qualité bactériologique des eaux vis-à-vis des activités conchylicoles de la Baie de l’Aiguillon, après s’être focalisé au départ sur celle de la protection des zones humides du Marais Poitevin ; le problème de la gestion quantitative de la ressource en eau pourtant central semble difficile à aborder ;

- pour les SAGE du Loiret (N°3) et de la Boutonne (N°6), il est *encore trop tôt* pour repérer des axes de cristallisation de l’attention.

· *Analyse du choix des questions traitées*

- Si tous les aspects de la gestion de la ressource en eau (quantité et débits, qualité, configuration et entretien de la rivière, milieux aquatiques et zones humides, risques d'inondation) se retrouvent peu ou prou dans les différentes thématiques traitées lors de l'élaboration du SAGE, on constate d'une part que *certaines aspects occupent une place plus importante que d'autres*, et d'autre part qu'*ils sont reliés différemment entre eux selon les thématiques propres à chaque SAGE* ; en particulier, les aspects quantitatifs peuvent être plus ou moins reliés aux aspects qualitatifs, et les questions relatives aux eaux superficielles plus ou moins traitées en relation avec les eaux souterraines.

- *Une CLE peut délibérément se focaliser sur certaines questions en se fixant de résoudre certains problèmes prioritaires dans le bassin (Cas N°10 – SAGE de la Vallée de la Drôme) ; d'autres CLE s'efforcent au contraire de traiter toutes les questions de façon relativement équilibrée.*

- *La place occupée par un aspect donné de la gestion de la ressource en eau lors de l'élaboration du SAGE ne dépend pas forcément de son importance au plan local : certains aspects peuvent être mis fortement en avant, parce qu'ils correspondent aux motivations à l'origine du projet de SAGE ou parce qu'ils sont fortement portés par certaines catégories d'acteurs locaux très influentes ou très actives dans la CLE ; à l'inverse, certains problèmes cruciaux aujourd'hui ou qui risquent de l'être demain peuvent ne pas être (réellement) traités.*

- *Les questions peuvent être plus ou moins formulées vis-à-vis de la satisfaction d'usages ou de besoins particuliers, et la prise en compte d'usages ou de besoins particuliers peut être plus ou moins étendus : ainsi le SAGE de la Vilaine (N°5) ne traite pas explicitement de la satisfaction de besoins autres que l'alimentation en eau potable ou la protection contre les risques d'inondation, alors que dans les SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Vallée de la Drôme (N°10), le tourisme et les loisirs sont traités en tant que tels, ainsi que la pêche dans le cas N°8 ; seul le SAGE de la Largue (N°9) comporte un chapitre entièrement consacré à la satisfaction des différents usages et besoins. Certes, l'état des lieux et le diagnostic permettent toujours d'analyser ces usages et besoins, ainsi que leurs impacts sur la ressource en eau ; toutefois, considérer ceux-ci comme des questions à part entière peut permettre de mieux faire ressortir l'idée qu'un SAGE vise à concilier satisfaction d'usages et de besoins et protection de la ressource et n'est pas orienté seulement vers la préservation de celle-ci.*

- *La manière de regrouper les différents aspects de gestion de la ressource en eau et les questions organisatrices qui structurent le document de SAGE traduisent en tout état de cause implicitement les enjeux considérés comme fondamentaux et les orientations de chaque SAGE (même si cela n'apparaît pas comme tel).*

· *Conclusion et préconisations*

a - Conclusion

Un SAGE s'élabore souvent autour de questions organisatrices et certains aspects de la gestion de la ressource en eau occupent souvent une place prépondérante.

Cela peut découler d'une volonté délibérée de résoudre des problèmes jugés prioritaires, mais cela peut aussi résulter d'un enchaînement non maîtrisé de décisions et d'actions. Corrélativement, *certaines problèmes pourtant fondamentaux dans le bassin peuvent ne pas être (réellement) traités.*

Les questions peuvent être plus ou moins formulées vis-à-vis de la satisfaction d'usages ou de besoins particuliers, et la prise en compte d'usages ou de besoins particuliers peut être plus ou moins étendue.

La manière de regrouper les différents aspects de gestion de la ressource en eau et les questions organisatrices qui structurent le document de SAGE traduisent en tout état de cause implicitement les enjeux considérés comme fondamentaux et les orientations de chaque SAGE.

b - Préconisations

☞ N°16 – Comment choisir les questions traitées dans un SAGE ?

- La manière de regrouper les différents aspects de la gestion de la ressource en eau et de définir les questions organisatrices du SAGE doit être soigneusement débattue et explicitée (y compris dans le document final) : en effet, ces orientations traduisent de fait les enjeux jugés comme fondamentaux et les priorités de la CLE.

- Il y a tout intérêt à *expliciter le choix des questions traitées par rapport aux usages et aux besoins humains et pas seulement en terme de préservation de la ressource en eau* : cela permet une meilleure mobilisation des acteurs locaux.

- Il peut être justifié de se focaliser délibérément sur certaines questions, en ne traitant les autres aspects de la gestion de la ressource en eau que plus légèrement : en effet, un SAGE n'est pas une fin en soi et ne constitue qu'une étape dans un processus plus vaste.

- La moindre attention apportée à certaines questions doit aussi être clairement débattue et explicitée (y compris dans le document final).

5.- Conclusion

Le tableau n°21 récapitule les modalités de planification des différents SAGE analysés et en présente une analyse synthétique selon deux critères :

- planification technocratique, politique ou participative (selon la manière dont ces termes ont été définis en 3-) ;
- planification globale (SAGE appréhendant de façon relativement équilibrée tous les aspects de la gestion de la ressource en eau), orientée (existence de thèmes privilégiés) ou partielle (thèmes dont l'importance occulte les autres thèmes).

Tableau n°21 – Tableau récapitulatif des modalités de planification de la gestion des ressources en eau dans les SAGE

Nom du SAGE	N°3 - SAGE du Loiret	N°4a – SAGE de la Sèvre niortaise	N°4b - SAGE de Vendée	N°4c - SAGE du Lay	N°6 – SAGE de la Boutonne
CARACTERISTIQUES GENERALES : - périmètre - CLE - date 1 ^è réunion - état d'avancement	- 360 km ² - 44 membres - 17-11-1999 - lancement	- 3 650 km ² - 60 membres - 08-10-1998 - lancement	- 512 km ² - 40 membres - 03-02-1998 - lancement	- 2 192 km ² - 52 membres - 06-08-1998 - lancement	- 1 320 km ² - 48 membres - fin décembre 1997 - fin diagnostic
BUTS ASSIGNES	Vision gestionnaire + aménagiste	Vision réglementaire			Vision gestionnaire + aménagiste
DEMARCHE D'ENSEMBLE	pas encore définie	pas encore définie			Logique de périodisation du travail pour l'état des lieux et le diagnostic, puis ?
PERIODISATION : • Phase d'état des lieux - diagnostic • Phase de fixation d'orientations et d'objectifs et de définition de préconisations	• état des lieux-diagnostic par voie technocratique (bureau d'études) ?	• pré-diagnostic par voie technocratique (bureau d'études), puis état des lieux - diagnostic approfondi par SAGE ? ?			• état des lieux par voie participative (4 commissions thématiques et synthèse par animatrice), puis diagnostic par voie technocratique (synthèse par animatrice) + SIG
QUESTIONS TRAITEES	?	?			(en cours) Prise en compte de la question de l'aménagement du barrage de la Trézence ?
ANALYSE	vers une planification technocratique ?	vers un conflit entre planification technocratique / planification politique ?			vers une planification technocratique orientée ?

Nom du SAGE	N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys	N°5 – SAGE de la Vilaine	N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	N°9 – SAGE de la Largue	N°10 – SAGE de la Drôme
CARACTERISTIQUES GENERALES : - périmètre - CLE - date 1 ^è réunion - état d'avancement	- 1 700 km ² - 56 membres - 20-02-1996 - début diagnostique - stratégies	- 11 000 km ² - 60 membres - 11-04-1997 - rédaction du document	- 602 km ² - 48 membres - 17-01-1997 - révision du document	- 310 km ² - 24 membres - 05-12-1996 - mise en œuvre (SAGE approuvé le 24-09-1999)	- 1 800 km ² - 44 membres - 26-04-1994 - mise en œuvre (SAGE approuvé le 30-12-1997)
BUTS ASSIGNES	Vision gestionnaire + aménagiste	Vision gestionnaire	Vision gestionnaire + réglementaire	Vision gestionnaire + réglementaire	Vision gestionnaire + réglementaire
DEMARCHE D'ENSEMBLE	Logique de périodisation du travail pour l'état des lieux (4 commissions thématiques, puis synthèse), puis logique thématique ?	Logique thématique : pré-diagnostic, puis analyses thématiques	Logique de périodisation du travail : synthèse préliminaire, puis 2 phases (avec 4 commissions thématiques dans chacune)	Logique de périodisation du travail : 3 phases (avec 3 commissions thématiques dans chacune)	Logique thématique : pré-diagnostic, puis analyses thématiques
PERIODISATION : • Phase d'état des lieux - diagnostic • Phase de fixation d'orientations et d'objectifs et de définition de préconisations	• état des lieux par voie participative (4 commissions thématiques avec synthèse par animatrice) - études à fonction cognitive • analyses thématiques par voie technocratique (études avec comités de pilotage)	• pré-diagnostic par voie participative (commissions géographiques) • analyses thématiques par voie technocratique ou par voie participative (estuaire) - études à fonction cognitive	• état des lieux - diagnostic par voie technocratique (synthèse préliminaire par animateur), puis par voie participative (4 commissions thématiques) - études à fonction cognitive • objectifs et préconisations par voie participative (commissions thématiques)	• état des lieux - diagnostic par voie participative (commissions thématiques) + SIG • enjeux et orientations, puis objectifs et plan d'action par voie participative (commissions thématiques)	• pré-diagnostic (synthèse) par voie technocratique (groupe de travail informel) • analyses thématiques par voie politique ou par voie technocratique, avec études à fonction mobilisatrice ou cognitive
QUESTIONS TRAITÉES	(en cours) Focalisation sur la gestion des risques d'inondation	5 thèmes (?) + focalisation sur la gestion des risques d'inondation et l'AEP Qualité des eaux superficielles peu traitée	9 thèmes + focalisation sur la gestion physique et la gestion des débits AEP peu traitée	3 grandes thématiques avec sous-thèmes Bon équilibre entre les questions traitées	6 thèmes + focalisation sur 2 questions-clés (gestion quantitative + gestion physique)
ANALYSE	vers une planification technocratique partielle ?	une planification (principalement) technocratique et orientée	une planification participative orientée	une planification participative globale	une planification politique partielle

III. - Modalités de fabrication d'un nouvel ordre négocié

Dans cette partie, on n'étudiera que les cas où l'élaboration du SAGE est suffisamment avancée pour permettre une analyse des modalités de construction d'un accord se traduisant sous la forme d'un document de SAGE, et plus généralement celles de la construction d'un nouvel ordre négocié dans le cadre socio-politique existant (on exclura donc les cas N°3 – SAGE du Loiret et N°4abc – SAGE du Marais Poitevin, sauf pour illustrer certains aspects particuliers).

On examinera successivement les questions suivantes :

- la définition d'enjeux communs
- la place de la concertation
- la place de la négociation
- la prise de décision
- la légitimation et l'intégration dans le cadre institutionnel.

1 – La définition d'enjeux communs

Dans la partie précédente, on a distingué deux phases dans la démarche de planification : une phase d'état des lieux et de diagnostic et une phase visant à fixer des objectifs et des actions à mener. Il s'agit maintenant d'accorder plus d'attention à la manière dont peuvent s'articuler ces deux phases dans l'optique de la construction d'un accord. On va montrer que la définition d'enjeux communs joue un rôle fondamental à cet égard.

On commencera tout d'abord par préciser ces notions avant d'examiner comment se pose la question des enjeux dans les situations étudiées.

· Notion d'enjeu et construction d'enjeux communs

On commencera par préciser la notion d'enjeux, qui fait souvent l'objet d'acceptions multiples.

a – La notion d'enjeu

Dans le langage courant, la notion d'enjeu est souvent assimilée à la notion de « mise », qui est ce que l'on met en jeu au début d'une partie, qui doit revenir au gagnant et que l'on risque donc de perdre ; elle renvoie cependant aussi à la notion de « prix du jeu », qui est ce que le jeu donne une chance d'acquérir ; enfin, elle peut correspondre au « rapport », c'est-à-dire à la mise en balance entre le « prix du jeu » (les avantages que l'on espère obtenir), et la « mise » (ce que l'on engage).

Ces différentes définitions permettent de mieux cerner la notion d'enjeux⁶⁷ : celle-ci correspond en fait aux *valorisations sous-jacentes* d'une partie prenante en terme de préservation ou de satisfaction de ses intérêts ou encore en terme de minimisation des risques qu'elle peut encourir ; il s'agit donc en fait de tout ce qui constitue pour cette partie *l'objet sous-jacent* d'une négociation et qui explique sa *motivation réelle* à négocier.

⁶⁷. voir Dupont (1994) sur la notion d'enjeux.

On constate donc que *la notion d'enjeu diffère d'une part de celle de problèmes, d'autre part de celles d'objectifs* : les problèmes sont les questions concrètes sur lesquels portent une négociation ; les objectifs s'expriment eux en termes de visée ou de cible à atteindre, alors que la notion d'enjeu contient elle une idée de portée, de résultante hors tout.

Les enjeux sont généralement implicites et ne se clarifient souvent qu'au cours même de la négociation.

b - La construction d'enjeux communs : un élément essentiel d'intégration

Si l'idée d'une meilleure gestion de la ressource en eau est communément admise et vue comme relevant de l'« intérêt général », on constate rapidement que les registres de justification dans ce domaine sont en fait très divers et parfois difficilement conciliables : par exemple, les acteurs économiques mettent ainsi souvent en avant l'intérêt de valoriser et d'aménager le milieu, de créer des nouvelles ressources au nom de la compétitivité économique de la région et du maintien de l'emploi ; les élus font eux avant tout valoir la satisfaction des besoins des populations (en eau potable tout d'abord, mais aussi en lieux de récréation et de loisirs...) et leur sécurité (protection contre les risques d'inondations notamment)...

En fait, ces différents registres de justification correspondent à autant d'enjeux particuliers, qui vont influencer sur la manière dont chaque partie va d'une part juger de l'importance de chaque problème et d'autre part choisir de grandes orientations ou des objectifs spécifiques.

On comprend dès lors que la construction d'enjeux communs soit une étape essentielle dans l'établissement d'un accord, car ceux-ci vont permettre d'intégrer et de dépasser les enjeux particuliers ; d'une certaine façon, on peut dire que *des enjeux communs sont une spécification de la notion d'« intérêt général » vis-à-vis d'un territoire particulier, qui est celui du périmètre du SAGE.*

· Analyse de la question des enjeux dans les situations étudiées

* Tout d'abord, on observe que dans les cas étudiés, *la notion d'enjeu se confond soit avec celle de problèmes* (les enjeux sont alors définis par la liste des problèmes à résoudre), *soit avec celle d'objectifs* (les enjeux sont dans ce cas déterminés par une liste d'orientations à respecter). Cette situation a pour conséquence d'amoindrir la lisibilité des projets de SAGE et de ne pas permettre une réelle mise en perspective des questions traitées et des solutions envisagées.

La notion d'enjeu peut même parfois être mal stabilisée et renvoyer tour à tour à l'une ou l'autre des notions de problèmes ou d'objectifs (comme en témoignent par exemple les compte-rendus des réunions de CLE ayant eu lieu jusqu'à maintenant dans le cas N°3 - SAGE du Loiret). Le risque est alors de susciter des conflits entre les participants, car ceux-ci ne se reconnaîtront pas dans ce qui apparaîtra comme des choix implicites.

* Par ailleurs, il apparaît que *l'on ne peut pas réellement parler de construction d'enjeux communs*, au sens où cela relèverait d'une activité explicite et programmée au cours de l'élaboration du SAGE. *Par contre, des enjeux communs peuvent être mis en évidence* dans

plusieurs situations, soit qu'ils transparaissent fortement dans le discours des personnes interrogées lorsque celles-ci cherchent à dégager la « philosophie » du SAGE, soit qu'ils permettent d'établir un fil conducteur entre une liste de problèmes et/ou une liste d'objectifs, soit encore qu'ils se déduisent des questions organisatrices du SAGE. Ces enjeux communs peuvent soit être implicites dès le départ, soit émerger au gré de différentes circonstances.

On distingue deux types de situation :

- l'un où l'on peut déceler *des enjeux communs « intégrateurs »* : c'est le cas lorsque les enjeux de gestion de la ressource en eau sont reliés à un projet de développement territorial. L'exemple typique est celui du SAGE de la Drôme (N°10) qui repose de fait sur un modèle de développement local fondé sur un tourisme « naturel » ; les enjeux économiques s'hybrident ici avec les enjeux de protection de la ressource en eau⁶⁸.

- l'autre où peuvent plutôt être identifiés *des enjeux communs « fédérateurs »* : c'est le cas lorsque des enjeux de la ressource en eau s'imposent en quelque sorte à tous les acteurs locaux, en tant qu'habitants du territoire ou citoyens. C'est ainsi que des enjeux comme ceux de la pérennisation des ressources en eau vis-à-vis de l'alimentation en eau potable des populations ou comme ceux de la protection contre les risques d'inondation pour assurer une meilleure sécurité des populations permettent de rallier en général l'ensemble des participants, car ils renvoient à la satisfaction de besoins essentiels de l'homme. Ces deux enjeux ressortent par exemple fortement dans le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), où l'accent a été mis sur la gestion quantitative de la ressource en eau ; le deuxième enjeu est celui qui a motivé et continue à justifier le SAGE de la Vallée de la Lys (N°7).

Une difficulté est cependant de savoir jusqu'où il est possible de parler d'enjeux « communs » et jusqu'où ceux-ci peuvent faciliter la construction d'un accord :

- tout d'abord, il convient de noter que tout thème majeur ou tout enjeu s'imposant de fait ne peut pas forcément être qualifié d'« enjeu commun » : ainsi, dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, si le souci de restaurer le caractère naturel et sauvage de la rivière d'Ain donne une tonalité particulière au SAGE, il ne peut être vu ni comme un enjeu réellement intégrateur, ni comme un enjeu véritablement fédérateur.

- par ailleurs, les participants adhéreront d'autant plus facilement à des enjeux « communs » qu'ils peuvent se reconnaître personnellement dans ces enjeux et que ceux-ci ne sont pas trop éloignés de leurs préoccupations ; les relations de proximité interviennent alors pour établir une certaine gradation entre différents enjeux communs possibles. C'est ainsi que l'enjeu de la pérennisation des ressources karstiques en tant que château d'eau pour les populations méridionales risque de ne pas être vu comme un enjeu crucial pour les membres de la CLE du Tarn amont (N°2), car cet enjeu est largement « hors périmètre ».

Enfin, dans le cas du SAGE de la Largue (N°9), on ne peut pas réellement déceler d'« enjeux communs » : la raison en est que c'est la collectivité territoriale à l'origine du projet de SAGE et structure support, le SMARL, qui est ici le véritable porteur d'« enjeux communs » ; *le SAGE n'est en fait qu'un instrument au service d'une politique définie et conduite ailleurs*. D'une certaine façon, on retrouve cela dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10), où plusieurs acteurs locaux considèrent que ce sont en fait les valeurs propres au DAVD, district représentant les collectivités territoriales de l'aval, qui se sont imposées à l'ensemble du SAGE ; la différence réside cependant ici dans le fait que le SAGE a permis de faire reconnaître ces valeurs comme étant celles de l'ensemble des participants de la CLE, et de là comme étant celles de l'ensemble des acteurs du périmètre, du moins en ce qui concerne le SAGE.

⁶⁸. Cela sera sans doute aussi le cas du SAGE du Tarn amont (N°2).

* Enfin, on constate que *des démarches participatives territorialisées* aident à la construction ou à la reconnaissance d'enjeux communs, grâce aux échanges qu'elles permettent entre différentes catégories d'acteurs locaux : on fait ici référence aux réunions de sous-bassins du SAGE de la Drôme (N°10) ou aux commissions géographiques du SAGE de la Vilaine (N°5), mais aussi à toute forme de réunions publiques qui peut avoir eu lieu au cours de la phase d'émergence du projet de SAGE (sessions «Rivière Partage de l'Eau», par exemple).

En particulier, les élus jouent souvent un rôle particulièrement utile pour aider à mettre en perspective des points de vue sectoriels ou techniques ou pour resituer ceux-ci dans un cadre plus vaste.

Il importe toutefois que de tels échanges soient organisés à une échelle pertinente, pas trop étendue pour qu'il existe des liens de proximité, et correspondant à une certaine unité de problèmes.

· *Conclusion et préconisations*

a – Conclusion

La notion d'« enjeu commun » peut être définie comme une spécification de la notion d'« intérêt général » vis-à-vis d'une territoire particulier, celui du périmètre du SAGE : elle représente donc un élément essentiel de communalisation, en permettant d'intégrer et de dépasser les enjeux particuliers.

Cette notion est souvent mal définie et mal stabilisée, se confondant soit avec la notion de problèmes, soit avec celles d'objectifs, soit encore à l'une ou l'autre tour à tour.

On peut rarement parler de construction d'enjeux communs, au sens où cela relèverait d'une activité explicite et programmée ; par contre, des enjeux communs ressortent souvent plus ou moins implicitement, lorsque les questions de gestion de la ressource en eau sont reliées à un projet de développement territorial ou la satisfaction de besoins essentiels de la population (alimentation en eau potable, protection contre les risques d'inondation).

b - Préconisations

☞ N°17 – Définir des enjeux communs

- La définition d'enjeux communs représente un point d'articulation essentiel entre la phase d'état des lieux –diagnostic et la phase de fixation d'objectifs et de d'actions :

. pour mettre en perspective le diagnostic et donner du relief aux problèmes identifiés ;

. pour ne pas laisser dans l'implicite le choix des grandes orientations et des objectifs et pour disposer de critères permettant de hiérarchiser les actions à mener.

- Toutefois, la notion d'enjeu a besoin d'être fortement clarifiée, car elle peut être source de confusions, voire de malentendus.

- Des enjeux communs peuvent être d'autant plus faciles à définir que les questions de gestion de la ressource en eau sont reliées à un projet de développement territorial ou la satisfaction de besoins essentiels de la population (alimentation en eau potable, protection contre les risques d'inondation). Cela plaide notamment pour une meilleure articulation des démarches environnementales et de développement territorial.

- Deux points de référence supplémentaires :

. tout thème majeur ou tout enjeu s'imposant de fait ne peut pas forcément être qualifié d'« enjeu commun » ;

. les participants adhéreront d'autant plus facilement à des enjeux « communs » qu'ils peuvent se reconnaître personnellement dans ces enjeux et que ceux-ci ne sont pas trop éloignés de leurs préoccupations.

- Pour définir ces enjeux communs, il y a tout intérêt à s'appuyer sur des démarches participatives territorialisées, qui peuvent démarrer dès la phase d'émergence du SAGE.

- S'il est important que la CLE valide ces enjeux communs, il convient de choisir soigneusement le moment opportun pour cela : vouloir se mettre d'accord d'emblée sur des enjeux communs est illusoire et source de conflits, car une phase de maturation collective et d'échanges permettant une certaine communalisation est nécessaire ; par ailleurs, vouloir définir de grandes orientations et des objectifs sans s'être mis d'accord sur des enjeux communs laisse dans l'implicite les choix effectués. C'est donc probablement à l'issue du diagnostic que des enjeux communs peuvent être définis ; une réflexion prospective peut être utile pour cela.

2 - Place de la concertation

Si l'on a abordé la question de la participation générale dans la partie I.- en essayant de caractériser les diverses formes qu'elle peut revêtir, on va maintenant examiner celle-ci du point de vue de son rôle dans la construction d'un accord entre des acteurs aux points de vue différents voire divergents, ce qui amène à étudier la question de la concertation : autrement dit, la participation à l'élaboration d'un SAGE garantit-elle une réelle concertation entre les participants, ou bien la concertation n'a-t-elle lieu qu'à certains moments du processus ou dans certaines instances ?

· Analyse des lieux de concertation

Dans les situations analysées, la concertation peut *a priori* avoir lieu dans quatre types de cadre :

- . la CLE
- . le bureau
- . les commissions thématiques
- . les réunions de sous-bassins.

* Dans des situations où le *bureau* (ou une instance assimilée) constitue un système de pilotage très actif (cf partie I.-), il joue un rôle essentiel dans le processus de concertation lui-même, car, représentant un condensé des intérêts majeurs en jeu, il permet en quelque sorte de « tester » les propositions qui seront soumises à la CLE : c'est le cas des SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Drôme (N°10). Un risque est cependant que le bureau dépossède la CLE de sa fonction de concertation et que celle-ci ne joue plus qu'un rôle de « chambre d'enregistrement », autrement dit ne serve qu'à légitimer des décisions prises ailleurs ; ce risque est d'autant plus grand que la taille du bureau est importante, comme dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8). Ainsi, alors que la CLE comporte environ le même nombre de participants dans les deux situations (48 dans le cas N°8 et 44 dans le cas N°10), le bureau en compte environ le double dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) que dans celui du SAGE de la Drôme (N°10) - 26 contre 12 ; ce problème est accru dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) par le fait que le bureau est une structure commune à la CLE et à la structure porteuse du SAGE, le SIVU de la Basse Vallée de l'Ain.

* Dans toutes les situations où des *commissions thématiques* ont été mises en place (N°6 – SAGE de la Boutonne ; N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys ; N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain ; N°9 – SAGE de la Lague), elles représentent toujours des lieux privilégiés de concertation, pour plusieurs raisons : très largement ouvertes à d'autres acteurs locaux que les seuls membres de la CLE et seulement chargées de préparer des décisions elles ne présentent pas le côté solennel des réunions de CLE et permettent de réels échanges : par ailleurs, concentrées sur une partie des questions, elles sont plus à même de maîtriser la complexité des problèmes et d'analyser ceux-ci en profondeur.

* Enfin, les *réunions publiques* peuvent jouer un rôle important dans la concertation, soit en contribuant à l'élaboration d'un diagnostic collectif des problèmes et à la construction d'enjeux communs, comme dans le cas des commissions géographiques qui se sont tenues au départ dans le SAGE de la Vilaine (N°5), soit afin d'aider la CLE à valider des orientations ou des options préférentielles, comme dans le cas des réunions de sous-bassins dans le SAGE de la Drôme (N°10).

* Ainsi, la CLE, instance légitime pour élaborer le SAGE, n'est pas forcément le lieu unique ni l'endroit privilégié de concertation. Elle a représenté :

- . l'instance essentielle de concertation dans le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), au-delà de la phase de démarrage avec les commissions géographiques ;

- . une instance de concertation couplée aux autres lieux de concertation qu'étaient les commissions thématiques dans le cas du SAGE la Lague (N°9), ou bien les réunions publiques de sous-bassins et le bureau dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10).

- . une instance de concertation secondaire, dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8), où l'essentiel de la concertation s'est tenue dans les commissions thématiques et dans le bureau.

Enfin, il ne faut pas oublier qu'à côté de ces cadres formels de concertation existent le plus souvent des *modes informels de concertation* comme des réunions à caractère bilatéral ou en petits groupes. De telles réunions jouent un rôle important lorsque de véritables négociations ont lieu, comme dans les SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Drôme (N°10) - cf chapitre suivant.

· *Caractérisation synthétique de la concertation*

Pour caractériser la place tenue par la concertation dans les différentes situations, on peut finalement utiliser deux critères :

- *le degré d'ouverture de la concertation* : *concertation restreinte* à la CLE et donc globalement limitée du fait de la difficulté à rassembler fréquemment les membres d'une telle instance ; *concertation élargie* à d'autres participants que les seuls membres de la CLE à travers les commissions thématiques ; *concertation ouverte* dans des réunions publiques ;

- *le degré d'intervention d'une autre structure de concertation que la CLE* qui soit susceptible d'orienter fortement le processus d'élaboration du SAGE (voire qui représente une alternative à la concertation menée dans la CLE), telle qu'un bureau : on parlera dans ce cas de *concertation dirigée*, par opposition à des situations où il n'existe pas de telle structure de concertation supplémentaire ou bien dans des situations où ce type de structure ne sert qu'à préparer les débats de la CLE qui reste l'instance souveraine.

On obtient alors les profils suivants :

- . N°5 – SAGE de la Vilaine : *concertation ouverte / restreinte*

- . N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : *concertation élargie dirigée*

- . N°9 – SAGE de la Lague : *concertation élargie*

- . N°10 – SAGE de la Drôme : *concertation ouverte dirigée*.

· *Evaluation de la concertation*

* Les profils établis précédemment permettent de comprendre l'appréciation fournie par les participants à l'élaboration d'un SAGE sur les conditions de concertation :

- une forme de concertation restreinte donnera ainsi satisfaction aux membres de la CLE, mais pas à tous ceux qui se sentent concernés par les questions abordées mais ne siègent pas dans la CLE ; ce problème est accru dans un SAGE de grande dimension comme celui de la Vilaine (N°5), où il existe un véritable système de représentations « par étages » ;

- une forme de concertation élargie dirigée risque de démobiliser ou de ne pas donner satisfaction aux membres de la CLE qui ne font pas partie du bureau (et qui ne participent pas non plus le cas échéant aux commissions thématiques) ;

- une forme de concertation ouverte dirigée permet une appropriation de la démarche par les acteurs locaux, mais peut masquer une forme de manipulation en orientant implicitement le processus ;

- une forme de concertation élargie représente un idéal de démocratie et donnera certainement satisfaction à tous les participants, mais elle peut être difficile à mettre en œuvre dans des SAGE de grande taille où il est difficile de rassembler les participants, dans des SAGE où les questions à traiter présentent une forte complexité et où il peut être intéressant de décomposer les questions et de les traiter dans des instances plus restreintes, ou bien encore s'il existe des négociations à mener qui nécessitent des temps de débat à huis-clos (cf 3.-).

Ainsi, chaque type de concertation présente des avantages et des inconvénients vis-à-vis de la conduite du processus démocratique et est plus ou moins bien adapté à la spécificité de chaque situation (SAGE de grande taille, complexité des questions, négociations à mener).

* Enfin, si l'on met en général l'accent sur une forme de concertation à base d'échanges oraux, il importe de tenir compte du fait que participer à l'élaboration d'un SAGE signifie *in fine* participer à la rédaction d'un document écrit. Si ce point n'a pas été analysé en détail dans les situations étudiées, il apparaît cependant que les pratiques diffèrent d'un endroit à l'autre et surtout qu'*il n'existe en général pas de démarche claire et explicite sur la manière de soumettre les versions intermédiaires du document de SAGE à l'avis des membres de la CLE, sur la manière d'intégrer leurs remarques, et plus généralement sur la manière d'articuler une concertation à base d'échanges oraux avec une concertation à base d'échanges d'écrits.*

· *Conclusion et préconisations*

a – Conclusion

La concertation peut avoir lieu dans quatre types de cadre : la CLE ; le bureau ; les commissions thématiques ; les réunions de sous-bassins.

La CLE, instance légitime pour élaborer le SAGE, n'est donc pas forcément le lieu unique ni l'endroit privilégié de concertation.

Pour caractériser la place tenue par la concertation dans une situation donnée, on peut utiliser deux critères :

- *le degré d'ouverture de la concertation : concertation restreinte à la CLE et donc globalement limitée du fait de la difficulté à rassembler fréquemment les membres d'une telle instance ; concertation élargie à d'autres participants que les seuls membres de la CLE à travers les commissions thématiques ; concertation ouverte dans des réunions publiques ;*

- *le degré d'intervention d'une autre structure de concertation que la CLE qui soit susceptible d'orienter fortement le processus d'élaboration du SAGE (voire qui représente une alternative à la concertation menée dans la CLE), telle qu'un bureau : on parlera dans ce cas de concertation dirigée, par opposition à des situations où il n'existe pas de telle structure de concertation supplémentaire ou bien dans des situations où ce type de structure ne sert qu'à préparer les débats de la CLE qui reste l'instance souveraine.*

Chaque type de concertation présente des avantages et des inconvénients vis-à-vis de la conduite du processus démocratique et est plus ou moins bien adapté à la spécificité de chaque situation (SAGE de grande taille, complexité des questions, négociations à mener).

b - Préconisations

☞ N°18 – Comment conduire la concertation ?

- *La concertation doit être conduite de manière à favoriser la conduite d'un processus démocratique (élargissement et ouverture des débats), tout en tenant compte des contraintes propres à chaque situation (taille du SAGE, complexité des questions, existence de négociations spécifiques). Le présent paragraphe (2.-) offre des points de repère pour savoir comment conduire la concertation.*

- *Il convient de veiller tout autant aux modalités de concertation reposant sur l'oral que sur celles reposant sur l'écrit : les versions intermédiaires du document de SAGE doivent être soumises à l'avis des membres de la CLE, et la manière dont leurs remarques ont été prises en compte doit être explicitée ; le cas échéant, il ne faut pas hésiter à réunir une nouvelle fois les participants pour débattre, si des points de désaccord importants subsistent.*

3 - La place de la négociation

Si, dans le cadrage général de l'étude, on a considéré que la mise en place d'une CLE et que l'élaboration d'un SAGE pouvaient être analysées comme un processus général de négociation en se plaçant d'un point de vue heuristique, on s'intéresse ici à des *formes de négociation spécifiques* s'instaurant au cours du processus.

Il convient d'emblée de souligner que *quasiment aucun acteur interrogé ne parle cependant spontanément de négociation, ni n'a l'impression de vivre une négociation*. Cette question de la négociation se pose en fait d'abord parce que l'on se trouve dans des situations où des acteurs aux points de vue différents, voire divergents, se trouvent en position de pouvoir s'influencer mutuellement pour trouver des solutions à des problèmes, et qu'il apparaît de ce fait des formes d'interaction entre les participants qui peuvent être décrites comme des négociations et conduites comme telles.

On commencera par mettre en évidence l'existence de deux formes de négociation spécifiques dans le cadre de l'élaboration d'un SAGE, puis on analysera les modalités de négociation propres à chacune de ces formes de négociations dans les situations étudiées ; enfin, on analysera l'histoire de l'échec d'une négociation bilatérale, afin de pouvoir en tirer des enseignements.

· Deux formes de négociation spécifiques : négociations bilatérales et négociations multilatérales

Dans les quatre SAGE terminés ou en voie de l'être, on a identifié deux formes de négociation spécifiques :

- la première entre un acteur (ou une catégorie d'acteurs) de la CLE et le reste des participants, parce que le premier se trouve en quelque sorte « mis en accusation » par les autres. C'est le cas des négociations menées :

- . avec la profession agricole, dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10), afin de trouver des solutions aux problèmes de gestion quantitative de la ressource en eau ;

- . avec les collectivités locales, toujours dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10), pour traiter le problème de l'extraction des graviers vis-à-vis de la gestion physique de la ressource en eau ;

- . avec des gestionnaires publics, notamment avec EDF, dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8), mais aussi avec VNF, dans le cas du SAGE de la Largue (N°9).

- la seconde entre un groupe d'acteurs locaux, afin de régler des conflits existants depuis longtemps : c'est le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), en ce qui concerne les conflits de la zone estuarienne.

Dans la première situation, l'enjeu est de trouver de nouvelles modalités de gestion, qui soient à la fois acceptables par l'acteur (ou par la catégorie d'acteurs) qui sera amené(e) à modifier ses pratiques et par le reste des participants. Il s'agit d'une *négociation à caractère bilatéral*, mais où une partie se retrouve face à l'ensemble des autres parties et subit une forte pression de la part de celles-ci pour aboutir à un accord. Il y a ici une divergence avérée de points de

vue (et pas seulement une différence de points de vue), qui peut le cas échéant se traduire par un affrontement et se manifester sur un mode conflictuel.

Dans la seconde situation, *la négociation a un caractère multilatéral* : cela signifie qu'il y a avant tout des différences plutôt que des divergences de points de vue (tout le monde n'est pas en désaccord sur tout), ainsi qu'une grande diversité de questions à traiter. Parce qu'il s'agit d'abord de résoudre des tensions multiples dans un groupe social, l'enjeu est tout autant de créer les conditions de la négociation que de parvenir à un accord entre les différentes parties ; dit autrement, recréer les conditions d'un dialogue peut être en soi un résultat de la négociation.

· *Analyse des modalités de négociation*

a - Négociations bilatérales

On se concentrera ici sur une comparaison entre les négociations bilatérales ayant eu lieu dans le cas des SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Drôme (N°10) :

- *des négociations explicites et externes*, dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10) :

Dans la Drôme, des négociations explicites ont été menées avec la profession agricole d'une part, et avec les collectivités locales d'amont d'autre part pour essayer de trouver des solutions aux deux problèmes-clés de la gestion quantitative de la ressource en eau et de la gestion physique des cours d'eau : on entend par là que tout le processus d'analyse et de traitement de ces deux questions a été organisé comme des négociations, avec pour objectif à la fois de convaincre les intéressés de changer et de trouver des solutions mutuellement acceptables.

On peut qualifier ces négociations d'externes dans la mesure où elles se sont déroulées en marge des réunions de la CLE :

- . essentiellement par voie privée, avec la profession agricole, c'est-à-dire dans des groupes de travail spécifiques avec les irrigants, principalement animées par le chef de MISE, après avoir fait reconnaître la nécessité de trouver des solutions dans ce domaine lors de réunions publiques de sous-bassins et après avoir fixé les orientations et de grands objectifs ;

- . essentiellement par voie publique, avec les collectivités locales d'amont, en s'appuyant sur un expert reconnu et sur une discussion publique des résultats de son étude dans chaque sous-bassin, afin de faire admettre des solutions jusqu'alors refusées par les acteurs locaux.

Ces négociations ont dans les deux cas abouti à des accords, c'est-à-dire à la mise au point de nouvelles modalités de gestion acceptées par les intéressés.

- *des négociations implicites et internes*, dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) :

A l'inverse, dans la Basse Vallée de l'Ain (N°8), les négociations avec EDF ont toujours été implicites : ce n'est que chemin faisant qu'EDF s'est rendu compte (ou n'a plus pu faire autrement que de s'en rendre compte) que les orientations prises par le bureau et par la CLE

risquaient d'aboutir à une remise en cause de ses modalités de gestion et que cela était enjeu de négociation ; en fait, ce n'est qu'à partir de la réunion de CLE validant des objectifs et des préconisations (mai 2000) que la divergence de points de vue a été portée au grand jour et que le mode d'interaction entre les participants est devenu conflictuel.

Parallèlement à ce caractère tacite des négociations, on constate que celles-ci ont été menées en grande partie de façon interne, c'est-à-dire :

- . dans des structures internes à la CLE tout d'abord : commissions thématiques et bureau, principalement, ainsi que CLE proprement dite. Ce n'est qu'à partir de l'été 2000, lorsque le conflit a été déclaré, que des réunions informelles à caractère bilatéral ou en petits groupes ont eu lieu pour tenter de parvenir à un accord.

- . de manière sous-jacente au processus général d'élaboration du SAGE, par ailleurs, en étant intégrées aux phases plus globales d'état des lieux – diagnostic et de détermination d'objectifs – préconisations.

Au total, la négociation a abouti ici à une impasse : absence d'accord (opposition d'EDF au document final) ; conflit porté devant des instances supérieures (Comité de Bassin) ; approbation finale du plan entravée ; perte de légitimité de la CLE vis-à-vis de cette question, puisque c'est aujourd'hui à l'autorité préfectorale qu'est confié le soin de débloquer la situation. Cette impasse s'exprime fortement dans les discours des acteurs concernés par une absence totale de confiance de chaque partie envers l'autre et par diverses craintes : EDF proteste contre la tentative de « passage en force » des « défenseurs de l'environnement » ; l'entreprise a peur d'être contrainte d'adopter des règles qu'elle juge inacceptables d'un point de vue économique et que la valeur légale du SAGE induise des précédents qui fassent école vis-à-vis d'autres sites. Les autres participants accusent EDF d'être de « mauvaise foi » et d'adopter des stratégies de « blocage » ; ils mettent en cause sa « culture de rapports de force » ou encore son « absence de culture démocratique », la difficulté à avoir des interlocuteurs qui soient habilités à négocier ; enfin, ils manifestent leur crainte que le SAGE ne parvienne pas à aboutir.

On reviendra un peu plus loin sur l'analyse du déroulement de cette négociation.

b - Négociations multilatérales

Dans le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), un groupe de travail spécifique a été mis en place entre les acteurs locaux de la zone estuarienne (représentants des conchyliculteurs, des pêcheurs, des collectivités locales...). Rappelons que le traitement des conflits de cette zone, consécutifs à l'aménagement du barrage d'Arzal, a été une préoccupation importante dès la phase d'émergence du SAGE, puisque le périmètre initialement proposé a été modifié de manière à inclure ce territoire.

Le point essentiel de cette négociation à caractère multilatéral qu'il convient de souligner ici est que le groupe de travail a abouti non seulement à des propositions de solutions concrètes validées par la CLE, mais aussi à l'idée de pérenniser la structure de concertation mise en place, sous la forme d'un Comité d'Estuaire, composé de représentants des collectivités locales, des usagers et de l'Etat, dans des proportions semblables à celles d'une CLE, proposition également adoptée par la CLE.

· *Analyse de l'histoire d'un échec de négociation bilatérale*

Il paraît utile d'analyser l'histoire de la négociation avec EDF dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, afin d'en tirer des enseignements pour la conduite d'autres négociations de ce type.

a – Histoire de la négociation avec EDF dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain

C'est autour de l'étude dite « d'optimisation des débits » au sein de la commission thématique n°4 sur « tourisme, pêche et loisirs » que se sont cristallisées les divergences de positions :

- . résultats tardifs et partiels de l'étude, du fait notamment de désaccords sur la fourniture de données : refus de la part d'EDF de communiquer des données brutes jugées stratégiques et demande de paiement des données agrégées à calculer par l'entreprise ; refus de la part des membres de la CLE de payer un montant jugé comme exagéré et prohibitif ;

- . ambiguïté de l'utilisation des résultats de l'étude : transformation d'un résultat technique en objectif de gestion (débit à assurer par EDF) sur la base d'une interprétation insuffisamment explicite ; contestation importante du statut de ce débit, vu comme une « expression des besoins de l'aval » ne tenant compte que de la protection des milieux aquatiques (donc comme un débit optimal) du côté d'EDF, mais comme une « préconisation à respecter » du côté des autres participants, ayant donc une valeur légale et pouvant alors s'imposer à EDF.

De plus, l'articulation même de la négociation avec le processus d'ensemble d'élaboration du SAGE a fait l'objet de plusieurs zones de flou qui ont accru les tensions :

- . validation par la CLE (vote de décembre 1999) d'un document partiel d'état des lieux - diagnostic, n'intégrant notamment pas les résultats de l'étude précédente, puisque celle-ci avait pris du retard ;

- . validation par la CLE (vote de mai 2000) d'un document d'objectifs -préconisations au statut ambigu, puisque d'un côté celui-ci a été présenté comme provisoire et ne comportant que des « propositions brutes » devant être encore soumises à discussion, et a été accepté par EDF à cette condition, alors que d'un autre côté, la seule réunion de CLE ultérieure (septembre 2000) a eu pour objectif d'approuver le document final.

Enfin, EDF conteste plus fondamentalement :

- . le fait de proposer des solutions qui ne tiennent pas compte de ses contraintes de gestionnaire ni des préjudices économiques susceptibles d'être causés par celles-ci, et notamment qui ne prévoient pas d'indemnisation financière ;

- . la légitimité de la CLE à émettre des préconisations visant à modifier le système de gestion d'EDF hors du périmètre du SAGE.

b - Quels enseignements tirer de ce cas pour conduire des négociations bilatérales

- Il est nécessaire qu'une négociation soit menée de façon explicite, et en particulier que les parties concernées sachent qu'elles auront à modifier leurs modes de gestion ; celles-ci doivent en conséquence veiller à se faire représenter par des personnes à qui elles délèguent un réel pouvoir de négociation.

- Il apparaît qu'une étude technique peut devenir fortement objet d'enjeux et qu'une clarification précoce de ses conditions de réalisation, comme de son utilisation sont

nécessaires ; il s'agit ici de minimiser le risque de manipulation d'informations qui existe toujours.

- *Il est primordial de veiller à respecter le tempo d'une négociation et à ne pas faire subir à celle-ci la pression d'autres contraintes* ; le risque majeur est sinon que la partie dont on attend le plus de concessions se sente acculée et bloque le processus de négociation. S'il existe des délais impératifs, ceux-ci doivent faire non seulement l'objet d'une clarification et d'une programmation du travail adéquate, mais il convient aussi de prévoir des solutions de rechange lorsque des retards s'accumulent (convocation supplémentaire d'une CLE en expliquant aux membres les raisons et les enjeux de celle-ci...). *Une attention particulière doit être accordée à la phase finale de rédaction du document*, puisque les préconisations inscrites dans celui-ci auront une valeur réglementaire.

- *Il y a toujours intérêt à rechercher le plus possible des négociations gagnant-gagnant (win-win), c'est-à-dire des négociations où chaque partie n'a pas l'impression de faire que des concessions* ; il s'agit en particulier de veiller à prévoir les contreparties envisageables, d'une manière suffisamment concrète pour que celles-ci apparaissent crédibles.

- Enfin, si un SAGE est certainement un outil permettant d'engager des négociations dans le domaine environnemental avec des acteurs économiques disposant en temps ordinaire d'un rapport de force en leur faveur et refusant donc l'idée même de négociations, on ne peut pas forcément *tout régler avec un SAGE* : celui-ci ne peut en tout état de cause avoir de valeur juridique qu'au sein de son périmètre et ne peut prétendre qu'amorcer des négociations avec des acteurs situés hors de ce territoire.

· **Conclusion et préconisations**

a - Conclusion

- Si quasiment aucun acteur interrogé ne parle spontanément de négociation, ni n'a l'impression de vivre une négociation, on peut distinguer deux formes spécifiques de négociation dans le cadre de l'élaboration d'un SAGE :

. *des négociations bilatérales*, où une partie se retrouve face à toutes les autres et subit une forte pression de la part de celles-ci pour modifier ses pratiques de gestion ; il y a donc une divergence avérée de points de vue (et pas seulement une différence de points de vue), qui peut le cas échéant se traduire par un affrontement et se manifester sur un mode conflictuel ; il s'agit ici de parvenir à un accord sur de nouvelles modalités de gestion.

. *des négociations multilatérales* dans un groupe social du bassin au sein duquel existent des tensions multiples ; il y a donc avant tout des différences plutôt que des divergences de points de vue (tout le monde n'est pas en désaccord sur tout), ainsi qu'une grande diversité de questions à traiter ; il s'agit ici tout autant de créer les conditions de la négociation que de parvenir à un accord entre les différentes parties (dit autrement, recréer les conditions d'un dialogue peut être en soi un résultat de la négociation).

- *Mal maîtrisées, ces négociations peuvent conduire à des impasses qui peuvent entraver l'élaboration du SAGE.*

b - Préconisations

☞ N°19 – Quelle place laisser à la négociation et comment conduire celle-ci ?

- Il y a tout intérêt à *rendre explicites les négociations spécifiques* qui peuvent être menées au cours de l'élaboration d'un SAGE et il convient donc de *laisser une place suffisante à celles-ci* (*).

- Pour cela, il apparaît nécessaire de *créer une culture de la négociation* dans les SAGE, et notamment de faire comprendre qu'une négociation n'est pas « une discussion de marchands de tapis ». Il serait certainement très utile qu'au minimum les animateurs de SAGE aient une *initiation à la négociation*.

- Quelques principes essentiels sont dorénavant et déjà à retenir :

. si l'élaboration d'un SAGE joue un rôle fondamental de « communalisation » entre les acteurs locaux d'un territoire donné, en particulier dans la phase d'état des lieux - diagnostic, cela ne doit pas conduire à oublier que chacun a des intérêts à défendre et que ceux-ci peuvent être plus ou moins cruciaux ;

. il est nécessaire de *se concentrer sur les intérêts des différents protagonistes en jeu* (c'est-à-dire sur leurs besoins, craintes, désirs, soucis...), qui seuls peuvent permettre de trouver des solutions acceptables et de ne pas sombrer dans des « guerres de positions » ; les affrontements de valeurs (la protection des ressources pour les générations futures, contre le développement économique) sont nécessairement inconciliables et les conflits de droit (« j'ai le droit de... ») ne permettent au mieux que des solutions temporaires, car déséquilibrées.

. si une négociation doit être explicite, cela ne signifie pas qu'elle doive se dérouler en permanence à débat ouvert dans la CLE : *une négociation a toujours besoin d'une certaine part d'opacité* pour être menée à bien.

. reconnaître que l'élaboration d'un SAGE peut être l'occasion de mener des négociations implique que *chaque acteur représenté dans la CLE choisisse soigneusement la personne à qui il délèguera le pouvoir de négocier*.

. parce que c'est le document écrit final qui consacrera l'accord établi entre les participants, il convient tout d'abord de *réfléchir attentivement au mode d'écriture* de celui-ci (distinction entre préconisations à caractère juridique et autres types de préconisations, comme cela a été suggéré dans la partie II, choix du degré de précision, choix du degré d'opérationnalisation). Il est nécessaire par ailleurs de *laisser suffisamment de temps à chacun pour s'approprier le document et vérifier son accord*, car c'est dans cette phase terminale que chacun peut réellement accéder à une vision d'ensemble du processus qui n'est en général détenue jusqu'alors que par les personnes les plus impliquées ; cette préconisation rompt clairement avec les pratiques en vigueur, qui font de la phase finale de rédaction du document de SAGE un véritable « marathon », suivi d'un vote d'approbation « à l'arraché » par la CLE.

(*) Cela est notamment le cas pour les quatre autres SAGE en cours de réalisation (N°3 – SAGE du Loiret ; N°4abc - SAGE du Marais Poitevin ; N°6 – SAGE de la Boutonne ; N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys), où des négociations seront certainement à mener avec la profession agricole, et éventuellement aussi avec des industriels (usine chimique Rhodia de Melle, dans le cas N°6 - SAGE de la Boutonne).

4 - La prise de décision

Pour comprendre comment s'effectue la prise de décision dans les cas analysés, on examinera d'une part les modalités adoptées pour rythmer les accords, d'autre part la place et le rôle du vote. On se reportera pour cela aux schémas n°20 qui indiquent à quels moments chaque CLE a délibéré au cours de l'élaboration d'un SAGE.

· Modalités adoptées pour rythmer les accords

a – Mise en évidence des modalités adoptées pour rythmer les accords dans chaque SAGE

On distinguera le cas des SAGE terminés ou en phase de rédaction de celui des SAGE ayant réalisé une phase d'état des lieux – diagnostic.

** Les SAGE terminés ou en phase de rédaction*

Dans les quatre SAGE de cette catégorie, on constate qu'il y a toujours *une construction progressive d'un accord*, qui peut s'effectuer :

- *par grands thèmes* : c'est le cas du SAGE de la Vilaine (N°5), où la CLE a délibéré par rapport à chaque analyse thématique réalisée par l'animateur ;

- *par étapes* : c'est le cas des SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Largue (N°9), où des réunions de CLE ont consacré quatre étapes du travail :

. N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain : validation du document de synthèse préliminaire réalisé par l'animateur / état des lieux et diagnostic effectués par les commissions thématiques / objectifs et préconisations fixés par les commissions thématiques / approbation du document final ;

. N°9 – SAGE de la Largue : état des lieux et diagnostic effectués par les commissions thématiques / enjeux et orientations définis par les commissions thématiques / objectifs et plan d'actions déterminés par les commissions thématiques / approbation du document final.

- *en mixant ces deux modalités* : c'est le cas du SAGE de la Drôme (N°10), où les réunions de CLE ont consacré à la fois des étapes de l'élaboration du SAGE et des résultats d'analyse thématique : validation du document de synthèse d'état des lieux en deux fois (sans le thème n°2, relatif à la gestion physique des cours d'eau, puis avec celui-ci) ; approbation de l'analyse relative à la gestion quantitative de la ressource en eau (thème n°1) ; validation d'un document de SAGE partiel portant sur les deux thèmes-clés du SAGE (n°1 et n°2) ; validation d'un document de SAGE complet devant être discuté dans des réunions par sous-bassins ; approbation du document final.

** Les SAGE ayant déjà réalisé une phase d'état des lieux – diagnostic*

Dans le SAGE de la Boutonne (N°6), au moment de l'étude, les documents de synthèse d'état des lieux et de diagnostic devaient être présentés simultanément à la CLE pour être validés par celle-ci. Dans le SAGE de la Vallée de la Lys (N°7), le document de synthèse d'état des lieux a seulement été présenté en CLE.

b – Analyse des modalités adoptées pour rythmer les accords

Aucune des CLE étudiées ne se contente d'obtenir un accord final, mais toutes cherchent au contraire à construire progressivement un accord.

Chacune des modalités adoptées pour rythmer les accords présente à la fois des avantages et des inconvénients :

- la construction d'un accord par grands thèmes permet d'être plus efficace et de progresser plus rapidement ; elle permet toutefois difficilement d'accéder à une vision globale, de repérer les manques et les dérives, d'examiner les interrelations entre les différentes thématiques et mettre celles-ci en perspective ;

- la construction d'un accord par étapes permet plus facilement de consacrer le cheminement du collectif que représente la CLE, mais nécessite une avancée synchronisée du travail concernant les différents thèmes ; un retard dans l'un des thèmes risque en effet de briser la dynamique d'ensemble ou de pénaliser ce thème (cf cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain).

· Place et rôle du vote

a - Place du vote

Si les CLE peuvent délibérer plusieurs fois au cours de l'élaboration d'un SAGE, *peu ont recours à un vote formel.*

Dans les quatre SAGE terminés ou en phase de rédaction, on constate que *le vote peut :*

- *soit être utilisé à plusieurs reprises au cours de l'élaboration du SAGE pour sanctionner l'avancement de celui-ci : c'est le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain où 4 votes ont actuellement eu lieu (2 pour approuver les deux phases d'état des lieux - diagnostic et d'objectifs - préconisations, 2 par rapport au document final) ; c'est aussi le cas du SAGE de la Drôme (N°10), où des votes ont consacré l'avancement du SAGE selon le rythme décrit précédemment.*

- *soit intervenir seulement à la fin du processus, pour approuver le document final de SAGE et consacrer l'aboutissement du travail : c'est le cas des SAGE de la Vilaine (N°5) et de la Largue (N°9), où les décisions prises par la CLE au cours de l'élaboration du SAGE résultent avant tout de l'obtention d'un consensus, c'est-à-dire de l'absence de manifestation d'une opposition.*

b - Rôles du vote

Dans tous les cas, *le vote est avant tout vu comme un moyen de donner de la légitimité à un processus démocratique fondé sur la concertation, où chacun détient une certaine légitimité ; a contrario, il est peu utilisé pour trancher des différends, car la décision est en général considérée comme devant émerger d'un consensus.*

Cette *culture du consensus* domine très largement les pratiques et les discours ; de nombreux acteurs interrogés tiennent ainsi à souligner que « les décisions ont été prises à l'unanimité ». En fait, on arrive ici souvent à un accord lorsqu'un nombre significatif de parties y sont favorables et que celles qui ne sont pas d'accord s'abstiennent mais ne s'opposent pas. Cela

tient probablement à deux types de raisons : d'une part, tous les acteurs réunis disposent d'une certaine légitimité et même s'ils ne reconnaissent pas celle des autres, ils n'osent pas réellement la contester ; d'autre part, leur interdépendance peut les amener à vouloir réellement coopérer. De ce fait, tous les participants d'un SAGE sont en quelque sorte « condamnés » à collaborer pour continuer à faire valoir leurs points de vue ; ne disposant pas de réel pouvoir de veto, ils n'auraient pas d'autres moyens que de s'exclure du processus pour manifester un désaccord, ce qu'ils n'ont en général pas intérêt à faire.

Dans ces conditions, deux types d'attitude peuvent être identifiés vis-à-vis du vote :

- *certains considèrent que le vote est utile, car il peut favoriser l'expression de désaccords qui risquent autrement de rester masqués ;*
- *d'autres, qui mettent en avant la recherche d'un consensus, considèrent au contraire plutôt que « quand on a besoin d'un recours trop fréquent au vote, c'est déjà en soi un signe d'échec ».*

Une situation où « tout le monde était d'accord, ... sauf X » à l'issue de l'élaboration du SAGE pose d'ailleurs un réel problème, surtout lorsqu'il s'agit d'un acteur économique important, car c'est dès lors toute la poursuite du processus qui peut être compromise : ainsi, dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8), EDF a en quelque sorte utilisé le Comité de Bassin comme cour d'appel pour faire valoir son opposition au document de SAGE auquel la compagnie n'avait pas donné son approbation et auquel elle ne reconnaissait finalement pas de légitimité ; autrement dit, elle a eu recours à l'issue du processus à un cadre institutionnel de niveau supérieur chargé de légitimer le processus pour que celui-ci arbitre. Par ailleurs, même si un SAGE approuvé par le préfet a une valeur légale, sa mise en œuvre n'est pas acquise, et un document contesté aura toutes les chances de ne pas être appliqué ou d'être contourné.

· Conclusion et préconisations

a - Conclusion

** Aucune des CLEs étudiées ne se contente d'obtenir un accord final, mais toutes cherchent au contraire à construire progressivement un accord.*

Trois types de modalités peuvent être adoptés pour rythmer les accords :

- par grands thèmes
- par étapes
- en mixant les deux modalités précédentes

** Si les CLE peuvent délibérer plusieurs fois au cours de l'élaboration d'un SAGE, peu ont recours à un vote formel.*

Le vote peut :

- soit être utilisé à plusieurs reprises au cours de l'élaboration du SAGE pour sanctionner l'avancement de celui-ci ;
- soit intervenir seulement à la fin du processus, pour approuver le document final de SAGE et consacrer l'aboutissement du travail.

Dans tous les cas, le vote est avant tout vu comme un moyen de donner de la légitimité à un processus démocratique fondé sur la concertation, où chacun détient une certaine légitimité ; a contrario, il est peu utilisé pour trancher des différends, car la décision est en général considérée comme devant émerger d'un consensus.

b - Préconisations

☞ N°20 – Comment conduire la prise de décision ?

- Il y a tout intérêt à construire progressivement un accord et à ne pas attendre le vote du document final pour vérifier si celui-ci fait l'objet d'un accord.

- S'il apparaît utile de recourir au vote pour consacrer l'avancement de la construction d'un accord, il importe de souligner que cela ne signifie pas « piloter au vote » :

. d'une part, le vote ne doit pas être la seule occasion d'identifier des désaccords, mais avoir lieu seulement à l'issue d'un réel processus de concertation où tout aura été fait pour repérer et reconnaître les éventuelles divergences et tenter de trouver un accord ; il convient ainsi tout autant d'éviter de « faire comme si » tout le monde était d'accord que de considérer a priori que les points de vue sont irréductibles.

. d'autre part, le vote doit être conduit de manière à ce que son résultat ait une réelle légitimité aux yeux des participants : cela suppose notamment de ne pas se contenter de votes à main levée, voire de questions vagues du type « tout le monde est-il d'accord ? », mais de procéder à des votes à bulletin secret.

5 - Légitimation et intégration dans le cadre institutionnel

Si la CLE est une instance institutionnalisée par le double arrêté préfectoral de délimitation du périmètre et de composition de CLE et si la procédure de SAGE prévoit une phase de consultation publique avant son approbation finale par l'autorité préfectorale, la question de la légitimation de la CLE comme de celle du SAGE ne s'arrête pas à ces éléments de procédure.

En effet, dans la mesure où l'élaboration d'un SAGE se présente comme une démarche de planification participative, mais où la participation est contrôlée par l'appartenance à la CLE, celle-ci a intérêt à s'ouvrir pour se fabriquer des « alliés » et contribuer ainsi à la légitimation du SAGE ; il convient donc d'examiner comment chaque CLE gère cette ouverture.

Par ailleurs, si la CLE est une structure créée de façon spécifique par rapport à l'instrument de SAGE, il s'agit d'une instance pérenne qui sera amenée à trouver sa place au sein du contexte socio-politique existant : comment dans ces conditions chaque CLE s'intègre-t-elle dans les structures locales ?

Enfin, si le SAGE est un plan doté d'une valeur légale qui demandera à ce que les décisions publiques prises dans le domaine de l'eau soient compatibles avec lui et que les décisions publiques prises dans d'autres domaines le prennent en compte, il importe de savoir comment le SAGE s'articule lui-même avec les autres projets existants dans le domaine de l'eau et dans le domaine du développement local.

· Degré d'ouverture de la CLE

La question du degré d'ouverture de la CLE comprend non seulement celle du degré de participation d'autres acteurs locaux à l'élaboration du SAGE, déjà évoquée, mais plus largement celle du degré et du mode de communication de la CLE avec les autres acteurs locaux.

a - Degré de participation

En récapitulant ce qui a été dit dans la première partie et dans le chapitre relatif à la concertation, on peut distinguer les formes de participation suivante :

- une participation limitée, de type ouverte (commissions géographiques de départ) puis restreinte (réunions de CLE) : N°5 – SAGE de la Vilaine
- une participation modérée et élargie (commissions thématiques pour une partie du processus) : N°6 – SAGE de la Boutonne ; N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys
- une participation poussée et élargie (commissions thématiques pendant tout le processus) : N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain ; N°9 – SAGE de la Largue
- une participation poussée et ouverte (réunions de sous-bassins) : N°10 – SAGE de la Drôme.

b - Degré et mode de communication

La communication est une préoccupation qui est présente dans tous les cas étudiés, même si celle-ci apparaît plus ou moins tôt et s'avère plus ou moins développée : la plupart des CLE ne prennent en effet cette question en charge qu'en cours d'élaboration du SAGE, lorsque les animateurs se trouvent confrontés à une multitude de demandes d'informations et

d'explications sur la démarche engagée ; ce sont d'ailleurs souvent ceux-ci qui sont chargés de la fonction de communication, le président de la CLE intervenant également pour les occasions importantes. Une CLE comme celle de la Vallée de la Lys (N°7) s'est même dotée spécifiquement d'une commission thématique consacrée à la communication.

Une fonction de communication doit en fait remplir deux grands types de rôles :

- informer les acteurs locaux autres que les membres de la CLE de l'état d'avancement de l'élaboration du SAGE ;
- sensibiliser le grand public à une meilleure gestion des ressources en eau ; ce deuxième rôle peut s'accompagner d'un rôle de formation.

Examinons ces deux types de rôles.

** L'information des autres acteurs locaux*

Dans toutes les situations analysées (sauf dans le cas N°6 – SAGE de la Boutonne jusqu'ici), des actions ont été entreprises pour informer les acteurs locaux autres que les membres de la CLE de l'état d'avancement des travaux de celle-ci.

Celles-ci peuvent porter sur :

- la réalisation d'un *bulletin d'information*, à périodicité plus ou moins grande : bulletin trimestriel dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) ; bulletins d'information également mais plus espacés (quelques numéros seulement) dans le cas des SAGE de la Vilaine (N°5), de la Vallée de la Lys (N°7) et de la Drôme (N°10). Ce bulletin d'informations peut aussi être distribué plus ou moins largement : aux membres de la CLE et aux communes du périmètre, ou au contraire à tous les acteurs locaux concernés par la gestion de la ressource en eau, recensés dans le bassin versant (élus, administrations, usagers professionnels, associations).
- la création d'un *site Internet*, où se trouvent notamment en libre accès les comptes-rendus des réunions de CLE (N°5 - SAGE de la Vilaine).

Un bulletin d'information nécessite un travail important, mais s'avère mieux reçu par les acteurs locaux qu'un site Internet dont l'utilisation est loin d'être généralisée ; ceux-ci n'ont cependant l'impression d'être réellement informés que si ce bulletin a une périodicité, une régularité de parution et une aire de distribution suffisantes.

A côté de ces actions spécifiques, d'autres voies d'information des autres acteurs locaux existent :

- dans un SAGE comme celui de la Largue (N°9), l'information des autres acteurs locaux a essentiellement reposé sur le *rôle de relais joué par les membres de la CLE* envers leur propre milieu professionnel ; un tel système suppose un fort degré d'organisation des structures concernées (en particulier du monde associatif)⁶⁹ et une certaine discipline dans les habitudes de travail locales, qui n'existent pas partout.
- l'information peut aussi passer par la *participation à des journées d'information ou de formation organisées par d'autres organismes* ; ce type d'intervention peut représenter une part non négligeable du temps de travail de l'animateur.

⁶⁹. Dans cette région, l'association Alsace-Nature, membre de la CLE, fédère au plan régional l'ensemble des associations de protection de la nature.

Notons que les *réunions publiques* qui peuvent être organisées pour aider à l'élaboration du SAGE (commissions géographiques de départ, dans le cas N°5 – SAGE de la Vilaine et réunions de sous-bassins dans le cas N°10 – SAGE de la Drôme) remplissent aussi une fonction d'information des acteurs locaux.

** La sensibilisation du grand public*

Certaines CLE se donnent une mission de sensibilisation du grand public, mais ce second rôle apparaît comme plus limité. Elles peuvent s'appuyer pour cela sur :

- divers types de médias :

Certaines CLE réalisent des *plaquettes* de présentation du bassin (description du milieu, des problèmes...) : c'est notamment le cas du SAGE de la Boutonne (N°6), où une partie du travail du bureau et du comité technique à l'issue de la phase d'état des lieux a été consacrée à la conception de cette plaquette ; en fait, la réalisation de cette plaquette n'a ici pas seulement eu pour but la sensibilisation du grand public (plaquette tirée à 10 000 exemplaires), mais aussi la (re)-mobilisation des acteurs locaux envers le projet de SAGE (notamment à travers les discussions sur le choix des photos et sur les différentes représentations de la ressource en eau associées à celles-ci). Une plaquette a aussi été réalisée dans le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8).

Dans le cas du SAGE de la Drôme (N°10), *un film* retraçant l'histoire de l'élaboration du SAGE a été réalisé à l'initiative d'un producteur indépendant ayant contacté le DAVD à ce sujet ; diffusé à sa parution par FR3, il est depuis lors utilisé comme support dans divers types de réunions de sensibilisation. Par ailleurs, *un livre* issu du document de SAGE a été écrit récemment, s'efforçant de présenter celui-ci de façon plus attractive et réactualisant les informations qu'il contenait. Il est clair que la dimension très médiatique de ce SAGE s'explique largement par son côté précurseur (premier SAGE approuvé).

Enfin, les réunions de CLE font en général aussi l'objet d'un article dans la *presse locale*.

- des lieux spécifiques visant à promouvoir la protection du milieu :

Si certaines CLE envisagent ou ont envisagé l'aménagement d'une « *Maison du SAGE* » destinée à mettre à la disposition du grand public un certain nombre d'informations concernant leur bassin et les problèmes de gestion de la ressource en eau, ce sont plutôt des initiatives proches qui permettent aux CLE de disposer d'un lieu à partir duquel elles puissent faire connaître leur action :

. ainsi, dans le cas N°10 - SAGE de la Vallée de la Drôme, la « *Maison des Ramières* » aménagée dans le cadre du premier contrat de rivière constitue à la fois un lieu d'exposition sur les milieux aquatiques de ce site et un point de départ pour des randonnées ; c'est d'ailleurs le DAVD, à l'origine du projet de SAGE, qui en assure dorénavant la gestion.

. dans le cas N°9 - SAGE de la Largue, une « *Maison de la Nature* » a été créée dans le bassin, qui assure à la fois des activités d'information (expositions, accueils de classes maternelles, primaires et secondaires...) et des activités de formation, notamment pour les éco-conseillers de la ville de Strasbourg ; cette maison héberge aussi le SMARL, structure porteuse du SAGE.

- des actions spécifiques, qui portent en général sur une information en milieu scolaire.

c - Conclusion et préconisations

** Conclusion*

Le degré d'ouverture de la CLE repose non seulement sur le degré de participation d'autres acteurs locaux à l'élaboration du SAGE, mais aussi sur le degré et le mode de communication de la CLE avec les autres acteurs locaux.

Il apparaît que la communication est avant tout pensée comme une information des acteurs locaux autres que les membres de la CLE, au cours de l'élaboration du SAGE. La communication vis-à-vis du grand public est limitée au cours de cette phase; c'est plutôt après l'approbation du SAGE que celle-ci est envisagée.

L'information des autres acteurs locaux repose principalement sur la diffusion de bulletins d'informations. Mais, lorsque ceux-ci ne sont émis qu'épisodiquement, il n'est pas sûr qu'ils remplissent réellement leur rôle.

** Préconisations*

☞ N°21 – Développer une politique de communication

- *Prévoir dès le début des travaux de la CLE une fonction de communication.*
- *Sensibiliser les membres de la CLE pour qu'ils jouent le plus possible un rôle de relais auprès de leur propre milieu professionnel.*
- *Des réunions publiques au cours même de l'élaboration du SAGE sont importantes non seulement pour sensibiliser le grand public, mais aussi pour le faire participer à ce projet.*

· Intégration de la CLE dans les structures locales

La question de l'intégration de la CLE dans les structures locales revêt en fait un double aspect :

- d'une part, celui de la reconnaissance de la CLE comme structure légitime pour traiter des problèmes de gestion de la ressource en eau : ce premier aspect peut s'apprécier par le degré de participation d'un représentant de la CLE à des instances de concertation, de gestion ou de décision locales dans ce domaine et par le degré d'intervention de la CLE sur des questions relatives à l'eau traitées en dehors de celle-ci ;

- d'autre part, celui de l'hybridation de la CLE avec les structures locales existantes, qui témoigne de son insertion réelle dans le territoire et qui permet d'examiner les possibilités d'articulation avec les activités de ces structures locales : on propose d'appréhender ce second aspect à partir de l'analyse synthétique de la nature de la structure porteuse (structure créée en propre ou émanation de collectivités territoriales) et de la nature des enjeux communs du SAGE (plus ou moins intégrateurs).

a - Reconnaissance de la CLE au plan local

Dans les quatre cas où le SAGE est terminé ou en voie de l'être, l'animateur et/ou le président de la CLE ont rapidement été de plus en plus sollicités par des acteurs extérieurs pour émettre un avis qualifié sur les questions de gestion de la ressource en eau. A titre d'exemple, on peut citer le cas du SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8), où l'animateur a participé aux travaux de différentes instances : cellule d'alerte, comité de gestion du site classé du confluent Ain-Rhône, commission environnement du Schéma des carrières de l'Ain... En fait, on peut dire que *c'est plutôt l'absence de sollicitation extérieure qui révèle un problème d'intégration de la CLE dans le dispositif institutionnel local*, ce qui va alors de pair avec une mauvaise image du SAGE au plan local (cas du SAGE de la Boutonne (N°6) notamment).

Par ailleurs, toujours dans les quatre cas où le SAGE est terminé ou en voie de l'être, la CLE a en général été amenée à donner son avis sur des actions menées dans le domaine de l'eau en dehors d'elle : dans le cas N° 10 – SAGE de la Vallée de la Drôme, le suivi du premier contrat de rivière signé en 1990 s'est de fait effectué dans le cadre du projet d'élaboration de SAGE et la « Commission Rivière » s'est très peu réunie ; dans le cas N°9 – SAGE de la Largue, le plan de prévention des risques d'inondation de la vallée de la Largue, demandé par le SMARL, a été discuté en CLE ; enfin, dans le cas N°5 – SAGE de la Vilaine, deux missions interministérielles sont venues présenter leurs conclusions devant la CLE, l'une à propos de l'opportunité de créer de nouveaux aménagements hydrauliques en Ille-et-Vilaine pour assurer l'alimentation en eau potable des populations urbaines, l'autre à propos des risques d'inondations. Par contre, dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain, la tentative d'articuler la phase d'état des lieux et de diagnostic du SAGE avec les inventaires à réaliser dans le cadre de la procédure « Natura 2000 » n'a pas abouti. En ce qui concerne les SAGE en cours d'élaboration, les actions de lutte contre les risques d'inondation lancées dans la Vallée de la Lys –N°7) sont régulièrement présentées devant la CLE.

b - Hybridation de la CLE avec les structures locales existantes

Si l'on examine maintenant le degré d'hybridation des CLE des quatre SAGE terminés ou en voie de l'être avec les structures locales existantes, on constate qu'il est possible de distinguer deux types de situation :

- une *hybridation forte* dans le cas des SAGE de la Largue (N°9) et de la Vallée de la Drôme (N°10), pour deux raisons :

- . forte implication des collectivités territoriales dans le projet de SAGE (respectivement SMARL et DAVD) ;

- . intégration des questions environnementales dans les projets de développement local (tout du moins de ceux de l'aval) dans le cas N°10 ; SAGE conçu comme un moyen au service de la politique intégratrice conduite par le syndicat mixte (SMARL) dans le cas N°9. Le SAGE apparaît ainsi soit comme un instrument de développement local (cas N°10), soit comme un instrument du SMARL (cas N°9).

- une *hybridation plus réduite* dans le cas des SAGE de la Basse Vallée de l'Ain (N°8) et de la Vilaine (N°5) :

- . dans le premier cas (N°8), cela s'explique par le fait que la structure porteuse a été une structure créée en propre (SIVU) et qu'il n'y a pas eu réellement de définition d'enjeux communs ; en fait, la CLE de la Basse Vallée de l'Ain peut être décrite comme une CLE « militante », concevant le SAGE comme un moyen de protéger les milieux aquatiques superficiels et de restaurer leur caractère naturel.

- . dans le second cas (N°5), le fait que la structure porteuse n'ait d'activité réelle que sur une partie réduite du périmètre (à l'aval pour l'Institution d'Aménagement de la Vilaine) et que les enjeux communs définis aient plutôt un caractère fédérateur qu'intégrateur montrent que l'hybridation ne peut être acquise à l'issue de l'élaboration du SAGE et que des relais doivent être organisés pour permettre cette hybridation ; cela corrobore l'idée que le SAGE de la Vilaine doit davantage être considéré comme un quasi-SDAGE que comme un véritable SAGE.

c – Conclusion et préconisations

* Conclusion

La plupart des CLE étudiées bénéficient d'une bonne reconnaissance au plan local, qui se traduit par un nombre important de sollicitations extérieures. Une absence de telles sollicitations extérieures doit en fait être vue comme un indicateur de mauvais fonctionnement.

L'hybridation des CLE avec les structures locales existantes peut être plus ou moins forte.

* Préconisations

☞ N°22 – Favoriser l'intégration de la CLE dans les structures locales

- Demander à être associé à toute action menée dans le domaine de l'eau.
- Rechercher une hybridation avec les structures locales existantes, pour favoriser une dynamique locale à partir du projet de SAGE.

· *Articulation du SAGE avec les autres actions locales*

La dernière question que l'on examinera est celle de savoir jusqu'où le SAGE s'articule avec les autres actions locales menées dans le domaine de l'eau ou dans d'autres domaines.

Dans le domaine de l'eau, c'est plutôt à travers les discussions et délibérations de la CLE ou à travers la participation d'un représentant de celle-ci à des instances extérieures que s'établit une articulation avec les autres actions initiées localement. Une exception notable est celle du cas N°5 – SAGE de la Vilaine, qui a en quelque sorte « incorporé » le programme « Bretagne Eau Pure » dans le SAGE.

Par contre, les tentatives d'articulation du SAGE avec des actions menées localement dans d'autres domaines (de l'environnement, du développement local...) sont très rares. On peut citer le souci du Pays Mellois d'articuler son « Plan Paysage » avec le SAGE de la Boutonne (N°6), par exemple pour préconiser des implantations d'espèces mieux adaptées aux berges et éviter la mise en place de peupleraies en bordure de rivière, source de dégâts importants lors de la tempête de décembre 1999 ; une réflexion allant dans le même sens existe aussi dans le Pays Val de Saintonge.

En fait, c'est plutôt pour trouver des moyens de financement d'actions incitatives qu'une articulation avec d'autres actions locales est envisagée :

- mobilisation du « contrat global Plaine de l'Ain côtière » signé entre la Région et les collectivités territoriales d'une partie de la Basse Vallée de l'Ain situées au sud d'Ambérieu pour financer par exemple des actions comme celles d'Irrimieux ou de Fertimieux par exemple, dans le cas N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain ;
- mise en place de mesure agri-environnementales (enherbement des parcelles situées en bordure de berges et retard des dates de fauche pour protéger la reproduction d'espèces rares d'oiseaux) à l'initiative du SMARL, dans le cas de la Largue (N°9) ;
- mise en place de CTE relatifs à l'irrigation dans la Drôme (N°10).

Il s'agit alors plutôt d'actions menées à l'issue du SAGE (N°8) ou lors de sa mise œuvre (N°10), ou bien alors pour aider à impulser celui-ci (N°10).

Conclusion

Dans le domaine de l'eau, c'est plutôt à travers les discussions et délibérations de la CLE ou à travers la participation d'un représentant de celle-ci à des instances extérieures que s'établit une articulation avec les autres actions initiées localement.

Par contre, les tentatives d'articulation du SAGE avec des actions menées localement dans d'autres domaines (de l'environnement, du développement local...) sont très rares.

En fait, c'est plutôt pour trouver des moyens de financement d'actions incitatives qu'une articulation avec d'autres actions locales est envisagée.

6 - Conclusion

Le tableau n°22 récapitule les modalités de construction d'un accord dans les quatre SAGE terminés ou en voie de l'être et en présente une analyse.

Tableau n°22 – Tableau récapitulatif des modalités de construction d'un accord dans les SAGE terminés

Nom du SAGE	N°5 – SAGE de la Vilaine	N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l'Ain	N°9 – SAGE de la Largue	N°10 – SAGE de la Drôme
CARACTERISTIQUES GENERALES : - périmètre - CLE - date 1 ^è réunion - état d'avancement	- 11 000 km ² - 60 membres - 11-04-1997 - rédaction du document	- 602 km ² - 48 membres - 17-01-1997 - révision du document	- 310 km ² - 24 membres - 05-12-1996 - mise en œuvre (SAGE approuvé le 24-09-1999)	- 1 800 km ² - 44 membres - 26-04-1994 - mise en œuvre (SAGE approuvé le 30-12-1997)
ENJEUX COMMUNS	Enjeu commun fédérateur (AEP, inondations)	<i>Thème majeur</i>	<i>Cf SMARL</i>	Enjeu commun intégrateur
CONCERTATION	Concertation ouverte (com-missions géographiques) / restreinte (CLE)	Concertation élargie (com-missions thématiques) dirigée (bureau)	Concertation élargie (com-missions thématiques)	Concertation ouverte (réunions par sous-bassins) dirigée (bureau)
NEGOCIATION	Négociations multilatérales (estuaire)	Négociations bilatérales avec EDF (échec)	Négociations bilatérales avec VNF	Négociations bilatérales avec la profession agricole + les collectivités d'amont
PRISE DE DECISION • Rythmisation de l'accord • Place du vote	Construction progressive d'un accord par grands thèmes Consensus + vote final	Construction progressive d'un accord par étapes Plusieurs votes	Construction progressive d'un accord par étapes Consensus + vote final	Construction progressive d'un accord mixte (par thème x par étapes) Plusieurs votes
LEGITIMATION • Information des autres acteurs locaux • Intégration de la CLE dans les structures locales : - reconnaissance - hybridation	Bulletin d'informations rare + site Internet - bonne - limitée	Bulletin d'informations fréquent - bonne - limitée	<i>Relais par les membres de la CLE</i> - bonne - forte	Bulletin d'informations rare - bonne - forte
ANALYSE	vers un accord collectif d'ordre général (un quasi-SDAGE) + nécessité de prévoir un fort relais local	un accord actuellement difficile avec EDF + un manque d'ancrage dans le développement local	un bon accord collectif + un bon rayonnement du SAGE, avec un rôle important du SMARL	un bon accord collectif + un bon rayonnement du SAGE

Conclusion générale

Si l'analyse réalisée a tenté de dégager des traits communs aux différentes situations étudiées et des préconisations d'ordre général, elle souligne avant tout la *très forte spécificité de chaque situation locale* et la *grande complexité de processus au caractère très innovant* et encore largement en cours pour la plupart.

Il en résulte deux grandes conséquences :

- il est tout d'abord nécessaire de *ne pas vouloir rigidifier la démarche d'élaboration d'un SAGE* en l'enserrant dans des règles trop précises et de laisser à chaque CLE le soin de trouver sa propre voie. C'est la raison pour laquelle il a souvent été jugé préférable dans le rapport de mettre en évidence les avantages et les inconvénients d'une palette de solutions plutôt que d'émettre des préconisations trop précises, afin d'aider les présidents et animateurs de SAGE à disposer d'éléments de comparaison ; dans le même esprit, ce rapport est complété par une série de monographies relatant les différences expériences analysées et pouvant servir de base d'échanges.

- il convient par ailleurs de ne pas porter un jugement hâtif et trop sévère sur des processus qui semblent parfois mal engagés : d'une part, tout processus en cours peut évoluer ; d'autre part, en analysant une situation dans le détail, on constate que celle-ci est rarement porteuse de seuls éléments négatifs et qu'elle dispose souvent des ressorts nécessaires pour évoluer. En fait, les expériences d'élaboration de SAGE doivent être vues comme *des situations d'apprentissage et d'expérimentations, où les erreurs sont donc inévitables, mais où également le droit à l'erreur doit être admis* ; il est donc important de ne pas «condamner» trop vite une expérience, mais de voir plutôt comment permettre à un processus d'évoluer. C'est dans cet esprit que doivent être comprises les analyses effectuées dans ce rapport : les difficultés ou les échecs observés, les risques de dérive mis en évidence ne doivent pas être vus comme des accusations mais avant tout servir à mieux comprendre comment conduire ces processus ; de même, certains traits ont été nécessairement forcés pour tenter d'en dégager des enseignements et ne reflètent pas toute la richesse des processus humains à l'œuvre.

Bibliographie

- Allain S., 2001a - Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE. Rapports de synthèse intermédiaires n°1 (06-2001) et n°2 (10-2001) pour le Groupe Inter-Bassins. INRA-ENGREF, 61 p. + 82 p.
- Allain S., 2001b - Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau. *In Géocarrefour*, n°3 / 2001, numéro spécial («Les territoires de la participation »).
- Allain S., 2002 - A "Negotiated Public Action" perspective for Public Management. Papier intégral (31 mai 2002) présenté au 18^e colloque de l'EGOS (European Group of Organization Studies). Barcelona, 4-6 Juin 2002. A paraître dans *Public Administration*.
- Dupont Ch., 1994 - La négociation. Conduite, théorie, applications. Dalloz, Paris, 4^e éd.
- Gaudin J.-P., 1995 - Politiques urbaines et négociations territoriales. *In Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, février 1995, 31-55.
- Gazzaniga J.-L., Ourliac J.-P., Larrouy-Castera X., 1998 - L'eau : usages et gestion. Litec, Paris, 1998, 316 p.
- Latour B., 1999 - Politiques de la nature. La Découverte, Paris.
- Lebourhis J.-P., 1999 - River Basin Management in Five European Countries. 1 - France. In Mostert E. (Ed.), 1999 - River Basin Management and Planning. Research Report n°10, 1999, RBA Centre, Delft University of Technology, 27-44.
- Schelling T. C., 1960 - The Strategy of Conflict. Traduction française : Stratégie du conflit. PUF, Paris, 1986, 312 p.

Personnes interrogées

La plupart des personnes ont été rencontrées individuellement au cours d'entretiens d'une durée d'une heure à une heure et demi en moyenne (de une demi-heure à plus de deux heures) ; certaines ont été contactées directement par téléphone.

Par ailleurs, dans certains cas, il a été possible d'assister à des réunions de la CLE ou du bureau ; enfin est mentionnée la participation à des réunions locales concernant la gestion de la ressource en eau qui ont contribué à une meilleure compréhension des situations étudiées.

N°1 – SAGE de la Nappe de Beauce

M. X. Belin – Président de la Chambre d'Agriculture du Loiret
 M. P. Billaud – Agence de l'Eau Loire-Bretagne
 M. Bournaud – Directeur de la DDAF du Loiret
 Mme N. Evain-Bousquet – Direction de l'Eau (Ministère de l'Environnement)
 M. J. Hérin – Chargé de mission auprès du DRAF du Centre
 M. D. Le-Coz – Chef du SEMA (DIREN du Centre)
 M. Ph. Lirochon – Président de la Chambre d'Agriculture d'Eure-et-Loire
 M. A. Noireau – Chef de la MISE (DDAF du Loiret)
 M. C. Renard – Directeur de Nature Centre

N°2 – SAGE du Tarn amont

M. L. Danneville – Parc Naturel Régional des Grands Causses
 M. M. Espinasse – Chef de la MISE (DDAF de Lozère)
 M. P. Labaume – SATESE (Conseil Général de Lozère)
 M. J. de La Rocque – Agence de l'Eau Adour-Garonne (délégation de Rodez)
 M. J. Prouhèze – SIVOM du Grand Site national des Gorges du Tarn, de la Jonte et des Causses
Deuxième réunion de la CLE (Saint Jean de Bruel, le 25-01-2001)

N°3 – SAGE du Loiret

M. G. Bombereau – Premier président de la CLE, adjoint au Maire d'Olivet et vice-président de l'ADAPRILS
 Mme N.-A. Dupieux – Vice-présidente de la CLE, adjointe au maire d'Orléans,
 M. J. Falala – Agence de l'Eau Loier-Bretagne
 M. B. d'Illiers – Président de l'Association Syndicale des Riverains du Loiret (ASRL)
 M. A. Noireau – Chef de la MISE (DDAF du Loiret)
 M. P. Rabourdin – Vice-président de la CLE, président du Syndicat Intercommunal du Bassin du Loiret (SIBL)
 M. C. Renard – Association de Protection du Site du Loiret (APSL), France Nature Environnement (région Centre)
 M. G. de Saint-Albin – actuel animateur du SAGE
 M. R. Taleb – adjoint au chef du SEMA (DIREN du Centre)

N°4 – SAGE de la Sèvre niortaise (a) – SAGE de la Vendée (b) – SAGE du Lay (c)

M. Ph. Bricault – Chargé de mission Marais Poitevin à la DIREN de Poitou-Charentes
 Mme L. Callens – Directrice du Forum des Marais Atlantiques
 M. Cl. Dallet – Agence de l’Eau Loire-Bretagne
 M. E. Didon – Chef du SEMA (DIREN de Poitou-Charentes)
 M. A. Fémenias – Chargé de mission Environnement au SGAR Poitou-Charentes
 M. S. Garot – Chef de la MISE (DDAF de Vendée)
 M. J. Morisset – Président de la CLE du SAGE la Sèvre niortaise, président de l’Institution interdépartementale du bassin de la Sèvre niortaise
 M. R. Rech – Chef de la MISE (DDAF des Deux-Sèvres)
 M. Cl. Roy – Hydrogéologue au Conseil Général de Vendée
Réunion Irri-mieux en Vendée (le 05-09-2000)
Assises de l’Eau de Poitou-Charentes (Poitiers, le 24-11-2000)

N°5 – SAGE de la Vilaine

M. Allanic – Directeur de l’Institution interdépartementale d’Aménagement de la Vilaine
 M. J.-P. Arrondeau – Animateur du SAGE
 M. Brillet – Directeur de la DIREN du Centre (dans la phase d’émergence du SAGE)
 M. R. Gicquel – Rennes-Métropole - Communauté d’agglomération urbaine de Rennes
 Mme Goraguer – DDASS de Loire-Atlantique
 M. A. Le Davay – Pôle de compétences de l’Eau (Ille-et-Vilaine)
 M. Y. Pellarin – ex-chef du SEMA (DIREN de Bretagne)
 M. Touffet – adjoint au chef du SEMA (DIREN de Bretagne)

N°6 – SAGE de la Boutonne

Mme N. Baudry – Animatrice du SAGE
 M. E. Didon – Chef du SEMA (DIREN de Poitou-Charentes)
 M. Emard – Président du Syndicat Mixte de la Boutonne (SYMBO)
 M. V. Hammel – Agence de l’Eau Adour-Garonne (Délégation de Bordeaux)
 M. C. Jousseau – Président de la CLE, vice-président du Comité de Bassin Adour-Garonne
 M. M. Lacouture – Directeur de l’Union des Marais (UNIMA)
 M. J. Maroteix – Président de la Chambre d’Agriculture de Charente-Maritime
 M. A. Philippe – Chef du Service Hydraulique (DDAF de Charente-Maritime)
 M. R. Rech – Chef de la MISE (DDAF des Deux-Sèvres)
 M. B. Rocher – Président du Pays des Vals de Saintonge, conseiller général

N°7 – SAGE de la Vallée de la Lys

M. M. Bielfeld – Chef de la MISE (DDAF du Pas-de-Calais)
 M. J. Blarel – Chambre d’Agriculture du Pas-de-Calais
 M. G. Delory – agriculteur, représentant des propriétaires riverains (Pas-de-Calais)
 Mme E. Chevillard-Lesueur – Animatrice du SAGE
 M. Flajolet – Président de la CLE, conseiller régional, conseiller général, président de la Communauté de Communes, maire de Saint-Venant
 M. Ph. Parent – Institution interdépartementale des Wateringues
 Mme A. Tagand – DIREN du Nord – Pas-de-Calais
Réunion de la Commission Permanente de la CLE (Saint-Venant, le 30-10-2000)

N°8 – SAGE de la Basse Vallée de l’Ain

M. Bobo – Président de l’UPRA

M. P. Castaing – EDF (délégation régionale de Lyon)

M. F. Courtois – Directeur de l’Environnement au Conseil Général de l’Ain

M. J.-Ph. Deneuvy – DIREN de Rhône-Alpes

M. Ph. Dupont – Agence de l’Eau RMC

M. Y. Majchrzak – Responsable de la Cellule Environnement à la DDE de l’Ain (de janvier 1992 à août 1996)

M. D. Martin – Président de l’Association Syndicale des Irrigants de l’Ain (ASIA)

M. J. Pernod – EDF (Responsable du GEH de Cize-Bolozon)

M. G. Piralla – Président de la CLE, conseiller Général, maire d’Ambérieu

M. J. Semelet – Animateur du SAGE

Réunion du Bureau de la CLE (Chazey-sur-Ain, le 13-10-2000)

N°9 – SAGE de la Largue

M. J.-Ph Aubry – Chargé de la police des eaux et de la pêche à la DDAF du Haut-Rhin

M. G. Cavalier – Chef de la MISE de décembre 1995 à novembre 1999 (DDAF du Haut-Rhin)

M. D. Dietman – Président de la CLE, président du SMARL, vice-président du SIVOM de Dannemarie, maire de Manspach

M. Gauthier – Service de la Navigation de Strasbourg (Mulhouse)

Mme F. Stein – Agence de l’Eau Rhin-Meuse

N°10 – SAGE de la Drôme

M. G. Delarbre – Technicien rivière au Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD) et au District d’Aménagement du Val de Drôme (DAVD)

M. F. Dols – DIREN de Rhône-Alpes

M. D. Jouve – Directeur du District d’Aménagement du Val de Drôme (DAVD)

M. J. Julien – Président de la Chambre d’Agriculture de la Drôme, vice-président du DAVD

M. Ph. Rogier – Chef de la MISE jusqu’à juillet 1998 (DDAF de la Drôme)

Mme N. Saur – Agence de l’Eau de RMC

M. J. Serret – Président de la CLE, président du District d’Aménagement du Val de Drôme (DAVD), maire d’Eurre.

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	2
Introduction générale	3-13
1. - Position du problème et objectif de l'étude	3
2. – Problématique de l'étude	3-9
2.1. – Contexte de création de la procédure de SAGE	4-5
2.2. – Spécificités de la procédure de SAGE	5-7
2.3. – Analyse de l'application de la procédure de SAGE	7-9
3. – Méthodologie	9-10
4. – Plan de l'étude	10-13
<u>Première partie : Analyse des conditions d'émergence des SAGE</u>	14-76
Chapitre I – Questions-clés posées par l'émergence d'un SAGE et l'établissement d'une CLE	15-20
I. – Analyse des éléments de procédure relatifs à l'émergence des SAGE et à la phase d'instruction	15-18
1. - Description de la procédure	15-17
2. – Analyse de la procédure	17-18
II. – Implications pour l'étude du processus d'émergence d'un SAGE et d'établissement d'une CLE	18-20
Chapitre II – Analyse comparative de l'émergence d'un SAGE et de l'établissement d'une CLE	21-76
I. – Caractérisation et première analyse de la phase d'émergence d'un SAGE et d'établissement d'une CLE dans les cas étudiés	21-32
1. - Eléments de caractérisation des 10 cas étudiés	21-23
2. – Diversité des situations quant aux modalités d'établissement d'une CLE	24-30
3. – Première approche des difficultés de réalisation	31
4. – Conclusion	32
II. – Organisation de l'action collective en faveur d'un projet de SAGE	33-53
1. – Contexte d'émergence d'un projet de SAGE	33-35
2. – Modalités d'initiation d'un projet de SAGE	36-39
3. – Organisation de la mobilisation collective en faveur d'un projet de SAGE	40-48
4. – Conclusion et préconisations	49-53

III. – Cadrage d'un projet de SAGE	54-76
1. – Délimitation d'un périmètre	54-58
2. – Etablissement d'une CLE fonctionnelle	59-69
3. – Polarisation d'un projet de SAGE	70-73
4. – Conclusion et préconisations	74-76
<u>Deuxième partie : Analyse des modalités d'élaboration des SAGE</u>	77-167
Chapitre I – Questions-clés posées par l'élaboration d'un SAGE	78-83
I – Analyse des éléments de procédure relatifs à l'activité de planification	78-81
1. - Description de la procédure	78-80
2. – Analyse de la procédure	80-81
II – Implication pour l'étude des modalités d'élaboration du SAGE	81-83
Chapitre II – Analyse comparative de l'élaboration d'un SAGE	84-167
I. – Organisation de la collaboration au sein d'une organisation-réseau <i>ad-hoc</i>	85-109
1. - Le système de pilotage de la CLE	85-92
2. - Ressources humaines mobilisées	93-104
3. - La participation générale	105-106
4. - Conclusion	107-109
II – Cadrage d'un plan de la gestion des ressources en eau	110-139
1. - Les résultats attendus d'un SAGE	111
2. - Les démarches de travail	112-118
3. - Les phases d'élaboration d'un SAGE	119-132
4. - Le choix des questions traitées	133-136
5. - Conclusion	137-139
III - Modalités de construction d'un ordre négocié	140-167
1 - La définition d'enjeux communs	140-144
2 - Place de la concertation	145-148
3 - Place de la négociation	149-154
4 - La prise de décision	155-158
5 - Légitimation et intégration dans le cadre institutionnel	159-165
6 - Conclusion	166-167
Conclusion générale	168
<i>Bibliographie</i>	169
<i>Personnes interrogées</i>	170-172
<i>Table des matières</i>	173-174