



**MINISTÈRE  
DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Direction de l'eau et de la biodiversité

Sous-direction de la protection et de la gestion de l'eau,  
des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques

## Étude évaluative de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)

### Recommandations

Version finale

Mars 2022



**ORÉADE-BRÈCHE**

*Ingénierie de l'Environnement et du Développement*

Regent Park, Bât.2 – 2480 L'Occitane

31670 LABEGE

Tél. 05 61 73 62 62

[www.oreade-breche.fr](http://www.oreade-breche.fr)

et **LBO Environnement**

1, Esplanade Albert Schweitzer - 31130 BALMA

Tél. 06 81 49 46 92



Innopolis A, 1149 rue de la Pyrénéenne

31670 LABEGE

Tél. 05 65 75 51 43

[www.Cereg.com](http://www.Cereg.com)



2, Place Chardonnet

69001 LYON

Tél. 04 78 39 31 18

[www.contrechamp.info](http://www.contrechamp.info)

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>1. RAPPEL DES CADRES ET CONTEXTE .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Cadre historique.....</b>	<b>3</b>
<b>1.2 Cadres et principes fondateurs des SAGE.....</b>	<b>4</b>
<b>1.3 Grandes évolutions observées .....</b>	<b>4</b>
1.3.1 Un cycle d’initiation de 1992 à 2006 .....	4
1.3.2 Un second cycle post-LEMA de 2007 à 2017 .....	5
1.3.3 Un troisième cycle associé à la GEMAPI entamé en 2018 .....	5
<b>2. RAPPEL DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L’ÉVALUATION .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1 À propos des politiques d’accompagnement des SAGE .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2 L’approche territoriale des SAGE au crible des critères de l’évaluation .....</b>	<b>7</b>
2.2.1 Une pertinence indiscutable de l’approche hydrographique des SAGE .....	7
2.2.2 Une cohérence limitée entre approche hydrographique des SAGE et approche administrative de l’aménagement du territoire .....	7
2.2.3 Le territoire, un pilier de moins en moins efficace pour la mise en œuvre d’une « gestion équilibrée entre usage et milieu » par les SAGE.....	8
<b>2.3 La gouvernance des SAGE au crible des critères de l’évaluation .....</b>	<b>8</b>
2.3.1 Un modèle original pertinent en quête de légitimité.....	8
2.3.2 Une cohérence affectée par les cultures et les pratiques des acteurs en présence .....	9
2.3.3 Une mise en pratique interrogeant l’efficacité de cette gouvernance.....	10
<b>2.4 La planification de SAGE au crible des critères de l’évaluation.....</b>	<b>10</b>
2.4.1 Une ambition planificatrice territoriale pertinente mais avec peu de prise sur les pressions ....	10
2.4.2 Un outil de planification cohérent en soi, mais affecté par d’autres démarches.....	11
2.4.3 Une efficacité amputée par une absence de maîtrise des pressions liées à l’aménagement du territoire .....	12
<b>2.5 Un outil et une politique « au milieu du gué » .....</b>	<b>13</b>
<b>2.6 Une ambition d’adaptation de l’outil sage.....</b>	<b>14</b>
<b>3. MATIÈRE ET ENSEIGNEMENTS DE LA PHASE PROSPECTIVE .....</b>	<b>15</b>
<b>3.1 À propos du changement climatique .....</b>	<b>15</b>
3.1.1 Motivations du choix de cette entrée .....	15
3.1.2 Trois positionnements pour réfléchir et échanger .....	16
3.1.3 Principaux enseignements des ateliers prospectifs sur « SAGE et changement climatique » ....	16
<b>3.2 À propos d’aménagement du territoire .....</b>	<b>18</b>
3.2.1 Motivations du choix de cette entrée .....	18
3.2.2 Trois orientations pour influencer les orientations/décisions d’aménagement .....	19
3.2.3 Principaux enseignements des ateliers prospectifs sur « SAGE et aménagement du territoire » .....	20
<b>3.3 À propos de la gestion intégrée de l’eau et des milieux aquatiques.....</b>	<b>22</b>

3.3.1	Motivations du choix de cette entrée .....	22
3.3.2	Deux scénarios de SAGE et leurs modalités d’élaboration et de révision .....	23
3.3.3	Principaux enseignements des ateliers prospectifs sur « SAGE et gestion intégré de l’eau et des milieux aquatiques » .....	24
<b>4.</b>	<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>28</b>
<b>4.1</b>	<b>Préambule.....</b>	<b>28</b>
<b>4.2</b>	<b>Deux manières complémentaires d’aborder et d’exposer ces recommandations .....</b>	<b>28</b>
<b>4.3</b>	<b>Recommandations sur fond d’histoire d’un SAGE rénové.....</b>	<b>29</b>
4.3.1	Des préalables à la réussite d’une rénovation.....	29
4.3.2	Une émergence à favoriser via un dossier préliminaire simplifié.....	30
4.3.3	Une CLE davantage représentative des acteurs du territoire et fonctionnelle à plein temps ....	31
4.3.4	Une nouvelle architecture des documents mettant en exergue la vocation stratégique du SAGE .....	34
	<i>La Stratégie au cœur du SAGE.....</i>	<i>36</i>
	<i>Le règlement du SAGE : Promouvoir un règlement plus en adéquation avec l’aménagement du territoire. 38</i>	
	<i>Deux documents optionnels .....</i>	<i>38</i>
4.3.5	Un processus d’élaboration assoupli et recentré sur la dimension stratégique du SAGE .....	38
	<i>État des lieux/diagnostic .....</i>	<i>39</i>
	<i>Tendances et scénarios.....</i>	<i>39</i>
	<i>Stratégie du SAGE.....</i>	<i>40</i>
	<i>Évaluation environnementale.....</i>	<i>40</i>
	<i>Procédure de consultation et enquête publique .....</i>	<i>41</i>
	<i>Procédure de révision .....</i>	<i>42</i>
4.3.6	Une animation à conforter de plusieurs manières .....	44
4.3.7	Une structure porteuse du SAGE indispensable et reflet de la dynamique locale .....	45
<b>4.4</b>	<b>Synthèse des recommandations.....</b>	<b>47</b>

## TABLE DES FIGURES

Figure 1 :	Structuration des recommandations pour un SAGE rénové .....	29
Figure 2 :	Nouvelle architecture des documents du SAGE.....	36
Figure 3 :	Processus actuel de consultation d’enquête publique du SAGE.....	41
Figure 4 :	Schéma simplifié de la procédure de consultation proposée .....	42
Figure 5 :	Les principales étapes de la procédure révisée d’élaboration et de mise en œuvre du SAGE .....	43

## 1. RAPPEL DES CADRES ET CONTEXTE

---

### 1.1 CADRE HISTORIQUE

La loi sur l'eau de 1964 a posé un nouveau cadre institutionnel fondé sur six grands bassins hydrographiques couvrant la France métropolitaine et reposant sur la mise en place d'une instance de régulation politique, – les Comités de bassin – en charge de définir les priorités politiques pour leur périmètre<sup>1</sup>. Ces priorités ont concerné le petit cycle de l'eau (alimentation en eau potable et assainissement) en réponse aux enjeux du pays. Le bras armé de cette politique était servi par les agences financières de bassin, en charge du financement et de l'appui à la mise en œuvre d'actions relayant ces priorités, elles-mêmes alimentées par une redevance fondée sur un principe pollueur-payeur appliqué de façon partielle. Cette première loi envisageait également la création d'établissements publics en capacité d'assurer la maîtrise d'ouvrage opérationnelle des actions relayant cette politique, jamais mis en place.

Si cette politique et cette organisation ont contribué à l'équipement de nombreux territoires, elle n'a pas pour autant permis de juguler l'ensemble des problèmes constatés initialement, pour des raisons externes (évolution des modes de production et de consommation, aménagement drastique des milieux aquatiques, abandon des modes traditionnels d'entretien des cours d'eau, amorce d'une prise de conscience de la dégradation de ces milieux et de ses effets délétères, ...) et internes (déficits de moyens, de coordination des actions locales, ...).

La loi sur l'eau de 1992 va pour sa part créer deux outils en charge de décliner territorialement l'impératif majeur de gestion globale et intégrée, destinée conjointement à satisfaire les besoins des usagers de l'eau et la préservation des milieux aquatiques, qui constitue un de ses fondements. L'ambition de ces outils est de favoriser une prise en charge collective des problématiques de gestion par les acteurs concernés, un effort de planification et de cohérence d'intervention, ainsi que d'une capacité à agir et mettre en œuvre les actions jugées nécessaires :

- **À l'échelle des six districts hydrographiques et relevant des comités de bassin, le SDAGE** a pour mission de fixer les grandes orientations d'une gestion équilibrée de la ressource en eau, ainsi que de définir les grands principes de son utilisation, tant en termes de quantité que de qualité, et de préciser et promouvoir les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs qu'il se fixe ;
- **À l'échelle infra de bassins-versants ou des sous bassins-versants, le SAGE** est destiné à décliner l'application des orientations du SDAGE, dans un même esprit de planification et de concertation.

Pour être complet, cette loi prévoyait l'institution d'une communauté locale de l'eau, établissement public constitué des collectivités territoriales et en charge d'assurer la maîtrise d'ouvrage des actions émanant du SAGE, avec des fortunes diverses suivant les territoires. Pendant plus d'une vingtaine d'années précédant la création des statuts d'EPAGE et d'EPTB, ce seront des syndicats généralement

---

<sup>1</sup> En outre-mer, l'équivalent des Comités de bassin, les Comités de l'eau et de la biodiversité ont été mis en place après la loi Biodiversité de 2016 et après le décret n°2017-401 du 27 mars 2017 puis l'arrêté du 14 avril 2017 relatif à la représentation des collectivités territoriales (...) aux Comités de l'eau et de la biodiversité.

intercommunaux – préexistants ou nouvellement créés – qui assureront ces missions opérationnelles, en lien avec le financement d’outils et de programmes d’actions contractuels, fortement soutenus par les agences de l’eau et l’État.

## 1.2 CADRES ET PRINCIPES FONDATEURS DES SAGE

Le SAGE est d’emblée bâti autour de trois grands piliers, incarnant différents principes :

- Un **périmètre** (ambitionnant de « faire territoire »), fondé sur une approche hydrographique pour les cours d’eau (ou hydrogéologique pour les nappes aquifères), attachée à l’idée de bassin-versant. Elle a constitué en son temps une innovation formelle majeure, envisageant un territoire non calqué sur les découpages administratifs classiques (commune, intercommunalité, département, région).
- Une **gouvernance dédiée**, assurée par la Commission locale de l’eau (CLE) et ses déclinaisons possibles (ex. bureau, commissions thématiques ou géographiques, etc.). Cette gouvernance repose sur des principes de représentation paritaire (collectivités, usagers, État), précédemment adoptés par les comités de bassins, habituellement attachée à la figure d’un « mini-parlement » local de l’eau.
- Une ambition de **planification stratégique**, portée initialement par un document, appelé communément le SAGE. Cette planification stratégique vise à introduire une dimension de long-terme à la politique de l’eau à élaborer par la CLE et mettre en œuvre à l’échelle du périmètre du SAGE.

Plusieurs autres principes sont à souligner :

- **Le poids prépondérant de l’État**, assuré par l’autorité préfectorale en charge de valider le périmètre du SAGE, la composition de la CLE et les documents produits dans le cadre du SAGE.
- Le SAGE n’en est pas moins conçu comme **relevant d’une initiative locale**, placée sous l’autorité des élus locaux qui occupent une place prépondérante au sein de la CLE.

## 1.3 GRANDES ÉVOLUTIONS OBSERVÉES

### 1.3.1 Un cycle d’initiation de 1992 à 2006

Ce premier cycle ouvre la voie des premières mises en place des SAGE, des premiers écueils rencontrés et de la concrétisation d’une planification intégrée de la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. Au-delà d’un environnement idéologique et politique propice (sommet de Rio de 1992, développement d’approches et outils territoriaux : Intercommunalité, Pays, SCoT, ...), plusieurs freins à l’égard des SAGE s’expriment. Il s’agit notamment de résistances au sein de l’État et de ses services à l’égard des libertés accordées à la politique locale de l’eau, de préventions d’élus locaux vis-à-vis de l’implication la société civile dans la gouvernance, de craintes relatives aux règles susceptibles d’émaner de la démarche, et rapidement de critiques sur la lourdeur de la démarche articulée autour des 3 grandes étapes, toujours d’actualité : phase préliminaire (délimitation du périmètre, constitution de la CLE et choix de la structure porteuse), phase d’élaboration (conception, puis approbation avec plusieurs phases de consultation avant l’arrêté préfectoral) et phase de mise en œuvre et de suivi.

Entre la loi de 1992 et la LEMA de 2006, 40 SAGE ont été approuvés et 143 engagés (données 2008). Sans être obligatoire, le SAGE apparaît alors comme un outil mobilisé.

### 1.3.2 Un second cycle post-LEMA de 2007 à 2017

Cette seconde période vise essentiellement l'application de l'ensemble des objectifs de la DCE, avec la volonté de renforcer progressivement la vocation planificatrice du SAGE et actant sa compatibilité avec le SDAGE. À ce titre, est entamé un cycle de mise en conformité des SAGE existants avec les SDAGE. En outre la portée réglementaire du SAGE avec la distinction d'un règlement opposable aux tiers, imposant cependant un alourdissement de la procédure de validation des documents. Quant au PAGD, il conjugue recommandations et mesures de compatibilité.

Le Grenelle de l'environnement confirme cette approche en instituant la faculté pour les SDAGE de déterminer des SAGE « nécessaires » pour le respect des orientations fondamentales et objectifs fixés par la DCE. Les SDAGE 2010-2015 identifieront ainsi près de 70 SAGE « nécessaires », dont 26 sont mis en œuvre et 40 reconduits dans les SDAGE 2016-2021. Cette évolution suscite d'ailleurs des positions divergentes sur le bien-fondé de rendre obligatoire les SAGE.

### 1.3.3 Un troisième cycle associé à la GEMAPI entamé en 2018

Ce dernier cycle que l'on est tenté de qualifier de « gemapien » renvoie aux obligations faites aux collectivités et à leurs groupements en transformant quatre missions de l'article L211-7 du code de l'environnement en compétences obligatoires :

- L'aménagement des bassins-versants ;
- L'entretien et l'aménagement des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau ;
- La défense contre les inondations et contre la mer ;
- La protection et la restauration des zones humides.

Applicable à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la réforme concentre à l'échelle intercommunale des compétences précédemment morcelées, facilitant a priori le rapprochement entre gestion des inondations et aménagement du territoire ou encore permettant de concilier urbanisme et gestion des milieux aquatiques. Cette évolution octroie aux collectivités et aux élus locaux une place centrale dans la gestion des problématiques traitées par le SAGE. L'exercice de la compétence peut s'accompagner d'une taxe additionnelle facultative et affectée qui leur permet de disposer de moyens propres pour intervenir opérationnellement et d'être ainsi moins dépendants d'autres financements publics. Cette situation crée de nouvelles perspectives intéressant l'outil SAGE au premier chef, dont :

- En termes d'aménagement, les élus peuvent se trouver confrontés à différents choix impliquant d'apprécier les enjeux des territoires des EPCI dont ils ont la charge au regard de ceux des bassins-versants. Sur le plan des priorités d'intervention, face à un risque majeur d'inondations, la question des arbitrages entre les volets milieux et inondations peut aussi se poser.
- En matière de gouvernance, les élus peuvent également s'interroger sur les risques à voir mettre en débat au sein de la CLE une des questions relevant de leur compétence et considérer que les délibérations à conduire au sein des instances des collectivités suffisent à légitimer leurs décisions.
- Sur un plan temporel, il s'agit de savoir quelle place accorderont les élus à une démarche réputée lourde face à la temporalité réduite de leur mandat et à la nécessité d'agir vite.

Finalement, ces interrogations incitent à se demander quel type de plus-value un SAGE peut apporter aux EPCI-FP confrontés à un large éventail de compétences et d'obligations et à des nécessités de priorisation financière, ou, autrement dit, quelle place accorderont-ils à cet outil dans leurs stratégies relevant de la compétence GEMAPI ?

## 2. RAPPEL DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

---

### 2.1 À PROPOS DES POLITIQUES D'ACCOMPAGNEMENT DES SAGE

La loi sur l'eau crée le SAGE en 1992, le dotant d'un pouvoir juridique fort, tout en le concevant comme résultant d'une initiative locale à l'échelle du territoire concerné fortement mise en avant. Si le SAGE n'en a pas moins toujours été fortement encadré par l'État et ses établissements publics, il est patent que le cadre réglementaire s'imposant aux SAGE s'est fortement renforcé au cours des 30 dernières années.

L'accroissement de la portée réglementaire du SAGE (LEMA 2006) a pour conséquence d'alourdir le processus d'élaboration. La mise en place de la DCE et sa traduction via des SDAGE - documents de planification cadres à l'échelle des districts établis par la loi de 1992 - plus prescriptifs ont accru cet encadrement, dont l'aboutissement consiste à la création de SAGE « nécessaires » relevant de l'initiative des SDAGE. Ce qui n'empêche pas les SDAGE de développer des stratégies plus ou moins injonctives vis-à-vis de cet outil (ex. taux de couverture par des SAGE, complémentarité avec d'autres outils de gestion territoriale, ...).

À partir de 2017, c'est la création de la compétence GEMAPI dont hérite les collectivités qui interroge diversement suivant les territoires le positionnement des SAGE : remise en cause de la gestion intégrée par bassin-versant, dispersion de l'exercice des compétences « eau » au sens large, marginalisation de la gouvernance pluripartite associée au SAGE, ...

Sur un plan financier, les agences de l'eau soutiennent activement les SAGE – accompagnées elles-mêmes diversement par les Régions et les Départements – sur les volets animation, études et appuis à leur élaboration et études thématiques complémentaires. Grâce à des taux significatifs, ces financements demeurent déterminants de la mise en œuvre de cette politique sur les territoires concernés. Aux yeux d'une majorité de CLE, leur insuffisance et/ou leur érosion oblige cependant les SAGE à opérer des choix de priorités.

Sur un plan méthodologique, les porteurs de SAGE ont bénéficié lors de la première décennie de leur existence de la publication de différents guides, établis notamment à partir de premiers retours d'expérience. Ces documents se sont progressivement densifiés et centrés sur la dimension réglementaire de l'outil. Des réseaux de soutien aux animateurs, à l'initiative de différents acteurs, ont complété ces documents témoignant de l'importance des pratiques d'échange d'expériences dans le cadre de ces missions d'animation. Plus exceptionnellement, les présidents de CLE bénéficient d'instances d'échange à l'échelle de régions ou d'EPTB.

L'examen de ces leviers de l'accompagnement permet de constater qu'entre accompagnement et encadrement la marge peut être faible. Si l'accompagnement apporté aux territoires dès l'initiation des SAGE s'est maintenu, voire partiellement amenuisé, l'encadrement supra des SAGE s'est renforcé significativement, avec notamment pour conséquence que depuis la création de SAGE « nécessaires » à l'initiative des SDAGE, 9 SAGE sur 10 sont « nécessaires ».

## 2.2 L'APPROCHE TERRITORIALE DES SAGE AU CRIBLE DES CRITÈRES DE L'ÉVALUATION

### 2.2.1 Une pertinence indiscutable de l'approche hydrographique des SAGE

La pertinence de l'approche territoriale du SAGE dont le périmètre est basé sur une unité hydrographique ou hydrogéologique fait clairement l'unanimité parmi tous les acteurs rencontrés dans le cadre de cette évaluation.

Nos investigations permettent d'estimer que les politiques de l'eau, telles que conçues dans la loi de 1964, confirmées et approfondies par la loi de 1992 et affinées dans le cadre de la LEMA 2006, nécessitent d'être fondées sur une approche territoriale dédiée.

En effet, si les principes de ces politiques sont bien du ressort de pouvoirs situés à des échelles supra (Europe, France, Districts), leur mise en œuvre relève d'échelles infra fondées sur une logique hydrographique (bassins-versants, nappes aquifères, ...).

Cette approche territoriale permet également de mettre en place une gouvernance pluripartite en capacité de mettre en présence l'ensemble des usages et intérêts concernés. En cela, nous rejoignons la quasi-totalité des acteurs consultés engagés dans des SAGE qui n'envisagent d'ailleurs pas d'alternatives à cette approche.

### 2.2.2 Une cohérence limitée entre approche hydrographique des SAGE et approche administrative de l'aménagement du territoire

L'approche hydrographique prônée par les SAGE se fonde sur une approche systémique cohérente des relations que les milieux et la ressource en eau entretiennent entre eux.

Les acteurs interrogés considèrent dans l'ensemble que la définition du périmètre SAGE sur une base physique (BV ou nappe) a permis de constituer un territoire bien reconnu par (et auquel se sont identifiés) les différents acteurs de l'eau (petit et grand cycle de l'eau).

Depuis trente ans, **les périmètres de travail des SAGE sont reconnus par les acteurs de l'eau**, mais les travaux qui en résultent à travers les PAGD et les règlements viennent percuter des travaux réalisés à l'échelle administrative par le monde de l'aménagement du territoire. Cette « **confrontation de territoires** » est renforcée par des acteurs qui ne travaillent pas beaucoup ensemble, impliquant ainsi des discours et des cultures différentes sur les approches territoriales. Concrètement, les périmètres en soit ne sont pas des problématiques contraignantes, c'est plus une **problématique de gouvernance différenciée** qui complexifie ou bloque les tentatives de rapprochement et rendent compte pour finir d'une cohérence externe relativement limitée entre ces deux approches.

L'État qui pourrait assurer une cohérence des approches a encore une culture sectorielle administrative calée sur des codes juridiques différents, cumulé également à des pertes de moyens humains et financiers pour la mettre en œuvre efficacement.

On voit donc en conséquence que le lien entre l'eau et l'aménagement du territoire s'est organisé autour de **démarches administratives et juridiques** plutôt que par des approches de planification conjointes et d'ouverture à des formes de gouvernance nouvelles.

Le **territoire hydrographique** est sans aucun doute un **pilier pertinent des SAGE** avec un regard hydrographique, mais **pas un levier au rapprochement avec l'aménagement du territoire** étant donné les évolutions actuelles des SAGE vers l'instruction et le contrôle.

### 2.2.3 Le territoire, un pilier de moins en moins efficace pour la mise en œuvre d'une « gestion équilibrée entre usage et milieu » par les SAGE

L'analyse de l'efficacité, dans le sens d'atteinte des résultats attendus par l'action des SAGE sur le terrain, s'applique a priori plus au pilier « Planification » qu'aux deux autres piliers que sont le Territoire et la Gouvernance.

Mais de façon générale, il est possible de dire que la politique des SAGE rencontre **de plus en plus de difficulté à être efficace** par rapport à son objectif, pourtant central, qui était de mettre en place sur les territoires de SAGE une gestion équilibrée entre les intérêts de protection des milieux aquatiques et des ressources en eau et ceux des usages.

En effet, la notion de territoire a été fortement bousculée avec **l'arrivée de la compétence obligatoire de la GEMAPI dans les EPCI-FP**, et par répercussion la gestion équilibrée à l'échelle d'un bassin hydrographique a été mise à mal.

Le **grand cycle de l'eau**, déjà complexe à aborder en matière de gestion intégrée, a été **fragmenté** par une approche juridique déstructurante pour les structures opérationnelles de bassins. Les EPCI-FP se mobilisant dans des prises de compétences en lien avec de la maîtrise financière sur des enjeux forts et coûteux comme la gestion des ouvrages de protection des inondations, laissant finalement les milieux aux structures de bassin.

Une histoire de bassin hydrographique construite progressivement depuis 1992 a été ramenée en 4 ans à nouveau à l'échelle administrative, sans cohérence sur le grand cycle de l'eau. La question de savoir **comment est-il possible de garantir une gestion équilibrée efficace dans ce contexte** se pose donc aujourd'hui. Se pose aussi la question même de l'avenir des SAGE face à la logique administrative. Le territoire s'avère être un pilier bien déstabilisé et fragilisant probablement l'efficacité future des SAGE.

## 2.3 LA GOUVERNANCE DES SAGE AU CRIBLE DES CRITÈRES DE L'ÉVALUATION

### 2.3.1 Un modèle original pertinent en quête de légitimité

Le modèle de gouvernance associé aux SAGE constitue un point fort de l'outil SAGE. En actant l'existence d'un lieu (la CLE) où les parties prenantes de la gestion de l'eau sur un périmètre hydrographique cohérent peuvent se rencontrer, échanger et se projeter collectivement apparaît en effet comme un acquis essentiel, reconnu par tous les acteurs consultés. Concevoir ce lieu comme destiné à être pérenne est aussi une spécificité à souligner, reconnaissant d'emblée la nécessité d'une gestion au long cours des enjeux traités. De ce point de vue, ce modèle se distingue clairement de celui du débat public attaché historiquement à des grands projets d'aménagement, qui ne sont donc pas voués à être permanent.

**Ce modèle a su trouver sa place et inspirer le monde de la gestion de l'eau** depuis près de 30 ans et il paraît aujourd'hui difficile d'envisager un projet ou un programme de gestion de l'eau et des milieux aquatiques un tant soit peu ambitieux concernant la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sans le doter d'un dispositif de concertation. Il est cependant nécessaire de ce point de vue de **distinguer ici la sphère du petit cycle de l'eau** (usage de la ressource), dont la gestion antérieure à la création SAGE reste conçue sous l'angle d'un service relevant de la compétence des collectivités, **de celle d'un grand cycle** (développant une approche intégrée de l'eau et des milieux aquatiques) dont la prise en compte

est conjointe avec la création des SAGE. Les projets relevant du petit cycle continuent généralement à être gérés comme une question d'ordre technique n'appelant pas de concertation (modèle de « boîte noire »), contrairement à ceux relatifs au grand cycle touchant généralement un large panel d'usages et d'intérêts sur les territoires concernés.

Cependant, **ce modèle n'a pas fait école au sein des politiques territoriales** au-delà de sa sphère d'origine et aboutit aujourd'hui à un véritable paradoxe : les élus moteurs des SAGE et les représentants du monde associatif, ayant développé ou pris part à ce mode de gouvernance, l'envisagent comme incontournable tout en soulignant son déficit de reconnaissance.

### 2.3.2 Une cohérence affectée par les cultures et les pratiques des acteurs en présence

La CLE, instance unique dans le paysage politique national, demeure encore aujourd'hui une innovation. Elle n'en apparaît pas moins comme une **réponse cohérente à l'ambition de gouvernance renouvelée portée par les SAGE**. Les SCoT qui sont sans doute les outils les plus proches des SAGE de par leur vocation restent par exemple du ressort décisionnel exclusif d'une assemblée d'élus.

Pourtant, ce modèle se trouve en rupture avec une culture politique jacobine traditionnelle et interroge les représentations et pratiques des différentes parties en présence :

- **Il vient contrevenir aux pratiques descendantes des pouvoirs publics** (et de certains élus) en matière de conception et de mise en œuvre des politiques publiques, avec à la clef des risques avérés de mise en cause du pouvoir des acteurs de la CLE et de la CLE elle-même ;
- **Il interroge également les pratiques des élus locaux**, qui peuvent rencontrer des problèmes de positionnement au sein de l'arène de la CLE, avec une difficulté à trouver un équilibre entre des rôles de partie prenante au même titre que les autres acteurs, d'animateurs de la mise en débat ou encore d'arbitres entre des acteurs aux intérêts opposés. De fait, il apparaît qu'en dehors d'un noyau dur d'élus en capacité d'assurer ces différents rôles, une bonne part des élus demeure en marge, voire démissionnaire, dans le cadre de ce système ;
- Concernant les usagers, il peut parasiter les pratiques de « négociations discrètes » d'acteurs disposant d'un poids politique ou économique. Il peut aussi témoigner de la difficulté d'acteurs de la société civile à assurer un rôle de représentation, avec des approches limitées des intérêts en jeu ou encore des volontés de freinage, voire de blocage, des processus de concertation. Plus généralement, c'est la vocation du collège des usagers à accueillir des acteurs aux points de vue divers et souvent antagonistes qui est mise en cause.

Autant dire que la cohérence de la gouvernance associée au SAGE relève d'un véritable apprentissage pour l'ensemble des acteurs, renouvelé régulièrement pour des élus dont la nomination à la CLE suit le rythme des mandatures de leurs collectivités.

À cela s'ajoute les **animateurs des SAGE qui font face à un métier** complexe, exigeant de trouver un positionnement adapté entre leur fonction technique et leur fonction stratégique et tactique d'animation pour laquelle ils ne disposent généralement pas d'emblée des compétences nécessaires. Davantage que des guides méthodologiques énonçant des principes pour l'action mais manquant forcément de pragmatisme (c'est-à-dire de capacité à resituer l'action dans son contexte), cette « formation socio-politique » *in vivo* appelle en priorité des réseaux actifs d'échanges entre praticiens, qui ont été trop rarement pensés comme incontournables par les promoteurs de cette politique.

### 2.3.3 Une mise en pratique interrogeant l'efficacité de cette gouvernance

Ce mode de gouvernance trouve sa pleine expression dans sa mise en pratique. Entre l'esprit et la lettre, **les questions sont multiples concernant différentes difficultés fonctionnelles** relatives par exemple aux modalités de renouvellement des collèges de CLE, à la mobilisation des acteurs notamment lors de la mise en œuvre du SAGE (associée à la difficulté d'atteindre les quorums attendus) ou encore au caractère chronophage de la concertation. Ces questions sont posées de manière d'autant plus cruciale que les cadres réglementaires encadrant le fonctionnement de la CLE tendent à accroître certaines pesanteurs et il importe de retenir qu'à l'heure actuelle, les CLE ne sont réellement fonctionnelles que la moitié du temps.

Au-delà, sont interrogées les **prérogatives politiques réelles dont disposent les CLE**, sachant que leurs **décisions** peuvent se trouver **affectées ou contredites soit par l'État**, dans le cas de décisions en contradiction avec les avis de la CLE (voire avec les orientations du SAGE) ou dans une moindre mesure en **décalage avec les actions mises en œuvre par les collectivités du territoire**, en particulier lorsqu'il s'agit de la collectivité porteuse du SAGE. Ces mises en cause apparaissent comme un facteur tangible de démotivation et de démobilisation des acteurs de la CLE.

Enfin et plus fondamentalement, demeure l'interrogation sur la capacité de la CLE à porter des ambitions jugées à la hauteur des enjeux tout en ménageant un consensus suffisant entre des acteurs aux intérêts divers, voire antagonistes. Ce dernier point est loin d'être négligeable : le SAGE et sa gouvernance hybride peuvent être considérés comme une initiative du législateur destinée à inscrire les politiques de l'eau sous un régime de contrôle des usages autre que placé sous sa seule autorité. Il réclame cependant d'être confronté aux constats évaluatifs consacrés à la portée planificatrice et opérationnel de l'outil.

En dépit de ce tableau en demi-teinte, il est nécessaire de souligner que **tous les acteurs des CLE consultés se sont montrés attachés au premier chef à l'existence de cette instance**. Si la portée des documents du SAGE a souvent été discutée, l'existence de ce mode de gouvernance original constitue de ce point de vue le **principal point fort du SAGE**, au travers de l'espace pérenne de concertation offert, de sa vocation à associer un large panel d'acteurs, ainsi que de la possibilité de les réunir autant que nécessaire. S'y ajoutent les marges de manœuvre offertes en termes de déclinaison et d'animation de ce dispositif offrant une souplesse indispensable. En regard, on peut cependant s'étonner que le caractère incontournable de ce mode de gouvernance pour ceux qui le pratiquent ne suffise pas à lui-même à **faire évoluer l'image de lourdeur et de complexité** – incarnée par celle « d'usine à gaz » – attachée au SAGE.

## 2.4 LA PLANIFICATION DE SAGE AU CRIBLE DES CRITÈRES DE L'ÉVALUATION

### 2.4.1 Une ambition planificatrice territoriale pertinente mais avec peu de prise sur les pressions

Comme déjà conclu dans le chapitre sur le Territoire (cf. § 2.2.1), depuis que la loi sur l'eau de 1964 renforcée par celle de 1992, a introduit la planification à l'échelle des districts et des bassins-versants pour apporter une dimension intégrée des approches de la gestion de l'eau, **la pertinence de traiter les approches de l'eau d'une manière globale à des échelles de bassins-versants ou de nappes** plutôt que de manière sectorielle **n'est plus remise en question par personne**, comme le confirment nos investigations. **Cette pertinence est également vérifiée par la connaissance acquise** sur les

interrelations entre toutes les composantes des domaines de l'eau (ressource en eau, milieux aquatiques, zones humides, espaces de bon fonctionnement, autoépuration, ...), mais sur celles des cours d'eau et de leurs bassins mieux reconnus en particulier face aux conséquences sensibles du changement climatique (érosion des sols, ruissellement, dynamique fluviale, ...).

Cependant cette pertinence de la planification à cette échelle trouve une limite dès lors qu'on aborde le lien avec les usages et les pressions, c'est-à-dire les problématiques de l'aménagement du territoire. Avec la loi sur l'eau de 1992, l'approche intégrée vise à renforcer la planification au-delà de l'eau au sens strict, en lien avec des constats réalisés dès cette époque et montrant bien l'importance de pouvoir intégrer les usages et leurs pressions dans les documents de planification. À cette époque, la planification des usages à de telles échelles n'existait pas (hormis des SDAU à l'échelle de grandes agglomérations, les SCoT et les PLU sont créés en 2000 et seuls les POS pouvaient y prétendre...). Quant à l'agriculture, la planification de ses grandes orientations est depuis 60 ans le résultat de cadres et de politiques d'échelles nationale et européenne, très éloignés de celle des SAGE.

La pertinence de planifier d'une manière équilibrée entre les usages, la ressource en eau et les milieux n'est pas remise en question, et la DCE, avec des obligations d'atteinte du bon état, conforte cette nécessité de lier les pressions et les impacts.

#### **2.4.2 Un outil de planification cohérent en soi, mais affecté par d'autres démarches**

**Face à cette ambition de planification, l'outil SAGE paraît adapté** pour apporter une réponse à la gestion équilibrée entre les usages et des ressources en eau et des milieux aquatiques d'un même bassin-versant ou aquifère.

Dans l'optique d'élaborer un projet territorial, **son élaboration** partant d'un état des lieux puis d'un diagnostic pour définir une stratégie de gestion sur la base d'un document planificateur (le PAGD), renforcée d'un règlement sur les enjeux forts du territoire, **s'inscrit dans une démarche de projet classique, mais tout à fait logique**. Pour s'assurer de son caractère intégré, **le SAGE est coconstruit avec l'ensemble des parties prenantes** de la politique de l'eau et des usages concernés. Creuset du SAGE, la CLE instaure une gouvernance multipartite fondée sur trois collèges (élus, usagers et État), permettant de distinguer et articuler leurs contributions. Ce qui lui permet généralement d'envisager un déploiement stratégique cohérent de la politique de l'eau à son échelle.

Cependant, cette cohérence trouve aussi des limites car **l'outil SAGE s'est confronté à d'autres outils de planification**. Il s'agit principalement des SCoT créés en 2000 dans le cadre de la loi SRU et compétents sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Situés à des échelles infra, les PLU, PLUi et Cartes communales entretiennent un lien de compatibilité avec les orientations du SCoT. Bien qu'également liés par un impératif de compatibilité (le SCoT doit être compatible avec le SAGE considéré supérieur dans la hiérarchie des normes), le SCoT s'inscrit sur des périmètres différents (correspondant davantage à des bassins de vie) et des modalités différentes de concertation et de mise en œuvre qui ne favorisent pas le dialogue entre ces approches.

Quant à l'agriculture, activité gestionnaire de l'espace au premier chef, les décisions qui déterminent ses orientations sur le territoire échappent pour l'essentiel aux SAGE comme aux territoires qu'elle occupe.

### 2.4.3 Une efficacité amputée par une absence de maîtrise des pressions liées à l'aménagement du territoire

Les SAGE, depuis la volonté de les élaborer jusqu'à leur mise en œuvre et leur suivi, en passant par leur révision, soulèvent auprès des acteurs impliqués des **interrogations sur leur capacité à apporter une plus-value pour la reconquête du bon état et des équilibres entre les milieux et les usages.**

Ce sont d'abord **la lourdeur et la longueur de la procédure de leur élaboration** qui mettent en cause systématiquement l'efficacité des SAGE. Les problèmes récurrents, tels que le temps de renouvellement des membres ou les étapes obligatoires de « procédure » et leur validation induisent un manque de lisibilité stratégique, pourtant nécessaire à la gouvernance en place (CLE) pour piloter une véritable politique de l'eau dans le temps. Le temps et l'énergie consacrés aux étapes d'élaboration, de révision et à l'instruction des dossiers réglementaires révèlent **une contradiction entre une planification stratégique attendue et une réalité opérationnelle procédurière.**

Le **déficit de traduction dans des documents accessibles de suivi et d'évaluation**, nécessaires au pilotage d'une politique de l'eau, rend **le SAGE peu lisible, ni visible** par la plupart des acteurs. Autant de facteurs qui ne favorisent pas le partage sur son périmètre de ses ambitions ainsi que le rapprochement avec le cercle des acteurs de l'aménagement du territoire.

Les logiques de réorganisations territoriales récentes (Loi NoTRE et compétence GEMAPI) renforcent cette vision d'une planification SAGE peu efficace, au profit d'une vision programmatique plus opérationnelle. L'efficacité de la complémentarité entre planification et programmation interroge sur la plus-value à mener systématiquement les deux démarches. Au-delà d'un jeu de postures politiques et financières, la GEMAPI paraît dès aujourd'hui en capacité de remettre en question l'utilité d'une planification à l'échelle de bassins-versants. Dans tous les cas, cette logique de planification doit démontrer et redémontrer sa plus-value, si elle ne veut pas voir fragilisée, voire affectée définitivement, l'ambition de gestion intégrée construite dans les 30 dernières années.

La question du lien entre la planification de l'eau et celle de l'aménagement du territoire est certainement le point où l'efficacité de l'outil SAGE à atteindre ses buts est le plus mise en cause. Comme évoqué à plusieurs reprises, ces deux mondes (eau et aménagement du territoire) fonctionnent chacun avec leurs propres procédures, organisations et réglementations. Alors que la planification dans le cadre des SAGE vise à garantir l'équilibre entre les usages et les milieux, on constate que les usages sont en fait hors du champ de maîtrise des SAGE.

Les approches et tentatives actuelles pour assurer le rapprochement entre les deux mondes passent essentiellement par un **canal juridique** mobilisant notamment la **notion de compatibilité** et renvoyant à la **production d'avis sur des dossiers réglementaires**. Cette approche ajoute de la lourdeur aux démarches et une perte de sens de la planification au profit de l'instruction généralement tardive de dossiers déjà très engagés. Nous disposons de quelques **retours positifs** de cette approche d'ordre régaliennne par des SAGE expérimentés avec des changements favorables dans certains projets d'aménagement. Ces propositions et évolutions contournent en quelque sorte l'ambition de planification commune par un **processus administratif unilatéral de l'eau vers l'aménagement**. La gestion de l'eau au sens strict reste efficace dès lors qu'il n'y a pas de soucis avec les pressions d'usages mais est faiblement efficace dès lors qu'il est nécessaire de faire évoluer certains usages pour réduire les pressions associées.

De façon plus ou moins exceptionnelle, une **planification partagée existe sur certains territoires** où les périmètres des SCoT coïncident à peu près avec le bassin hydrographique, mais également sur des territoires où des acteurs de l'urbanisme et de l'eau arrivent à travailler ensemble par la volonté d'élus ou par des actions qui ont fait naître des approches communes et partagées entre techniciens.

Bien que trente ans d'histoire montrent les **limites d'un scénario réglementaire de mise en cohérence**, celle-ci suscite encore de fortes attentes chez les porteurs de SAGE, focalisées notamment sur l'obtention du statut de Personne publique associée. **Quelques exemples montrent que d'autres pistes semblent pouvoir être suivies**, reposant sur une interconnaissance des acteurs des deux « mondes », une coopération dans le cadre de l'élaboration/révision de leurs documents, mais aussi la mise en place de projets et démarches innovantes communes, conçues comme des occasions d'apprentissage de la coopération. Il est également possible d'estimer que les **événements cruciaux liés au changement climatique** obligeront rapidement au rapprochement par nécessité vitale, faisant disparaître ce fonctionnement traditionnel « en chapelles ».

Autant de pistes qui exigent cependant une **capacité d'animation renforcée** pour la plupart des SAGE, ainsi que **les acteurs supra**, appuyant et encadrant les SAGE (État, établissements publics, Régions et Départements), envisagent positivement une forme d'autodétermination plus affirmée des territoires, sans crainte de « perdre » du pouvoir ou de la légitimité historique. Il importe également de laisser des marges suffisantes à l'innovation émanant des territoires.

En conclusion **l'efficacité de la planification territoriale dans le domaine de l'eau a été renforcée depuis 30 ans** grâce à l'outil SAGE, mais sans véritable connexion avec l'aménagement du territoire et les nombreux usages qu'il recouvre. **Cette planification est demeurée pour l'essentiel en réaction et/ou corrective face aux pressions subies sans pouvoir prétendre à une réelle anticipation stratégique intégrant les usages associés.** À ce titre, sa pleine efficacité reste à être démontrée.

## 2.5 UN OUTIL ET UNE POLITIQUE « AU MILIEU DU GUÉ »

À l'issue de l'évaluation, nous avons envisagé le SAGE comme étant « au milieu du gué » pour les raisons suivantes :

- **Les SAGE sont pris entre posture réglementaire** (privilegiée mais à la portée interrogée) **et démarche de projet territorial** (marginalisée notamment par un déficit de distinction entre approche stratégique et programmatique).
- Les SAGE voient également **leur ambition d'agir affectée par la lourdeur des procédures** qui s'est accrue avec le temps.
- Aujourd'hui **le territoire national se trouve à moitié couvert** avec plus de 190 SAGE à différents stades. Depuis 10 ans, **on constate une dynamique faible de création de nouveaux SAGE**, associée aux SAGE « nécessaires » intimés par les comités de bassin, reléguant au second plan le principe d'initiative locale.
- **Les gestionnaires de milieux aquatiques apparaissent à moitié « conquis »**, entre des porteurs de SAGE n'imaginant pas s'en passer (notamment de la CLE) et les autres qui ne souhaitent a priori pas s'y lancer (image de lourdeur et plus-value difficilement appréhendable).
- **Une ambivalence partagée au sein des collèges de la CLE**, avec des acteurs partageant de fortes attentes, d'autres des craintes et préventions et d'autres encore de l'indifférence.

- Des visions différentes de la place et du rôle des SAGE suivant les districts des Agences de bassin, entre couverture à 100% et SAGE répondant à des enjeux spécifiques.

## 2.6 UNE AMBITION D'ADAPTATION DE L'OUTIL SAGE

Dans la conclusion du rapport intermédiaire d'évaluation, nous avons jugé que bien que se situant au milieu du gué, **les promoteurs et les acteurs de cette politique n'avaient pas le choix de reculer.**

Dans ce contexte, nous proposons de **situer cette réflexion dans l'optique d'adapter cet outil et la politique destinée à l'accompagner**, notamment en l'actualisant au regard du contexte dans lequel les politiques évoluent. L'ambition est de **le rendre plus attractif pour les gestionnaires concernés et leurs partenaires territoriaux**, car plus adaptés aux enjeux et contexte actuels de la gestion de l'eau et des milieux aquatique, sachant qu'aujourd'hui :

- Il n'existe quasiment **plus de territoires orphelins** de toute gestion du grand cycle de l'eau, (alors qu'ils l'étaient quasiment tous il y a 30 ans),
- La croissance et le développement des territoires continuent à s'appuyer sur la **mobilisation significative de ressources et d'espace**, à laquelle l'eau et les milieux aquatiques n'échappent pas,
- **La multiplication d'outils contractuels multithématiques ou thématiques** associés aux politiques de l'eau (contrats de milieux ou de bassins-versants, AAC, PRGE, ...), qui bénéficient pour certains d'une gouvernance inspirée des SAGE,
- **Et le changement climatique**, revêtant toujours plus de réalités.

### 3. MATIÈRE ET ENSEIGNEMENTS DE LA PHASE PROSPECTIVE

---

Le cœur de cette phase a reposé sur l'organisation de 3 ateliers associant les différentes parties prenantes de SAGE. Au total, près d'une centaine d'acteurs ont pu confronter leurs connaissances, leurs expériences et leurs attentes à un certain nombre d'hypothèses proposées par l'équipe d'étude. Les ateliers ont accueilli tous types d'acteurs associés aux CLE (porteurs, services de l'État et assimilés, acteurs environnementaux), en dehors d'acteurs économiques, quasiment absents. Ce chapitre présente ces propositions et les principaux enseignements tirés de ces ateliers.

#### 3.1 À PROPOS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

##### 3.1.1 Motivations du choix de cette entrée

Les raisons qui nous amènent emprunter le changement climatique comme une entrée pour nos réflexions et échanges sont les suivantes :

- Il s'agit aujourd'hui d'une **préoccupation centrale pour quasiment tous les SAGE consultés** dans le cadre de cette évaluation. Ce facteur longtemps négligé ou relégué au second plan devient la toile de fond de toute réflexion stratégique des SAGE, qu'ils soient en élaboration ou en révision.
- **Différents phénomènes observés sur les bassins-versants ou au niveau des aquifères militent en faveur de cette prise en compte** (ex. apparition et multiplication des assecs sur les cours d'eau, déficit croissant de recharge des nappes, accroissement des phénomènes de ruissellement attribués à des événements pluvieux jugés plus intenses, etc.).
- La sensibilité des populations locales à ces phénomènes apparaît d'autant plus importante, qu'ils se produisent sur des territoires qu'ils ne concernaient pas antérieurement (sauf en climat méditerranéen qui cumule sécheresses et précipitations violentes).
- Rappelons ici que le dernier rapport du GIEC publié en août 2021 a confirmé que **les changements climatiques vont entraîner des répercussions sur l'humidité, la sécheresse, les zones côtières et les océans**. Ainsi, si nous ne limitons pas le réchauffement à +1,5 °C, le stress hydrique se fera plus sentir. Or, déjà 50% de la population mondiale est soumise au stress hydrique.
- Cette situation s'explique essentiellement par **l'intensification du cycle de l'eau**, avec à la clef des sécheresses plus marquées, accompagnée d'une diminution des débits d'étiage et d'enjeux concernant l'accès à la ressource en eau. Concernant les précipitations, l'incertitude est plus marquée, avec, pour la métropole, une possible stabilité des volumes mais une redistribution sur l'année favorisant les pluies hivernales et leurs conséquences.
- Ces constats montrent combien **l'eau risque de constituer un des premiers et principaux indicateurs sensibles** de changement climatique qui restent par ailleurs souvent difficiles à appréhender étant donnée l'échelle planétaire à laquelle il se développe.
- **De nombreuses mesures attendues sur l'eau sont du ressort de l'adaptation et se feront à des échelles restreintes**, correspondant peu ou prou à celles des périmètres de SAGE (ou de plusieurs SAGE confluant vers un même cours d'eau).

Dans cette perspective, les SAGE et leur CLE nous paraissent avoir un rôle déterminant à jouer pour éviter des rivalités sur l'eau entre usages et dont les milieux risquent de payer le prix.

### 3.1.2 Trois positionnements pour réfléchir et échanger

Dans cet esprit, pour initier notre réflexion, nous avons choisi de mettre en débat 3 rôles que pourraient jouer à l'avenir les SAGE ou leur CLE.

Le SAGE investit prioritairement la <b>production de connaissance, son partage</b> de connaissance et sensibilisation	Le SAGE et sa CLE entendent occuper une <b>place de modérateur / médiateur sur les questions de partage de la ressource</b> en intégrant les enjeux associés aux milieux	La CLE assure des missions de <b>réglementation et de contrôle des usages</b>
<p>Dans ce cadre, le SAGE peut se voir confier différentes missions :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le SAGE entend objectiver les débats sur le changement climatique en apportant des informations fiables.</li> <li>• Il veille à rendre accessible cette information au plus grand nombre.</li> <li>• Il cherche à sensibiliser les acteurs concernés aux vulnérabilité induites par le dérèglement climatique</li> <li>• Il encourage la recherche de solutions permettant de s'adapter à ce changement.</li> </ul>	<p>La CLE se positionne en « juge de paix » concernant les conflits relatifs à la disponibilité et la qualité de la ressource, résultant du changement climatique.</p>	<p>Les tensions engendrées par le changement climatique sont telles que la CLE se voit doter de missions de réglementation et de contrôle, destinées à faire respecter les règles qu'elle édicte et/ou relaie prioritairement sur son territoire.</p>
<p>Pour chacun de ces positionnements, quels intérêts, quelles limites, quels risques et quelles conditions ? S'ils ont à être gérés de concert, quelles conditions ?</p>		
<p>Le SAGE est-il condamné à jouer les « lanceurs d'alerte » ? Quel intérêt d'investir le champ pratique de l'innovation ? Avec quels moyens pour y faire écho ?</p>	<p>La CLE et ses membres sont-ils susceptibles de se situer « au-dessus de la mêlée » ? La CLE dispose-t-elle d'un pouvoir et d'une légitimité suffisante pour occuper cette position ? De quels moyens dispose-t-elle pour faire respecter ses décisions ?</p>	<p>Le renforcement du pouvoir du SAGE induit-il un positionnement difficilement compatible avec d'autres ? Quelle articulation avec la police de l'eau ?</p>

### 3.1.3 Principaux enseignements des ateliers prospectifs sur « SAGE et changement climatique »

Le tableau ci-dessous propose une synthèse des échanges en atelier sur ces 3 positionnements.

	Le SAGE investit prioritairement la <b>production et le partage de connaissance</b> , la sensibilisation	Le SAGE et sa CLE entendent occuper une <b>place de modérateur/médiateur sur les questions de partage de la ressource</b> en intégrant les enjeux associés aux milieux	La CLE assure des <b>missions de réglementation et de contrôle</b> des usages
<b>Intérêts</b>	<p>- Pour beaucoup, la production de connaissances (compilation de données, investigations de terrain et recherche de solutions) est déjà un <b>rôle très important de la CLE</b> pour éclairer les débats (en particulier dans les grands SAGE et avec par ex. les études HMUC).</p>	<p>- Pour beaucoup d'intervenants, il y a déjà un <b>travail important de médiation et gestion des conflits</b> assuré par les SAGE ("<i>C'est un rôle logique et important de la CLE</i>", "<i>C'est le cœur de métier des SAGE</i>", "<i>C'est le rôle principal du SAGE</i>", "<i>Ça donne la légitimité à la CLE</i>").</p>	<p>- Il y a des <b>expériences positives</b> de mise en place de règles et de <b>collaborations efficaces avec les services de l'État</b> (règles par ex. sur prélèvements &amp; forages domestiques) malgré les <b>moyens de +en+ limités et turnover au sein des DDTM</b>, avec le "<i>SAGE comme</i></p>

	Le SAGE investit prioritairement la <b>production et le partage de connaissance</b> , la sensibilisation	Le SAGE et sa CLE entendent occuper une <b>place de modérateur/médiateur sur les questions de partage de la ressource</b> en intégrant les enjeux associés aux milieux	La CLE assure des <b>missions de réglementation et de contrôle</b> des usages
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>L'eau est déjà un indicateur clef de mesure du CC.</b> Le SAGE s'est adapté en investissant cette question (notamment lors des révisions).</li> <li>- Il y a <b>besoin d'éléments concrets au niveau local sur le CC</b> pour une prise de conscience au niveau local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "<i>Le SAGE n'a de l'effet que si c'est un outil qui donne les moyens d'agir en connaissance et en interaction</i>"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- "antichambre" de la gestion des dossiers".</li> <li>- C'est un <b>rôle important</b> du SAGE que d'émettre des règles.</li> <li>- <b>Une clef est la collaboration de la CLE avec les services de l'État</b> en charge veiller à l'application des règles</li> </ul>
<b>Limites et risques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des avis différents <b>sur les moyens consacrés à la communication</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>. Certains trouvent qu'il <u>manque de moyens</u> aux SAGE pour communiquer sur le CC dans le territoire ("<i>SAGE invisible</i>") et pour faire une communication « pédagogique » s'appuyant sur des données de base.</li> <li>. Pour d'autres, la communication est un vrai <u>choix politique</u> de mise en place de moyens pour que le SAGE se mette en avant ou non.</li> </ul> </li> <li>- Le SAGE n'est <b>pas très bien placé pour la prospective</b> (pas évident de zoomer à des échelles locales et de partir sur des scénarios solides et satisfaisants pour tous ; plutôt à réaliser à un <b>niveau supra pour mise à disposition des CLE</b> qui ont, elles, à envisager les conséquences de ces scénarios à l'échelle de leur périmètre (districts, régions, grands EPTB, ...). Ex. étude prospective CC faite à l'échelle d'un EPTB déclinée sur 3 SAGE, coopération d'un SAGE avec un GIEC régional.</li> <li>- Certaines expériences montrent qu'il est <b>possible de travailler à des petites échelles sur le CC</b> (avec chroniques passées et projections). Essentiel mais dans tous les cas <b>besoin de moyens</b>.</li> <li>- Attention, n'intervenir que sur ce levier seul ne sert à rien, car la connaissance seule ne suffit pas au respect de l'eau et des milieux.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La CLE doit avoir un <b>rôle de modérateur/médiateur</b> en assurant un "équilibre des rapports de force" <b>plus que de "juge de paix"</b>. "<i>C'est le Préfet qui est juge en fonction aussi des thématiques autres que l'eau</i>".</li> <li>- Le rôle de "juge de paix" <b>nécessite la résolution du problème juridique</b> qui permettra une meilleure reconnaissance de la CLE (par rapport aux documents d'urbanisme, aux PCAET, PTGE, PAT... qui "échappent" aux SAGE). "<i>Quelle légitimité du SAGE si ce lien juridique n'est pas fait ?</i>".</li> <li>- <b>Le suivi des outils d'aménagement qui se multiplient exige plus de moyens qu'auparavant.</b></li> <li>- Le principal <b>risque</b> lié à ce rôle de médiation est celui <b>d'aboutir à des "consensus mous"</b> (difficulté d'avoir un avis clair et tranché)</li> <li>- Une difficulté qui revient est <b>l'articulation à réaliser avec les PTGE</b> pour la profession agricole et se pose la question de "<i>Comment maintenir la CLE comme porteur de cette question du CC sur tous les sujets (Agriculture, PCAET, ...)</i>"</li> <li>- Dans un EPTB qui a beaucoup de compétences, il peut être difficile d'assurer une modération interne.</li> <li>- Question cruciale de savoir <b>qui l'on met en avant dans ces collaborations</b> car les élus sont attachés aux questions d'images et de leadership</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour la quasi-unanimité des acteurs <b>le rôle de Police de l'eau doit être celui de l'État, pas des SAGE</b>, notamment parce qu'entrant en contradiction directe avec le rôle de modérateur/médiateur.</li> <li>- <b>Rôle de contrôle difficilement tenable</b> par la CLE ("<i>Risque de briser des liens</i>", "<i>Difficulté de cumuler avec le rôle de médiateur (juge et parti)</i>", "<i>Les SAGE n'ont pas à se substituer à l'État</i>", "<i>Il est mauvais que celui qui édicte les règles les fasse appliquer.</i>" ...)</li> <li>- Il y a déjà des <b>problèmes de moyens limités</b> pour la réalisation et le suivi des avis de la CLE, activité chronophage de premier plan.</li> </ul>
<b>Propositions et conditions de mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Données, études et moyens évoqués</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Mise en place de <u>Comités scientifiques</u> dans les SAGE (pour être plus objectif et légitime)</li> <li>. Établissement de <u>partenariats avec les GIEC régionaux</u> (pour</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Partage de la ressource</b> : la Directive cadre étant confuse sur les débits, c'est une <b>opportunité</b> pour les SAGE de s'emparer du sujet et de <b>fixer les débits de références</b> sur son territoire.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Le Code de l'environnement pourrait « soutenir » le principe de règles propres aux SAGE</b> (avec des sanctions) ("<i>donner plus de poids aux règles du SAGE pour leur application par les services de l'État</i>")</li> </ul>

	Le SAGE investit prioritairement la <b>production et le partage de connaissance</b> , la sensibilisation	Le SAGE et sa CLE entendent occuper une <b>place de modérateur/médiateur sur les questions de partage de la ressource</b> en intégrant les enjeux associés aux milieux	La CLE assure des <b>missions de réglementation et de contrôle</b> des usages
	<p>maitrise et partage de connaissance).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. <u>Intérêt de l'inter-SAGE</u> par ex sur le quantitatif quand petit SAGE affluent d'un bassin plus important, à la fois en termes de méthodes et de cohérence de stratégies.</li> <li>. Intérêt de <u>traiter le CC avec les autres thématiques</u> (biodiversité...)</li> <li>. Travail d'objectivisation et d'interprétation des données : <u>externaliser plus vers des BE ?</u></li> <li>. Pour gagner en efficacité dans les réunions de CLE, besoin de formations (par État, AE ou autre comme "Ciclade" Météo-France).</li> </ul> <p>- <b>Communication</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Mise en place de « <u>maisons de l'eau et du climat</u> » (pour gagner en visibilité et agir)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La mise en place d'un <b>Comité scientifique indépendant</b> serait aussi une réponse au risque de "consensus mou" cité plus haut, facilitant une prise de décision plus détachée du lobbying.</li> <li>- <b>Capacités de la CLE à proposer des solutions concrètes déterminantes</b> de la levée de blocages ou de la résolution de conflits donc <b>importance des réseaux d'échanges</b> de bonnes pratiques entre SAGE et <b>du temps d'animation</b> nécessaire à l'innovation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il serait intéressant que les SAGE puissent mettre en œuvre des règles concernant certains thèmes comme le CC, grâce à une <b>évolution du code de l'environnement</b>.</li> <li>- Il faut que <b>les règles portent sur les priorités fortes et soient exprimées avec des objectifs clairs</b>, sans que cela mène à des pouvoirs de police donnés au CLE.</li> <li>- Il faudrait <b>intégrer clairement des réglementations extérieures</b> dans le SAGE (débits minima de survie de la rivière par ex).</li> <li>- Idée d'une <b>possibilité de contrôle des SAGE pour leur propre système réglementaire complémentaire</b>, sur la base d'un règlement de SAGE à 2 vitesses (règles inscrites dans le code de l'environnement + règles locales au libre choix de la CLE), mais nécessiterait une coordination avec services de l'État.</li> <li>- Il y aurait un travail à faire au niveau de certaines autres <b>évolutions réglementaires</b> en lien avec le CC (question du recyclage de l'eau par ex).</li> </ul>

## 3.2 À PROPOS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### 3.2.1 Motivations du choix de cette entrée

Ambition centrale du SAGE, l'objectif de travailler à un meilleur équilibre entre la ressource en eau, les milieux et les usages notamment au travers du rapprochement des politiques locales de gestion de l'eau et de celles de l'aménagement du territoire (concernant principalement l'urbanisme et l'agriculture) a dû faire face à de nombreux écueils.

En dépit d'une volonté forte non démentie par les porteurs de SAGE consultés, les cadres offerts aux SAGE ne paraissent finalement pas suffisamment adaptés à des obstacles de différentes natures (crainte des acteurs de l'aménagement de se voir imposer des contraintes, difficultés à remettre en question leurs priorités de développement, écarts de codes et nomenclatures juridiques induisant une réelle complexité et rarement corrigés pour se rapprocher, déficit de « mixage » des lieux, instances et temps de concertation différents,...).

Les différences d'échelles de raisonnement et de mise en œuvre de ces différentes politiques ne sont pas à négliger avec (1) des SAGE intervenant à l'échelle de bassins hydrographiques, (2) des politiques d'aménagement déclinées par bassins de vie, référence croissante d'EPCI dont les compétences ont

été renforcées avec le temps, et (3) des politiques agricoles articulant approche internationale, régionale et de terroir. En outre, le dialogue entre ces politiques repose souvent sur la confrontation entre priorités économiques et environnementales conçues comme contradictoires, voire incompatibles.

Ainsi en dépit des rapports de compatibilité des SDAGE et SAGE avec les documents d'aménagement du territoire, cette ambition d'intégration des enjeux de l'eau dans les logiques et pratiques d'aménagement du territoire n'a obtenu aujourd'hui que peu d'échos. La gestion de l'eau n'a que trop peu de prise sur des usages qui dépendent d'autres logiques. Pourtant, avec le changement climatique et notamment les tensions à venir sur les territoires pour le partage de la ressource à en attendre, les règles et pratiques de l'aménagement du territoire auront à évoluer. Reste à envisager comment les SAGE sont-ils armés ou peuvent-ils le devenir pour contribuer activement à faire bouger les lignes.

Les orientations proposées pour l'atelier posent les bases pour approfondir ensemble ce sujet.

### 3.2.2 Trois orientations pour influencer les orientations/décisions d'aménagement

Ces orientations sont distinguées ici pour faciliter les échanges. Elles n'en constituent pas pour autant des alternatives exclusives, à condition qu'elles puissent être conjuguées.

Orientation 1 Priorité à la coercition	Orientation 2 Priorité à l'innovation collaborative	Orientation 3 Priorité à la dimension politique
<p><b>Le SAGE devient plus coercitif en transformant le PAGD et le règlement en un seul document juridiquement opposable</b> y compris aux documents de l'aménagement du territoire comme les SCoT, PLU/PLUi mais également les déclinaisons des politiques agricoles à l'échelle des territoires. Le SAGE devient le document régulateur et contrôleur de l'aménagement du territoire pour préserver l'eau de demain. Le syndicat porteur du SAGE dans ce cas devient un exécutant pour la partie eau de la politique et une véritable séparation des pouvoirs devra être mise en place entre animation du SAGE et portage opérationnel par le syndicat mixte. Une alternative (ou un complément) pourrait être que la CLE soit saisie sur plus de projets et que ses avis soient obligatoirement suivis.</p>	<p><b>Envisageant cette problématique sous l'angle de l'innovation sociotechnique</b>, le SAGE choisit de traiter ces questions en développant des coopérations opérationnelles avec des acteurs de l'aménagement du territoire situés à différentes échelles. Plutôt que d'imposer ses vues, la CLE recherche les terrains et objets propices à de telles collaborations finalisées. La CLE assure la promotion des acquis de ces expériences.</p>	<p><b>Le SAGE privilégie les échanges politiques</b> avec les acteurs compétents en matière de cadres relatifs à l'aménagement et/ou l'agriculture (avec ou sans l'appui d'un nouveau cadre relatif à la présence de ces acteurs au sein de la CLE). En retour les instances déterminant les orientations d'aménagement du territoire s'ouvrent formellement aux acteurs porteurs du SAGE.</p>
<p>Pour chacune de ces orientations, quels intérêts, quelles limites, quels risques et quelles conditions ? Similarités et différences en ce qui concerne l'urbanisme et l'agriculture ? Si elles ont à être gérées de concert, quelles conditions, quels risques ?</p>		
<p>Qui pilote ? Comment l'État se positionne-t-il dans ce cadre ? Le préfet coordonnateur s'en remet-il à la CLE pour jouer l'arbitre officiel ? Le SAGE se voit-il doté de pouvoirs de police destinés à faire respecter les règles qu'il impose ? Qui assurent en pratique l'exercice de ce pouvoir ?</p>	<p>Les acteurs concernés des deux côtés paraissent-ils prêts à s'engager dans une telle coopération ? Cette approche peut-elle apporter des résultats à la hauteur des enjeux/attentes et dans un laps de temps raisonnable ? Quel investissement en moyens humains recouvre une telle orientation ?</p>	<p>Comment assurer que cette orientation ne débouche pas que sur des pratiques essentiellement formelles ? Le fait que les mêmes EPCI conjuguent compétences GEMAPI et d'aménagement du territoire/développement économique peut-il favoriser cette orientation ?</p>

### 3.2.3 Principaux enseignements des ateliers prospectifs sur « SAGE et aménagement du territoire »

Le tableau ci-dessous propose une synthèse des échanges en atelier sur ces 3 orientations

	<b>Orientation 1</b> <b>Priorité à la coercition</b>	<b>Orientation 2</b> <b>Priorité à l'innovation collaborative</b>	<b>Orientation 3</b> <b>Priorité à la dimension politique</b>
<b>Intérêts</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- C'est en lien avec la <b>position de l'État</b> qui devrait avoir un rôle plus engagé (<i>"Il est important que le préfet coordinateur de bassin assume des actes forts pour accompagner certaines décisions de CLE"</i>.)</li> <li>- Importance de <b>repositionner le SAGE par rapport aux autres documents</b> (comme par ex les Schémas départementaux de carrières <i>"pour que l'eau ne reste pas la variable d'ajustement"</i>).</li> <li>- <b>La séparation claire entre animation et portage est importante</b>, même si ce n'est pas toujours facile pour les petits SAGE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La <b>"coopération opérationnelle"</b> permet des échanges apaisés.</li> <li>- Le <b>besoin de travailler sur la solidarité territoriale</b> a été souligné.</li> <li>- <b>Exemples</b> : Groupes de travail sur un guide "AdT et SAGE" + Note d'enjeux collaborative pour SCoT Métropole toulousaine.</li> <li>- Autres exemples du Parlement régional de l'Eau en Bretagne par avec <b>participation des usagers</b> et d'une AE qui <b>conditionne certaines aides aux collaborations</b> entre EPCI et gestionnaires de BV (pour établir une vision stratégique).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- C'est une des <b>vocations</b> du SAGE.</li> <li>- Solutions à une <b>meilleure circulation de l'information</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>. Passer par des <u>groupes informels</u> / réunions hors de la CLE</li> <li>. Importance de l'<u>échange politique "en tête à tête"</u> (rôle notamment du Président de la CLE).</li> </ul> </li> <li>- Il est important de <b>faire participer à la CLE les représentants d'interco</b> plus que de communes (représ. de l'<b>urbanisme</b> et pas que de l'eau).</li> <li>- Des exemples : Structures porteuses de SCoT et autres qui sont intégrées dans la CLE + Mise en place d'une étape de dialogue amont imposée aux porteurs de SCoT.</li> <li>- Exemple donné d'un Département structure porteuse avec les <b>EPCI dans la CLE</b> et une priorité donnée à l'aspect politique. Les EPCI font très vite le lien entre le SAGE et l'AdT sur leur territoire (prise de conscience des élus).</li> <li>- Autres ex. donnés de <b>commissions</b> faisant participer ensemble acteurs de l'eau et de l'AdT.</li> </ul>
<b>Limites et risques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le terme <b>"coercition"</b> appliqué aux SAGE est de façon générale <b>rejeté</b> par les acteurs (<i>"Le SAGE n'est pas la police de l'eau", "La coercition risque d'amener des blocages", "Le SAGE est un document régulateur, mais ne doit pas être un outil de contrôle.", "Risque de cristalliser les oppositions jusqu'à l'annulation du SAGE"</i>).</li> <li>- Voir par ailleurs les échanges concernant le volet changement climatique sur l'hypothèse de doter la CLE de missions de contrôle des usages.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une limite forte est le <b>manque de temps des élus</b> qui donnent une priorité aux enjeux de proximité.</li> <li>- Un problème est le <b>déficit de relais</b> des échanges/décisions de la CLE par les élus dans leurs instances d'origine.</li> <li>- <b>Turnover</b> des élus difficile pour favoriser cette dimension (idée du non-cumul des mandats, a minima du Président).</li> <li>- Un défi est sortir les représentants de la <b>défense d'intérêts catégoriels</b> (question de l'intérêt général).</li> <li>- Difficultés citées avec la <b>profession agricole</b> le plus souvent en opposition (<i>"Sont présents en CLE pour voter contre des règles"</i>).</li> <li>- Réponses avancées : <i>"Il y a aussi des gros progrès au niveau de l'agriculture, mais il faut séparer l'approvisionnement et le conseil"</i>,</li> </ul>

	<b>Orientation 1</b> <b>Priorité à la coercition</b>	<b>Orientation 2</b> <b>Priorité à l'innovation collaborative</b>	<b>Orientation 3</b> <b>Priorité à la dimension politique</b>
			"Dépend beaucoup des personnes", "Difficile d'agir sur l'agriculture avec l'actuelle PAC qui n'encourage pas au changement de système". - La CLE ne doit pas remplacer le CODERST.
<b>Propositions et conditions de mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Parler de règles</b> plutôt que de coercition, en y mettant de la « psychologie ».</li> <li>- Il est proposé de concevoir des <b>documents moins lourds mais plus précis sur l'AdT et la GIRE</b> en donnant plus de poids au PAGD.</li> <li>- Il est suggéré de garder un <b>Règlement et un PAGD "forts"</b> et de <b>ne pas les regrouper</b>. .</li> <li>- <b>Pour que les règles soient acceptées, il faut que les élus soient présents</b> à toutes les réunions d'élaboration et révision du SAGE.</li> <li>- <b>Importance de l'appui juridique</b> pour les écritures des dispositions du PAGD et du règlement.</li> <li>- Sur les <b>avis de la CLE</b>, il y a besoin d'avoir plusieurs acteurs qui participent (pas le Pdt seul) + Besoin d'un encadrement</li> <li>- Un travail d'<b>harmonisation nationale sur certaines décisions</b> serait utile (différences en certaines décisions préfectorales par ex.).</li> <li>- <b>Accroître la souveraineté / élargir les capacités régaliennes des SAGE.</b></li> <li>- Besoin de <b>plus de moyens aux services de l'État</b> pour qu'ils puissent bien faire la police de l'eau.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Besoin de temps d'animation</b>, car si l'innovation est jugée indispensable, "<i>elle ne se décrète pas</i>".</li> <li>- Une vraie concertation ("<b>plus de psychologie sociale</b>", d'"<b>Accompagnement au changement</b>") est nécessaire aussi pour une meilleure application des règles (et devrait donc être plus clairement affichée dans les cahiers des charges).</li> <li>- Il faudrait une <b>formation commune</b> aux animateurs de SAGE.</li> <li>- <b>Certaines formations</b> (comme "Comment convaincre" par ex.) <b>sont intéressantes pour innover</b> en termes de communication.</li> <li>- Besoin de <b>plus synergie entre SAGE et services de l'État</b> (avec des lieux de rencontre spécifiques et des guides pour l'intégration des SAGE dans documents d'urbanisme).</li> <li>- Étudier la <b>possibilité pour les CLE de disposer d'un budget propre pour soutien à des opérations pilotes</b> (à expérimenter).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faudrait <b>travailler plus sur l'égalité dans les territoires</b> (amont/aval - Communes riches/communes pauvres...).</li> <li>- <b>Enjeu de formation des élus</b> sur les enjeux de l'eau, qui gagneraient à être mises en <b>place en inter-SAGE</b>.</li> <li>- Difficulté de renouvellement de la CLE (partiels à chaque élection) =&gt; Long temps de formation =&gt; Au moins <b>s'assurer que la mise en place de la CLE se fasse à l'occasion d'une élection</b>.</li> <li>- Il faudrait dans la CLE <b>moins de place donnée aux AMF et plus aux services AdT et GEMAPI</b>.</li> <li>- Il faudrait <b>plus de réseaux d'élus et de techniciens</b> comme en Bretagne.</li> <li>- Utiliser la possibilité d'avoir une <b>représentation</b> dans la CLE <b>non nominative</b> laisse plus de souplesse. De même, <b>s'appuyer plus sur le binôme élu / chef de service</b> des agglos.</li> <li>- Besoin de <b>décloisonner les services de l'État en charge de l'eau et de l'urbanisme</b> à l'échelle départementale pour s'assurer de la cohérence et de la synergie de leurs interventions.</li> <li>- Travailler sur certains aspects à la <b>cohérence des codes de l'environnement et de l'urbanisme</b>.</li> </ul>

### 3.3 À PROPOS DE LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU ET DES MILIEUX AQUATIQUES

#### 3.3.1 Motivations du choix de cette entrée

Les raisons qui nous amènent à vouloir envisager nous pencher sur l'évolution de la gestion intégrée de l'eau pour nos réflexions et échanges sont les suivantes :

- **La loi sur l'eau de 1992 a introduit la notion de gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques.** Après plusieurs décennies d'approches sectorielles de la gestion de l'eau, cette loi pose les bases pour le développement d'une gestion organisée à l'échelle d'ensembles hydrographiques cohérents et d'actions visant l'équilibre entre la ressource en eau au sens large et les usages. Les SDAGE et les SAGE sont des outils créés pour ce faire.
- Cette approche a connu de réelles avancées et il est possible de considérer qu'en 30 ans, quasiment 100% du territoire national s'est trouvé couvert de structures de gestion de l'eau à l'échelle de bassins-versants, offrant une véritable reconnaissance unanime sur la nécessité de gérer l'eau à l'échelle d'unités hydrographiques cohérentes de bassins. La mise en place d'outils appelant les acteurs concernés à travailler ensemble sur des problématiques communes au grand cycle de l'eau voire au cycle de l'eau dans son intégralité.
- Au-delà de la démultiplication des actions pour l'eau dans une optique de cohérence, cette mobilisation autour de la gouvernance de bassins-versants a permis de **créer des instances locales interlocutrices des acteurs institutionnels** comme les agences de l'eau, l'État et Départements et Régions pour ne citer que les impliqués dans le domaine de l'eau. Ces gouvernances donnent ainsi une capacité à faire remonter les problématiques locales de l'eau à des niveaux supra d'une manière organisée et techniquement solide.
- Dans ce contexte, **la création de la compétence GEMAPI obligatoire pour les EPCI-FP bouscule ces organisations en place.** Quand elles ne se trouvent pas « déshabillées » d'une partie plus ou moins importante de leurs missions, les structures de bassins – historiquement composées de communes - doivent composer avec des structures intercommunales dotées d'une compétence partielle du grand cycle de l'eau, qui peut elle-même être divisée. Les cartes de l'exercice des compétences GEMAPI et hors GEMAPI sur les bassins-versants peuvent également s'en trouver complexifiées. Elle confère par ailleurs aux élus de ces EPCI-FP un nouveau pouvoir d'intervention assorti de nouvelles responsabilités, voire de ressources propres, via la taxe GEMAPI.
- Même s'il s'agit des premières années de mise en œuvre de cette compétence, il est patent que **la GEMAPI suscite des évolutions de priorités en termes de gestion de risques inondations et des milieux aquatiques**, notamment pour des raisons financières et politiques. Ce qui constitue un risque pour la cohérence et la cohésion en termes de gestion intégrée par bassin-versant, priorité des SAGE. L'évaluation a permis de constater que la GEMAPI ne facilite pas l'intervention d'un nombre significatif de SAGE.
- Quant aux outils contractuels multithématiques de financement de programmes d'actions territoriaux (contrats de milieux, de bassin-versant), ils ont également contribué à la cohésion des acteurs concernés et à la cohérence de leurs interventions, ainsi qu'à la mise en place d'instances de gouvernance multi-acteurs. Ils paraissent cependant en recul, soit supplantés par des outils thématiques plus ciblés, soit par souci d'efficacité des financeurs souhaitant voir les projets soutenus réalisés plus rapidement.

Quant à la mission de planification stratégique des SAGE, l'évaluation a permis de conclure qu'elle fait l'objet d'interrogations sur sa portée et son efficacité en matière de gestion intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques. C'est elle que nous souhaitons réinterroger dans cette séquence.

### 3.3.2 Deux scénarios de SAGE et leurs modalités d'élaboration et de révision

Pour ouvrir cette dernière réflexion, nous avons envisagé 2 scénarios marqués d'évolution du SAGE avec pour chacun des étapes de mise en œuvre spécifiques :

1. **Scénario 1** : Un territoire avec une CLE maintenant la concertation multipartite locale mais sans déclinaison de PAGD et de règlement,
2. **Scénario 2** : Un territoire avec une CLE pilote de la gestion intégrée et des actions du territoire en s'appuyant sur une planification stratégique.

Ici le choix n'est pas d'envisager de scénario adaptatif, sachant que pour le scénario 2, les modalités d'élaboration, de mise en œuvre et de révision du SAGE constituent autant d'hypothèses propices à notre réflexion commune.

<p><b>Scénario 1 : La CLE et rien d'autre</b></p> <p>Ce scénario viserait les territoires où les acteurs ne souhaitent pas forcément poursuivre ou s'engager dans un SAGE qu'ils ne jugeraient pas opportun en termes de plus-value au regard des actions déjà engagées avec d'autres outils plus contractuels comme des contrats territoriaux, des CTMA, des PTGE, des PAPI etc....</p> <p>Cependant la plus-value d'une instance pluripartite étant reconnue comme étant essentielle pour les équilibres dans les débats locaux, cette CLE aurait comme rôle :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Veiller à la cohérence des actions</b> engagées par le ou les syndicats de sous-bassins avec le SDAGE et autres documents de planification,</li> <li>• <b>Garantir l'atteinte des objectifs</b> fixés par un reporting des réalisations et une évaluation des actions réalisées,</li> <li>• <b>Arbitrer en cas de conflits d'acteurs ou d'usages</b> et en s'assurant que les opérateurs agissent dans le sens des décisions et des équilibres/consensus fixés en CLE.</li> </ul> <p>Concrètement, ce sont les outils locaux qui posent les actions et la gestion intégrée de bassin sous des angles thématiques avec leurs propres logiques d'animation, de concertation et de programmation.</p> <p>Pour mémoire, ce scénario appelle un certain nombre d'adaptations accroissant :</p> <p><b>(1) le temps d'opérationnalité de la CLE</b>, via les modalités de sa constitution et de son renouvellement,</p> <p><b>(2) la reconnaissance de la CLE</b> lui conférant un pouvoir local d'orientation et de décision sur la politique de l'eau et son lien avec l'aménagement du territoire, au-delà du rendu d'avis sur des dossiers réglementaires.</p> <p>Pour les territoires où des SAGE existent cela implique-t-il d'arrêter le SAGE en tant que document PAGD et règlement ? Sur quelle base juridique ? Sur quel bilan ? Ou sur simple demande avec argumentaire en commission planification de comité de bassin ?</p> <p>Cela implique-t-il une reconnaissance de la CLE pour arbitrer les conflits à l'échelle du sous-bassin ? Dans le domaine de l'eau et/ou de l'aménagement du territoire ? Sous quelle forme ? PPA ou décret positionnant la CLE à l'image des Comités de bassin comme une instance de gouvernance définissant la politique de l'eau locale ?</p> <p>Qui anime la CLE ? Est-ce l'État, l'agence de l'eau ou le syndicat de bassin EPAGE ou EPTB ?</p>
<p><b>Scénario 2 : un SAGE refondé</b></p> <p>Ce scénario vise à réinventer des SAGE plus proches de leur esprit d'origine, à savoir favorisant l'initiative locale au regard d'enjeux ciblés par les acteurs locaux et non par le SDAGE comme pour les SAGE nécessaires. Avec pour objectif, un SAGE à l'élaboration plus rapide et plus agile et dynamique dans sa mise en œuvre. La CLE y dispose d'un pouvoir central dans les décisions et les réorientations des actions à entreprendre dans le domaine de l'eau, les interpellations des acteurs de l'aménagement du territoire sur les incohérences de décisions de planification/orientation concernant l'urbanisme, l'agriculture, les infrastructures, ... Au-delà, la CLE pourrait mettre en débat, voire arrêter toute opération pouvant dégrader les équilibres entre les usages et les milieux.</p> <p>Ce scénario exige de revoir en profondeur les documents du SAGE.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Pour les SAGE nouveaux</b> : un dossier préliminaire laissant la liberté aux acteurs locaux de cibler quelques enjeux majeurs pouvant apporter une plus-value sur la gestion de l'eau déjà en place. Aujourd'hui les territoires ne sont plus orphelins d'actions, voire de stratégies opérationnelles et les acteurs et structures en place ont la capacité de cibler ce dont ils ont besoin.</li> </ul>

<p><b>Pour les SAGE existants :</b> engager une rupture lors de la révision en recentrant le SAGE sur les enjeux retenus comme apportant des bénéfices spécifiques aux territoires (sous bassins ou ensemble de sous bassins).</p>
<p>Pour la phase d'élaboration :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Centrer le diagnostic sur les priorités du territoire</b> sans vouloir rechercher un travail sur toutes les thématiques de l'eau ;</li> <li>• <b>Abandonner l'approche sur les scénarios au profit d'un travail plus stratégique</b>, visant notamment à préciser ce qui est attendu sous les objectifs (sous forme de critères/indicateurs à privilégier et de valeurs à atteindre). <i>Cette question est posée car quelle plus-value/aux choix de l'aménagement du territoire déjà acté ? Possible à garder si possibilité d'influer sur l'aménagement du territoire ? Quelles solutions ?</i></li> <li>• <b>Repenser un document stratégique comme une feuille de route</b> fixant pour les enjeux retenus prioritaires les objectifs à atteindre, les liens avec l'aménagement du territoire à engager et poser les pistes d'interventions ;</li> <li>• Envisager un PAGD axé sur la déclinaison de la feuille de route dans un esprit de document d'objectifs, intégrant résultats et impacts attendus, reporting et indicateurs de suivi /évaluation. L'idée est de pouvoir présenter régulièrement à la CLE le reporting pour réajustement si nécessaire des programmes d'actions. Le PAGD s'adresse aux porteurs des projets thématiques de type CTMA, PAPI, PTGE et la CLE a un pouvoir de réorientation si écart aux documents stratégiques et feuille de route ou a une capacité à réinterroger sur les enjeux de l'eau ou de l'aménagement du territoire.</li> <li>• <b>Le règlement est centré sur quelques mesures d'urgence pour accélérer l'atteinte des objectifs</b> mais n'a plus vocation à fixer à la CLE un pouvoir d'instruction et d'avis sur des dossiers. <i>Abandon total ou partie de l'examen des dossiers de l'aménagement ? Quel risque ? L'État doit-il reprendre la main sur les IOTA avec plus de moyens dans l'instruction ? Est-ce une utopie ?</i></li> </ul>
<p><b>Pour la phase de mise en œuvre :</b> C'est la structure porteuse qui fait du rapportage auprès de la CLE qui suit et oriente les avancements voire les programmes en cours. La CLE a donc le pouvoir dans ce scénario de bloquer un contrat afin que celui-ci réoriente ou change de pratiques du fait d'écart aux objectifs.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ La CLE a le pouvoir de convoquer les acteurs du territoire y compris hors domaine de l'eau pour travailler à la cohérence des programmes en cours qui seraient incompatibles avec l'avenir du territoire en matière de ressource en eau. Il ne s'agit pas pour la CLE ni pour la structure porteuse du SAGE de réécrire les programmes de l'aménagement du territoire mais de réinterroger les pratiques, les choix stratégiques si l'état de la ressource en eau et les milieux mettent en danger les équilibres avec les usages et le bien-être des populations.</li> </ul> <p>Cette vision d'arbitre est-elle envisageable sans une voie législative ? Comment faire accepter par la concertation un pas des acteurs de l'aménagement à la remise en question ? Peut-être est-ce l'aménagement qui doit devenir leader et faire appel aux gestionnaires de l'eau pour les guider dans leur choix ? Quel risque ? Remise en cause de l'approche de la gestion intégrée par l'eau ? Privilégier systématiquement l'entrée aménagement du territoire ? Les acteurs hors sont-ils vraiment prêts et matures pour franchir le pas ?</p> <p><b>La CLE a le pouvoir de régler les conflits en lien avec la ressource en eau et les milieux aquatiques</b> soit par auto-saisine dans le cadre de son suivi des politiques de l'eau soit par saisine du préfet ou de membres de la CLE.</p>

### 3.3.3 Principaux enseignements des ateliers prospectifs sur « SAGE et gestion intégré de l'eau et des milieux aquatiques »

Le tableau ci-après propose une synthèse des échanges en atelier sur les questionnements posés à propos d'un « SAGE rénové » (Note : le scénario 1 n'a été rapidement abordé qu'au cours du 1<sup>er</sup> atelier du 6 janvier).

	Pouvoir cibler un SAGE sur 2 à 3 enjeux jugés prioritaires sur son territoire ?	Alléger l'approche prospective ?	Un « document stratégique » et un PAGD plus concis et lisibles ?	Règlement axé sur mesures d'urgence prioritaires et garde-fous ? Le faire monter en degré d'ambition ?	Donner à la CLE le rôle de « vigie stratégique » ?
Intérêts	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour beaucoup d'acteurs, ce <b>ciblage</b> serait <b>pertinent</b> ("<i>En particulier... "pour les petits SAGE", "pour les révisions", "pour contextes quantitatifs "fragiles" "</i>")</li> <li>- L'idée de plus-value par rapport à la réalisation d'actions apparait comme un <b>ressort de mise en dynamique de la réflexion des acteurs</b>. Réduit la crainte de « se noyer ».</li> <li>- Il permettrait des <b>révisions plus courtes et moins chères</b>, éviterait de se disperser et permettrait d'être <b>plus efficace</b>.</li> <li>- <b>Approche qui se pratique déjà de fait dans certains SAGE</b> avec l'accord des partenaires État.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'étape scénario est en effet longue et lourde. Il faut <b>travailler moins de scénarios</b> ("<i>il n'est pas utile de multiplier les scénarios</i>").</li> <li>- La phase Tendances et scénarios <b>mérite d'être réduite au minimum</b> (scénario tendanciel et mise en évidence de ce qu'on veut faire et éviter).</li> <li>- <b>Alléger le formalisme et la procédure</b> est indispensable (ex. où "<i>pour les scénarios on a perdu beaucoup de monde</i>").</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour être plus efficace <b>il faut que le PAGD soit plus politique moins technique</b>, ("<i>ce n'est pas un doc de programmation</i>") avec un programme d'actions opérationnelles annexé ("<i>distinguer les différents types de dispositions dans un document séparé</i>") et un règlement plus fourni.</li> <li>- Le PAGD doit être <b>plus concis pour une meilleure appropriation par les élus</b></li> <li>- Des documents simplifiés donneraient <b>plus de lisibilité</b> pour les phases élaboration/mise en œuvre.</li> <li>- Définir le <b>PAGD sous forme de Feuille de route / Tableau de bord</b> serait intéressant.</li> <li>- Intérêt d'une "<b>feuille de route plus lisible, assez en amont</b> de la mise en œuvre.</li> <li>- Importance d'un <b>tableau de bord</b> avec critères et indicateurs.</li> <li>- Approche logique car <b>avec GEMAPI les élus vont être plus soucieux d'opérationnalité / nécessaire</b> pour s'assurer d'une cohérence globale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faudrait "<b>ouvrir le champ des possibles</b>" pour le règlement dans le <b>Code de l'environnement</b>.</li> <li>- <b>C'est bien au territoire de décider</b> la plus-value de réglementations supplémentaires adaptées au territoire (adaptation locale de réglementations nationales).</li> <li>- <b>Les SAGE gagnent en maturité avec le temps sur ce point</b>. Les règlements se bonifient (plus pertinents et ambitieux). On peut sans doute dépasser l'aspect garde-fous.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pourquoi pas <b>une CLE avec un positionnement plus large</b> qu'aujourd'hui entre SAGE et autres politiques publiques ? Aurait une plus grande pérennité avec implication plus régulière des acteurs. Avec missions au-delà de l'élaboration et la conduite du SAGE (Ouvre à d'autres objectifs que ceux de la DCE).</li> <li>- <b>Officialiser la position de CLE</b> ("<i>La CLE doit pouvoir donner des avis sur tous les projets de son territoire (PPA)</i>"). Le SAGE arrive souvent trop tard. Aujourd'hui les CLE ne sont pas assez associées et ne sont pas reconnues en conséquence.</li> </ul>

	Pouvoir cibler un SAGE sur 2 à 3 enjeux jugés prioritaires sur son territoire ?	Alléger l'approche prospective ?	Un « document stratégique » et un PAGD plus concis et lisibles ?	Règlement axé sur mesures d'urgence prioritaires et garde-fous ? Le faire monter en degré d'ambition ?	Donner à la CLE le rôle de « vigie stratégique » ?
Limites et risques	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Moins facile sur grands territoires</b> avec grandes différences (comme Vallée de la Garonne).</li> <li>- Priorisation nécessaire, mais "<b>Comment mieux prioriser ?</b>"</li> <li>- Risque d'une <b>perte de vue d'ensemble nécessaire à la GIRE et de perte de certains acteurs ?</b></li> <li>- <b>L'évaluation environnementale pousse à alourdir le SAGE</b> pour des motifs formels et le rend moins appropriable.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ex. cité où la définition des scénarios a pu être utile pour définir le PAGD.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Limite : <b>tous les acteurs de la CLE veulent que leur thématique soit traitée.</b></li> <li>- <b>Difficile</b> avec un <b>SDAGE détaillé et le PAOT.</b></li> <li>- Pour certains, la stratégie doit être plus lisible mais c'est <b>normal que le PAGD soit technique et détaillé.</b></li> <li>- <b>La toile de fond juridique du SAGE oblige à un niveau de détail et un langage, peu lisibles</b> au niveau des mesures.</li> <li>- Que fait-on en <b>cas de non atteinte d'objectifs quantifiés ?</b></li> <li>- Attention refus de l'État de mettre un DVD dans les documents du SAGE.</li> <li>- La <b>compatibilité</b> (avec les mesures du PAGD) <b>est une notion difficile à manier</b> par rapport à la conformité (au règlement). Les acteurs un peu malins sont toujours "compatibles" en termes d'actions.</li> <li>- <b>Des objectifs critériés et dotés d'indicateurs de résultats et d'impacts attendu, c'est idéal,</b> mais cela doit rester une ambition et ne pas bloquer tout accord.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'actuelle <b>limite de la majorité des 2/3</b> est un frein pour certaines règles (autocensure).</li> <li>- Les difficultés juridiques (Limitation du Code de l'env.) et la capacité de contrôle sont des <b>freins pour monter en ambition.</b></li> </ul>	

	Pouvoir cibler un SAGE sur 2 à 3 enjeux jugés prioritaires sur son territoire ?	Alléger l'approche prospective ?	Un « document stratégique » et un PAGD plus concis et lisibles ?	Règlement axé sur mesures d'urgence prioritaires et garde-fous ? Le faire monter en degré d'ambition ?	Donner à la CLE le rôle de « vigie stratégique » ?
<p><b>Propositions et conditions de mise en œuvre</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour définir les enjeux, <b>s'appuyer sur un panel d'acteurs plus large</b> que les seuls acteurs de l'eau.</li> <li>- Au stade diagnostique, <b>n'éliminer aucune dimension</b> a priori même si hypothèses préalables de priorités.</li> <li>- Prioriser notamment sur des enjeux sur lesquels il y a de la <b>marge de manœuvre</b>.</li> <li>- Tenir compte des <b>enjeux supra</b> (PAC).</li> <li>- Ne pas oublier les enjeux qui ne concernent qu'une partie du territoire.</li> <li>- Un enjeu prioritaire pour tous est l'atteinte des objectifs de <b>bon état des masses d'eau</b>.</li> <li>- Logique à <b>mettre en œuvre progressivement pour les SAGE existants</b>.</li> <li>- <b>Ne pas négliger les enjeux/objectifs de restauration</b> car tendance à privilégier la non-dégradation.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il serait intéressant que les états des lieux/<b>scénarios étudiés</b> pour les différents documents/démarches (SAGE, Adt...) <b>soient plus partagés</b>.</li> <li>- Phase de <b>concertation préalable et rapport environnemental (ESE)</b> sont <b>lourds et inutiles</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il faut <b>garder une certaine précision</b> pour être pris en compte si problèmes juridiques. Possibilité de faire comme pour le SDAGE une <b>introduction plus politique / stratégique</b>.</li> <li>- Les différents <b>chapitres</b> pourrait être <b>dans des documents séparés</b> pour être plus lisibles.</li> <li>- <b>Important de conserver une lisibilité sur les rapports de compatibilité</b> entre documents.</li> <li>- Ne pas oublier de mieux <b>distinguer entre mesures d'ordre de la recommandation et de la comptabilité</b> car les acteurs de l'AdT s'y perdent ou en jouent.</li> <li>- <b>Envisager des documents à tiroirs</b> avec une stratégie en vitrine et des tiroirs contenant des mesures de type PAGD en distinguant par exemple celles intéressant les acteurs de l'eau, de l'agriculture ou de l'AdT ou encore le règlement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certains craignent la révision (risque de simplification des règles). Idée d'<b>introduire des clauses de non-régression</b>. Et il pourrait y avoir des <b>thèmes de réglementation imposés</b> pour territoires où ils sont difficiles à accepter.</li> <li>- <b>Abandonner les règles qui sont des répétitions de la réglementation générale</b>.</li> <li>- Importance qu'il y ait des élus motivés pour porter des règles. <b>Nécessité d'une réforme de la sélection des élus</b> pour la CLE (par AMF et préfet pas performant).</li> <li>- Certains territoires pourraient <b>mieux exploiter les possibilités actuelles</b> pour un règlement.</li> <li>- <b>Veiller que le règlement réponde à des enjeux forts</b>.</li> <li>- Nécessité de <b>définir comment mettre en œuvre les règles</b> (moyens respectifs et synergie entre Collectivité, la CLE et l'État).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>La CLE pourrait être plus large pendant les phases d'élaboration et de révision</b> et plus réduite (ou supprimée ?) pendant la phase de mise en œuvre.</li> </ul>

## 4. RECOMMANDATIONS

---

### 4.1 PRÉAMBULE

La réflexion du groupement conjuguée à une série d’ateliers prospectifs consacrés aux perspectives offertes au SAGE face au changement climatique, à l’aménagement du territoire et à la gestion intégrée de l’eau, ont permis de consolider et de préciser les éléments exposés dans la conclusion du rapport d’évaluation.

De l’ensemble des réflexions et des débats autour de ces trois dimensions, il ressort clairement un fil conducteur de ce que pourrait recouvrir une rénovation des SAGE, appelée de leurs vœux par les comités de pilotage et d’évaluation présidant à cette étude, qui pourra s’articuler autour des deux points suivants :

- **Un SAGE « plus agile » c’est-à-dire plus souple et adaptable**, aux enjeux des territoires concernés, à la fois afin de favoriser la dynamique locale de gestion intégrée et de pouvoir mieux « coller » aux enjeux caractérisant les territoires,
- **Une CLE davantage reconnue** par l’ensemble des acteurs contribuant au développement des territoires concernés, notamment pour qu’elle puisse mieux s’assurer des équilibres entre une ressource et des milieux d’ores et déjà fragilisés par le changement climatique et les pressions des activités humaines qui s’y exercent.

Conjuguer davantage d’agilité technique et de poids socio-politique, certains estimeront que la demande relève de la gageure. C’est pourtant là sans doute un défi croissant pour nombre de politiques publiques dans un contexte marqué par la montée de nombreuses incertitudes et les nécessités de changement associées.

Pour répondre à ces enjeux majeurs et pour favoriser une coopération autour de visions croisées et partagées des enjeux des territoires, le SAGE rénové devra être ciblé vers un renforcement de sa vocation stratégique et de son modèle démocratique.

Enfin, les recommandations qui suivent répondent à la fois à la volonté de favoriser l’adaptation et la mise en œuvre des SAGE existants et aux besoins des territoires de gestion de l’eau et des milieux aquatiques qui se sont tenus jusqu’ici à distance de cet outil, communément en lien avec des interrogations récurrentes sur sa lourdeur et sa plus-value fondamentale.

### 4.2 DEUX MANIÈRES COMPLÉMENTAIRES D’ABORDER ET D’EXPOSER CES RECOMMANDATIONS

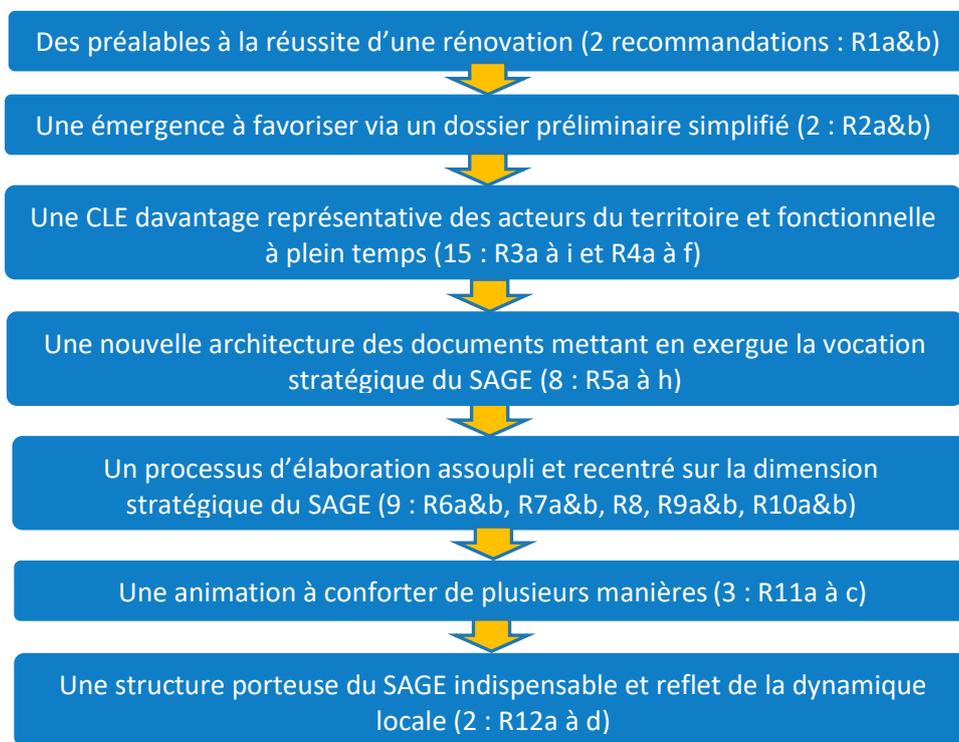
L’impératif de cohérence présidant à cette volonté de rénovation de l’outil SAGE oblige à prendre en compte l’ensemble des processus présidant à son élaboration, sa mise en œuvre et sa révision. Pour nous en assurer, nous avons donc choisi d’exposer dans une première partie ces recommandations au fil d’un récit d’anticipation faisant en 2035 retour sur un SAGE rénové dont l’élaboration aurait été lancée une dizaine d’années auparavant. Bien que cette fiction puisse être considérée comme un prétexte, elle offre l’opportunité d’instiller un peu de chaleur dans ce qui risquerait d’apparaître rapidement comme une litanie de recommandations.

Pour les lecteurs soucieux de ne s’arrêter ou de ne revenir que sur ces recommandations, une seconde partie les présente sous forme d’un tableau récapitulatif et synthétique.

Ces propositions sont présentées ci-après au sein de 7 chapitres. Elles sont déclinées en 12 familles de recommandations (de R1 à R12), elles-mêmes découpées en 43 recommandations.

Le schéma ci-dessous récapitule ces propositions en rendant compte des 7 chapitres qui suivent :

**Figure 1 : Structuration des recommandations pour un SAGE rénové**



Source : Élaboration interne au groupement, 2022

### 4.3 RECOMMANDATIONS SUR FOND D'HISTOIRE D'UN SAGE RÉNOVÉ

**Précaution de lecture :** Les passages bleus en italiques introduisant la plupart des parties de ce chapitre sont fondés sur un récit d'anticipation faisant retour sur l'histoire d'un SAGE élaboré dans le courant des années 2020 et destiné à mettre en scène certaines de recommandations qui constituent naturellement le cœur de notre propos.

*Nous nous mettons à la place de l'animatrice du SAGE de la rivière l'Éclairée depuis son origine, qui refait le cheminement de son SAGE démarré après la mise en place d'une série de réformes de l'outil en 2022. Entamant sa réflexion sur la révision de ce SAGE après une dizaine d'années de mise en œuvre, elle décidait de refaire le cheminement qui avait mené le territoire et ses acteurs depuis l'émergence de ce schéma.*

#### 4.3.1 Des préalables à la réussite d'une rénovation

*Comme quasiment tous les bassins-versants français, celui de l'Éclairée était au début des années 2020 engagé depuis plus de 15 ans dans la mise en œuvre de diverses actions en faveur de l'eau et des milieux aquatiques le plus souvent soutenues par des programmes contractuels. Ces initiatives étaient portées par un syndicat compétent en lien plus ou moins étroit avec différents partenaires, c'est à dire d'autres collectivités et des acteurs environnementaux ou économiques.*

À l'époque, les élus engagés dans cette dynamique étaient depuis quelques temps en quête d'outils leur permettant de faire face à la montée en puissance de problématiques liées au changement climatique et à la difficulté à influencer suffisamment sur les orientations d'aménagement de leur territoire. Entre une croissance urbaine plus marquée à proximité des villes et une agriculture conjuguant intensification des modes de production et retrait suivant les secteurs, l'accroissement des pressions sur la ressource et les milieux était indéniable, appelant une approche complémentaire des actions vertueuses déjà mises en œuvre.

La perspective de mise en place d'un SAGE avait bien été évoquée depuis plusieurs années, mais l'image de lourdeur et de contrainte attachée à cet outil était rédhibitoire pour bon nombre d'élus. À y repenser, pour un territoire engagé en termes de gestion, il était sans doute indispensable que tout parte d'un besoin ressenti localement.

#### **Recommandation 1 : REDONNER AU SAGE SON CARACTÈRE D'INITIATIVE LOCALE**

Sans nier que la plupart des SAGE ont vu le jour dans le cadre d'une négociation entre acteurs locaux et porteurs des politiques de l'eau (la pertinence des idées ambitieuses étant généralement le fruit d'échanges), deux mesures paraissent à privilégier d'emblée :

**R1a : Supprimer la notion de SAGE nécessaire** qui dans l'article L.121-1 X du code de l'environnement sont ceux définis dans le SDAGE comme devant émerger ou être mis en œuvre pendant le cycle de celui-ci, afin de respecter le principe d'initiative locale attachée à l'outil SAGE. Les Comités de bassin peuvent cependant encourager des territoires susceptibles de leur point de vue de tirer parti d'un investissement dans un SAGE.

**R1b : Préciser que les SDAGE n'incitent pas à une couverture totale des districts par des SAGE.** Ce type d'approche paraît en effet contradictoire avec la dimension d'initiative locale caractérisant le SAGE et peut aussi favoriser l'émergence de SAGE de très grandes tailles correspondant davantage à des périmètres d'inter-SAGE que de SAGE. On rappellera à dessein ici que le rapport d'évaluation de la politique de l'eau du CGEDD (A.M. Levrant, 2013) proposait déjà de « *ne pas imposer de nouveaux SAGE obligatoires, l'adhésion des acteurs étant le principal intérêt de cette démarche.* »

#### **4.3.2 Une émergence à favoriser via un dossier préliminaire simplifié**

Comme souvent, passer de l'idée de SAGE portée par quelques-uns à la mise en place d'échanges entre des élus, avec des acteurs associatifs, avec les représentants de certains usages, puis des services de l'État, a réclamé du temps. La future animatrice du SAGE savait que l'adhésion des acteurs locaux avait été facilitée par le fait de pouvoir centrer le SAGE sur des enjeux face auxquels il paraissait apporter une plus-value par rapport aux programmes et actions déjà en cours. Parmi les principales attentes, il y avait à la fois la perspective de voir le projet du territoire incarné dans un document commun. Toutes les questions ne se résolvant pas à coup d'actions et d'investissements, notamment quand les questions du partage de l'eau ou encore de la préservation de milieux se posaient, le souhait de disposer d'un règlement n'était pas neutre. Il ne faut pas non plus négliger l'existence d'une CLE, qui paraissait devoir légitimer le Schéma, en réunissant tous les acteurs de l'eau autour de la table.

C'est dans cette perspective qu'un groupe informel s'est trouvé en charge de préparer un dossier préliminaire. L'essentiel de débats a concerné le choix d'enjeux prioritaires aux yeux de tous. Ces échanges ont abouti à privilégier la gestion du ruissellement en zones agricoles et du pluvial en zones urbaines, le partage de la ressource en lien avec les besoins en eau potable, en irrigation et pour le

*tourisme et la préservation de la biodiversité tant en zone rurale qu'urbaine. Concernant le périmètre et la structure porteuse, l'antériorité de l'investissement du territoire porté par un syndicat dédié ayant hérité de la GEMAPI et disposant de connaissances acquises au cours du temps apparaissait d'emblée comme un réel atout.*

**Recommandation 2 : SIMPLIFIER LA PROCÉDURE ASSOCIÉE AU DOSSIER PRÉLIMINAIRE DE SAGE ET À SON EXAMEN**

Ce dossier préliminaire est destiné à présenter le bien-fondé de la démarche de SAGE pour le territoire, en précisant les enjeux jugés prioritaires tout en proposant un périmètre, la structure porteuse envisagée et des éléments pour la constitution de la CLE.

**R2a : Envisager l'émergence de SAGE autour d'enjeux prioritaires auxquels ils apportent une plus-value en matière de gestion intégrée de l'eau et des milieux.** Cette recommandation comme les suivantes tient compte du fait que, contrairement à ce qui prévalait en 1992, la quasi-totalité des territoires sont aujourd'hui couverts par des acteurs organisés à l'échelle de bassins hydrographiques ou de nappes et qu'ils sont quasiment tous engagés dans des actions de reconquête du bon état des eaux et/ou de recherche d'équilibres à propos de la ressource en eau face aux usages et/ou de réduction des risques inondations. Il s'agit donc de favoriser un travail orienté des acteurs impliqués visant à préciser les enjeux sur lesquels le SAGE est censé apporter une plus-value en termes de gestion de la ressource et des usages associés tout en conservant pour horizon la préservation des milieux concernés. Sur la base d'un examen des enjeux sur le périmètre, le dossier préliminaire motive ce choix, qui sera à préciser, adapter et/ou compléter à l'issue de l'état des lieux/diagnostic et dans le cadre des révisions, avec des investigations complémentaires à mener en cours de mise en œuvre.

**R2b : Prévoir de réduire au niveau national le délai de consultation relative au dossier préliminaire par le Comité de bassin ou sa commission planification, sur la base d'un dossier argumentant la cohérence hydrographique du périmètre, les enjeux ciblés par les acteurs locaux et la gouvernance multipartite proposée.** Les périmètres sur lesquels les SAGE sont censés avoir un impact sont aujourd'hui connus, qu'il s'agisse de bassins-versants ou de nappes. Il est proposé ici que ce délai de consultation n'excède pas 3 mois sur le périmètre pour avis consultatif des conseils départementaux, régionaux, communes dans le périmètre, comité de bassin, préfet coordonnateur de bassin et EPTB si existant. Le préfet (désigné si le périmètre est interdépartemental) arrête in fine le périmètre. Cette recommandation concerne les territoires sans SAGE et répond au besoin des parties prenantes de connaître précisément ces délais.

*Concernant la CLE, voir partie suivante.*

### **4.3.3 Une CLE davantage représentative des acteurs du territoire et fonctionnelle à plein temps**

*Comme pour la plupart des porteurs de SAGE et des acteurs impliqués, la perspective de disposer d'une CLE motivait notamment les élus sans dissiper certaines craintes. D'un côté, cela offrait la perspective de bénéficier d'un lieu de rencontre légitime entre les acteurs concernés, où traiter en profondeur de questions jugées prioritaires. De l'autre, la réputation de ne voir la CLE fonctionner réellement (c'est-à-dire en capacité de prendre des décisions et d'assumer sa politique) que la moitié du temps, suscitaient des interrogations de la part d'acteurs déjà engagés dans ce type de démarche sur d'autres territoires. Comment envisager en effet s'impliquer dans le montage d'une CLE pour n'en constater l'efficacité*

*réelle que 3 ans sur 6 ? De ce point de vue, les réformes récentes apportées à la formation et au fonctionnement de cette instance jouaient clairement en faveur de la levée de ces préventions, même si leurs effets restaient bien-sûr à l'époque à vérifier.*

**Recommandation 3 : ASSURER UN TRAIN DE RÉFORMES RENFORÇANT LA LÉGITIMITÉ ET L'EFFICACITÉ DE LA CLE.** La CLE demeure l'instance incontournable que tous les acteurs consultés souhaitent conserver et voir renouvelée pour en favoriser la légitimité et l'efficacité au long cours. Rappelons à cet égard que ralenties par les modalités de leur renouvellement, les CLE sont considérées comme ne fonctionnant que sur la moitié d'un mandat municipal, notamment en lien avec les délais associés, à chaque élection, au renouvellement du collège des élus. Ces pesanteurs en font une instance trop lourde et complexe à faire vivre dans le cadre de la dynamique nécessaire à la gestion intégrée de l'eau. Il convient donc d'apporter une certaine souplesse pour qu'elle devienne opérationnelle dans la durée et reconnue dans son bassin hydrographique. Par ailleurs, certaines des recommandations suivantes s'adressent aux territoires sans SAGE et pour ceux avec SAGE elles impliqueront un réajustement des CLE en place.

**R3a : Procéder à la recomposition des différents collèges de la CLE dans le cadre du schéma suivant :**

- Collège élus : la CLE représente les EPCI (à titre indicatif au moins 40% des membres de la CLE) à la fois pour leurs compétences déterminantes en matière de GEMAPI et d'aménagement du territoire, ils doivent piloter ou être impliqués dans des démarches de planification territoriales (SCoT, PLU, PLUi, PCAET) (à titre indicatif il est souhaitable que ces élus « GEMAPI et d'aménagement du territoire » représentent environ 50% des représentants des EPCI). Acter également le principe qu'un élu puisse être accompagné par un technicien, sans que ce dernier ne puisse se substituer à l'élu.
- Collège usagers : La CLE représente les usagers (à titre indicatif au moins 30% des membres de la CLE) en laissant la souplesse locale au groupe informel pour les SAGE nouveaux ou aux membres de la CLE en place de cibler les structures représentatives des enjeux du bassin. Par ailleurs, il est nécessaire dans tous les cas de garder un équilibre entre les intérêts environnementaux et socio-économiques présents au sein de ce collège.
- Collège État : au plus 20% des membres de la CLE sont des représentants de l'État et de ses établissements publics, reflet de l'évolution de ces services (réduction effectifs, fusion, ...) qui rend de plus en plus difficile une présence régulière.

Au-delà, supprimer l'obligation de représentation des Régions, Départements, Préfets coordinateurs de bassin, PNR, etc.) pour réduire les risques d'absentéisme récurrent de ce type d'acteurs.

**R3b : Permettre aux élus d'être renommés directement par leurs instances sans passage par le préfet** (ce dernier validant officiellement la composition après cette désignation locale), **pour assurer un fonctionnement satisfaisant et ininterrompu de la CLE sur un mandat de 6 ans** et éviter les ruptures liées à son renouvellement, suites à des élections en cours de mandat de la CLE.

**R3c : Pour la nomination des élus à la CLE, la décision préfectorale repose sur la proposition faite par la structure porteuse** et non pas à la suite de la consultation de l'AMF ou des conseils départementaux et régionaux. En cas d'impossibilité de prendre une telle mesure, **prévoir à minima un délai d'1 mois maximum** pour disposer du retour de consultation auprès de ces acteurs à la suite des élections justifiant ce type de renouvellement.

**R3d : Issu du collège élus, le président de la CLE est élu pour 6 ans par un vote des membres des deux collèges élus et usagers**, à la fois témoin de la spécificité de cette instance et **renforçant sa propre légitimité et celle de la CLE.**

**R3e : La contribution d’expertises externes, scientifiques et/ou « habitantes » est à favoriser pour un fonctionnement plus efficient et démocratique de la CLE.** Les CLE se voient parfois reprocher avec le temps de fonctionner en « vase clos » et se trouvent victimes d’essoufflement. Elles peuvent avoir besoin de s’ouvrir à de nouvelles expertises ou approches. Dans ce cadre, il est possible d’envisager que les CLE puissent **bénéficier à leur demande de l’expertise scientifique d’acteurs issus des Conseils scientifiques placés auprès des Comités de bassin.** Elles peuvent également à leur initiative **mobiliser via des formes de participation citoyenne encore peu expérimentées de l’expertise d’usage ou « habitante » de citoyens du territoire SAGE.** Sans négliger que ce type d’approche exige du temps et des moyens et sans doute l’attention et l’appui des agences de l’eau, sans jamais risquer l’injonction de leur part. À ce titre, à l’heure où la question de la participation citoyenne dans le cadre des politiques de l’eau est bien présente, **une expérimentation nationale associant des SAGE intéressés, relayée par les agences de l’eau serait bienvenue.** Une approche « modeste » de cette ouverture citoyenne peut consister à assurer la **transparence de débats** au sein de la CLE, en ouvrant les réunions de CLE et/ou de commissions au public.

**R3f : Si le président de la CLE préside également la structure porteuse du SAGE et/ou dispose d’autres mandats exécutifs, veiller à ce que ces responsabilités ne viennent pas entamer sa légitimité de pilote et d’arbitre de cette instance.** Si celui-ci ne dispose pas d’autres mandats exécutifs, une indemnité spécifique par la structure porteuse du SAGE pourrait être envisagée dans ce cas.

**R3g : Concernant tous les membres de la CLE, il est recommandé de prévoir une indemnité de défraiement assurée par la structure porteuse (cf. également R12b) à définir et voter par la CLE à l’image des frais des élus locaux prévus dans le code général des collectivités territoriales.**

**R3h : La CLE a la possibilité de remplacer suivant un délai inscrit au règlement de la CLE ses membres non suffisamment assidus (à titre indicatif présents à moins de 50% des séances) sans nécessité d’arrêté modificatif, afin d’obtenir une réelle implication dans l’élaboration et la mise en œuvre du SAGE et éviter ainsi les votes posturaux de contestation.** Les modalités d’application de cette mesure sont du ressort d’un règlement intérieur.

**R3i : Il est recommandé à la CLE de s’engager dans une concertation/coopération inter-SAGE formelle, en particulier sur les enjeux de gestion quantitative.** La CLE a la possibilité de créer les conditions de concertation avec les SAGE voisins pour garantir la cohérence des objectifs à fixer pour assurer la gestion intégrée à des échelles dépassant leur territoire. Ce travail d’inter-SAGE est nécessaire pour le pilotage de thématiques comme la gestion quantitative de la ressource face aux conséquences attendues du changement climatique (pénurie, risques inondations). Sur ces enjeux inter-SAGE, les comités de bassin, les agences de l’eau et les services de l’État soutiennent ces initiatives et favorisent la concertation avec les SAGE avant toute décision les concernant. Les structures porteuses des SAGE assurent l’animation de ces comités inter-SAGE.

#### **Recommandations 4 : ADOPTER DES MESURES D’ACCOMPAGNEMENT VISANT À POSITIONNER LA CLE COMME GARANTE DU DOCUMENT STRATÉGIQUE DU SAGE**

**R4a : Créer une conférence des présidents de SAGE dans chaque district avec l’obligation d’associer les SAGE préalablement à l’élaboration du SDAGE, PDM et PGRI.** La conférence doit être ainsi reconnue comme une instance contribuant à la co-construction des politiques de l’eau des districts. Autonome vis-à-vis du comité de bassin et de l’agence de l’eau, cette instance nomme ses représentants au sein des comités de bassins et des conseils d’administration des agences de l’eau.

**R4b : Les présidents de SAGE ou leur représentant doivent être systématiquement associés à l'élaboration des SCoT concernant leur territoire.**

**R4c :** Garante de la gestion intégrée des ressources en eau sur le périmètre du SAGE, la **CLE est obligatoirement consultée sur l'élaboration des SCoT et des PLUi de son territoire**, et autres plans et programmes d'aménagement (par ex. Schéma départemental des carrières), même ceux concernant partiellement ce périmètre. La CLE dispose d'un droit de blocage, en demandant au préfet d'arbitrer la décision finale à prendre, dès lors que les documents ne sont pas compatibles avec le maintien des équilibres de la ressource en eau et des usages pour les générations futures.

*La force de la CLE devra être déterminée par un texte réglementaire spécifique sans nécessairement passer par une déclaration PPA de la structure porteuse. Bien qu'il s'agisse d'une demande très répandue des animateurs de SAGE, les ateliers montrent que tous ne partagent pas forcément ce choix, en particulier élus et usagers. Cette proposition permet de dépasser les problématiques relatives au fait que la CLE n'est pas une personne morale. Elle évitera de laisser ce rôle de garant aux services de l'État et de laisser le libre choix aux élus responsables des SCOT et des PLU de consulter ou non la CLE selon leur disponibilité ou leur bon vouloir (conformément à ce que défendait une réponse du Ministère de du logement de l'égalité des territoires à une question d'un parlementaire en 2014 – Question écrite N°53230 de M. Martial Saddier –).*

**R4d : L'État veille à la stricte application de l'obligation d'informer les SAGE des projets IOTA, y compris en cas de renouvellement des autorisations. Ajouter à la réglementation actuelle l'obligation d'information sur les projets ICPE.** Bien que la CLE ne doive pas systématiquement donner un avis sur les projets, quand il est donné, rendre obligatoire sa prise en compte par le pétitionnaire et d'apporter une réponse argumentée à la CLE. **Donner à la CLE la possibilité d'émettre un avis sur tout projet qu'elle souhaiterait examiner** et présenté par un de ses membres (au-delà des IOTA et ICPE), **car jugé stratégique pour les équilibres de la ressource en eau de son territoire.**

**R4e : L'ensemble des procédures opérationnelles du domaine de l'eau (PAPI, PGRE/PTGE, CTMA...) sur le territoire du SAGE est placé sous un contrôle de cohérence avec le plan stratégique par la CLE** (arbitrage sur des choix d'actions, réorientation des programmes, ...). Les cadres et les moyens de ce contrôle seront à préciser dans le cadre d'un groupe de travail national sur les SAGE (GTN SAGE par exemple).

**R4f : Le SDAGE et le Comité de bassin doivent laisser aux SAGE la possibilité d'arbitrer leurs priorités sur leurs bassins-versants, tout en demeurant force de proposition.** Sa prérogative est de **cibler des priorités pour les SAGE sur des problématiques supra sous-bassins** notamment pour la gestion quantitative qui avec le changement climatique impliquera des obligations de solidarité et d'arbitrage interbassins.

#### **4.3.4 Une nouvelle architecture des documents mettant en exergue la vocation stratégique du SAGE**

*Concernant les documents du SAGE, tous les acteurs convenaient qu'ils occupaient une place centrale, à condition d'être appropriables par un large cercle d'acteurs. L'idée nouvelle de concevoir un document stratégique resserré pouvait paraître surprenante face aux PAGD de l'époque appelant des synthèses qui n'étaient pas toujours réalisées. La CLE a donc joué le jeu en se limitant à une quarantaine de pages. Mais en retour, les acteurs s'étaient astreints à préciser pour chaque objectif des critères et des indicateurs dotés de valeurs, précisant la nature et le degré des ambitions portées par le SAGE et*

*les acteurs de la CLE. Les négociations au sein de la CLE sur ces valeurs à atteindre ont été parfois ardues, mais elles ont permis d'échapper au risque d'objectifs trop flous sur les ambitions qui les sous-tendaient. Les discussions sur les règles en ont sans doute été facilitées.*

*Quant aux documents comportant les mesures relatives à la gestion de l'eau et des milieux, la CLE en a réalisé une première mouture, essentiellement destinée à acter ce qui était déjà en cours de mise en œuvre sur le territoire. C'est une tâche qui a permis à la fois de constater les avancées du territoire et les points sur lesquels il existait des marges de progrès importantes, que ce soit en termes de connaissances ou d'actions. Il a été choisi d'y distinguer clairement les mesures destinées aux gestionnaires des politiques de l'eau et celles ciblant davantage ceux de l'aménagement du territoire, avec dans ce second chapitre, une exigence de précision, car pas mal de mesures étaient du ressort de la compatibilité... Quant au règlement, il aurait sans doute été possible d'aller plus loin, car la plupart des règles ne font que souligner ou préciser les modalités de la réglementation existante. Mais la révision prochaine du SAGE permettra sans doute d'aller plus loin sur ce plan, comme on le constate pour de nombreux SAGE.*

Aujourd'hui, le SAGE repose sur deux 2 documents essentiels avec :

- D'une part un **PAGD**, qui montre comme limite une stratégie peu ou pas lisible car noyée dans un train de plusieurs dizaines de dispositions. Par ailleurs, on assiste dans le cadre de la politique de l'eau à la multiplication des outils de gestion par entrées thématiques (ex. PTGE pour le quantitatif, AAC pour la qualité, contrats pour le volet milieux, ...). Si cette tendance est sans doute témoin d'une volonté d'opérationnalité, elle tend à contrevir à une approche globale de la GIRE à une échelle hydrographique jugée cohérente telle qu'ambitionnée dans le cadre de la loi de 1992 et dont le SAGE était considéré comme le « navire-amiral ».
- D'autre part, un **règlement**, à la fois jugé incontournable par les porteurs de SAGE, attendu par les acteurs environnementaux et redouté sous l'angle de la contrainte par les aménageurs et les acteurs socio-économiques. L'élaboration et la mise en œuvre du règlement font le plus souvent face à trois principales difficultés. D'abord, le fait qu'il résulte généralement d'un consensus au sein d'une CLE marquée par ces intérêts/attentes antagonistes affecte souvent son degré d'ambition. Ensuite, on relève une complexité juridique, au regard de son applicabilité, renforcée du fait de la faible culture juridique des animateurs de SAGE et leur difficulté à être des interlocuteurs compétents face à des juristes auxquels de nombreux SAGE recourent. Enfin, les services de l'État peinent à en suivre l'application, généralement au regard d'un manque de moyens pour le faire.

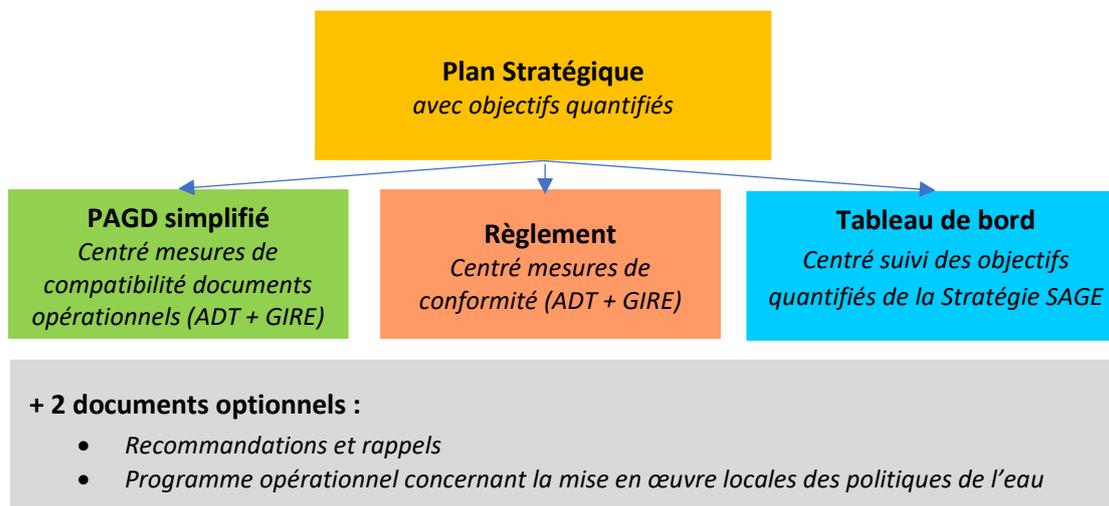
Sur la base de ces constats, **il paraît nécessaire d'envisager un repositionnement des documents du SAGE et une refonte des contenus des productions associés**. Les documents du SAGE rénové seraient au nombre de 4 avec :

- **Un plan stratégique revalorisé** et mettant en avant la vocation planificatrice du SAGE et chapeautant tous les autres documents produits dans ce cadre. Le Plan ainsi défini implique une **compatibilité** pour les autres documents de planification du territoire. Il est décliné par 3 documents complémentaires :
  - **Un PAGD simplifié** centré sur les mesures de compatibilité pour les documents de programmation opérationnelle de l'eau et de l'aménagement du territoire,
  - **Un règlement** apportant une plus-value territoriale par des règles locales pouvant toucher les thématiques de l'eau mais également celles de l'aménagement du

territoire dès lors qu’elles peuvent impacter les équilibres entre la ressource en eau et les usages,

- **Un tableau de bord** pour assurer le suivi et l’évaluation du SAGE,
- **Plus 2 documents optionnels** (Recommandations et rappels / Préprogramme opérationnel concernant la mise en œuvre locales des politiques de l’eau).

**Figure 2 : Nouvelle architecture des documents du SAGE**



Source : Élaboration interne au groupement, 2022

### La Stratégie au cœur du SAGE

Aujourd’hui, la définition de la stratégie du SAGE est considérée comme une étape intermédiaire entre approche prospective et rédaction du PAGD et plus accessoirement du règlement, qui n’en couvre jamais le spectre. Et bien qu’elle permette de structurer le PAGD, dans les faits, elle apparaît noyée au sein d’un train de mesures généralement pléthorique que contient ce document. L’évaluation a ainsi permis de juger que la stratégie du SAGE et son affichage méritent d’être reconsidérés, jusqu’à l’envisager comme la matière d’un document maître, coiffant les documents opérationnels comportant les mesures ou/et le règlement. Assorti d’un tableau de bord précisant pour chaque orientation/objectif les critères, indicateurs et valeurs visés, négociés dans le cadre de la CLE, ce document stratégique aurait également pour vocation de permettre de suivre mais aussi influencer et réajuster certains programmes relevant des politiques de l’eau, sous la houlette de la CLE. Il apportera des éléments de cadrage, voire d’arbitrage, aux différentes planifications déclinées sur le bassin-versant (urbanisme, infrastructures, industrie et agriculture), même si pas strictement cantonnées au périmètre du SAGE.

Ce document stratégique implique de se repositionner sur plusieurs points de l’élaboration :

- **Définir les enjeux prioritaires** sans écarter un regard sur l’ensemble des thématiques pour les nouveaux SAGE qui doivent garder une vision intégrée et multithématique sur leur bassin-versant. Cela implique un travail de hiérarchisation par les acteurs locaux, qui ne soit pas piloté par des niveaux institutionnels supra, comme dans le cadre des directives de l’État dans les PAOT par exemple ou des ciblage par les SDAGE.

- **Définir pour ces enjeux des objectifs stratégiques** avec des résultats/effets/impacts attendus dans le temps sous la forme d'une feuille de route qui servira de guide aux acteurs de la CLE pour le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie et des évaluations régulières (cf. R5c tableau de bord).

- **Fixer les axes d'interventions** (précisions des objectifs opérationnels relayant les objectifs stratégiques) pour permettre au futur PAGD (cf. R5b) par la suite de cibler ses mesures de compatibilité et de pré-cibler également les priorités à traduire dans le règlement.

- **Favoriser la reconnaissance de la CLE** en positionnant ce document comme un document s'imposant aux autres documents de planification de l'aménagement du territoire légitimant ainsi la CLE à faire appliquer sur son territoire la gestion intégrée et équilibrée entre la ressource en eau et les usages. Le PAGD actuel est devenu un document trop pléthorique avec pour effet de ne plus être lisible pour beaucoup d'acteurs du territoire. À ce titre, il nécessite des efforts dédiés de communication nécessaires à leur partage au-delà du noyau dur des porteurs et animateurs de SAGE (synthèse, guide de lecture, fascicules ciblés par types d'acteurs ...), aux dépens d'autres animations et du suivi de la mise en œuvre du SAGE. Au regard de ces constats, le PAGD se doit d'être la traduction du document stratégique et être simplifié pour cibler les mesures de compatibilité. Le PAGD est le guide des cohérences d'actions propres à toutes les structures compétentes en charges de leur mise en œuvre.

Étant donné la diversité des territoires, de leurs tailles et de leurs histoires, il ne semble pas opportun de recommander un format fixe pour ce document.

**Recommandation 5 : FAIRE DE LA STRATÉGIE LE CŒUR DU SAGE ET EN ADAPTER LES MODALITÉS D'ÉLABORATION ET DE SUIVI**

**R5a : Inscrire le Plan stratégique comme un document cadre impliquant la compatibilité** (compatible = « ne devant pas contrarier ») **pour les autres documents de planification, en particulier ceux liés à l'urbanisme et l'agriculture. Le plan stratégique précise les enjeux et les objectifs et les résultats attendus que le PAGD simplifié et le règlement déclineront** en fonction des thématiques ciblées et du poids juridique recherché. Le plan stratégique s'assure de la cohérence entre les programmes et les thématiques pour garantir une gestion intégrée à l'échelle du bassin-versant.

**Pour les plans et schémas touchant l'urbanisme et l'agriculture,** le plan stratégique précise les objectifs et résultats attendus pour garantir la cohérence et les équilibres entre les usages et la ressource en eau et les milieux aquatiques. Pour ce faire, il est nécessaire de laisser libre la rédaction pour qu'il soit le reflet de chaque territoire.

**R5b : Le PAGD est simplifié aux mesures impliquant la compatibilité pour les documents de programmation opérationnelle de l'eau et de l'aménagement du territoire.**

**R5c : Un tableau de bord précise les modalités de suivi et d'évaluation des plans et programmes** que la CLE examinera annuellement, en référence aux critères et indicateurs caractérisant les objectifs définis lors de l'élaboration du SAGE.

**R5d : La CLE fixe annuellement si besoin les réajustements des plans et programmes à engager** sur la base des résultats du suivi/évaluation.

### **Le règlement du SAGE : Promouvoir un règlement plus en adéquation avec l'aménagement du territoire**

Bien que le règlement soit reconnu comme étant complexe à écrire en raison de sa force juridique d'opposabilité aux tiers, il n'en demeure pas moins être un document indispensable du SAGE et apportant une réelle plus-value dans l'application de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. C'est une des motivations des territoires pour aller vers le SAGE et pour renforcer la mise en œuvre de la politique de l'eau là où la contractualisation trouve ses limites. Il est important également que les règles puissent traiter des questions d'aménagement du territoire dès lors qu'elles visent à garantir les équilibres entre la ressource en eau et les usages. En outre, le règlement trouvera réellement sa force si l'État est en mesure de faire appliquer les règles sur le territoire. Les rencontres d'acteurs dans le cadre de l'évaluation confirment que ce n'est pas à la CLE de jouer le rôle de la police sur son bassin, sauf à risquer un mélange des genres délétères pour le SAGE.

**R5e : Veiller à ce que l'État ne puisse pas remettre en question le fond des règles votées par les membres de la CLE** (le rôle d'arbitrage du préfet existe de par ses fonctions, mais il doit intervenir avant le vote en CLE) ; une analyse d'écriture juridique peut être apportée pour éviter des contentieux de forme, l'État joue ici son rôle de contrôle de la légalité.

**R5f : L'État doit déployer les moyens nécessaires pour faire respecter les règles sous peine de rendre le règlement inutile** et d'engendrer une démotivation des membres de la CLE à l'égard du SAGE.

**R5g : Les règles du SAGE doivent s'appliquer sur des champs plus vastes que ceux ciblés par l'article R212-47 et toucher l'occupation des sols** dès lors que les projets d'aménagement urbains ou agricoles engendrent des dysfonctionnements de la dynamique fluviale et/ou augmentent les risques naturels, en particulier ceux de l'inondation et de mouvements de terrain. Il est souhaité que les règles puissent toucher l'ensemble des enjeux de la gestion intégrée localement identifiés (nécessité de modification en ce sens du code de l'environnement et donc d'un travail juridique dans le cadre de travaux préparatoires ultérieurs).

### **Deux documents optionnels**

**R5h : Laisser la possibilité de réaliser des documents optionnels permettant d'apporter des informations complémentaires ou des précisions selon les territoires et les décisions de la CLE :**

- **Des recommandations et des rappels** permettant d'accompagner la démarche de gestion intégrée souhaitée pour le bassin (pour les SAGE existant il s'agit des mesures du PAGD qui n'ont pas de vocation de compatibilité),
- **Un préprogramme opérationnel** pour faciliter la mise en œuvre des programmes d'actions thématiques.

#### **4.3.5 Un processus d'élaboration assoupli et recentré sur la dimension stratégique du SAGE**

*Mais revenons un peu en arrière. Une fois le principe du SAGE et le périmètre validés, ainsi qu'une première CLE nommée, le travail d'élaboration du SAGE a pu débuter. L'Éclairée n'a pas échappé aux interrogations quant à la complexité de la démarche et la durée de la phase d'élaboration. Pourtant, l'expérience a démontré que ce processus peut ne pas excéder 3 ans... En revanche, se sont imposés les*

*délais nécessaires à sa validation officielle par les différentes collectivités et instances concernées et dans le cadre de l'enquête publique, tributaires ici de facteurs incontournables.*

Le processus d'élaboration des SAGE s'est formalisé et alourdi avec le temps. Un sentiment largement partagé lors de nos consultations est que les précisions apportées progressivement ont abouti à des ajouts sans retraits notables. Retrouver une certaine souplesse tout en affirmant plus clairement les priorités du SAGE quant aux modalités de développement du territoire justifie ainsi une refonte de certaines étapes de l'élaboration. L'objectif est de renforcer l'appropriation du document SAGE par l'ensemble des acteurs et son influence sur les choix d'aménagement et de développement pour mieux équilibrer les pressions des activités avec la ressource en eau et ses milieux associés.

### **État des lieux/diagnostic**

Cette étape demeure essentielle car elle est le passage obligé pour la bonne compréhension d'un territoire, pour la cristallisation d'une vision globale des enjeux ainsi que des interactions entre les pressions et les ressources en eau et les milieux aquatiques. Dans le cadre d'un SAGE rénové, c'est aussi l'occasion de vérifier la pertinence des 2 ou 3 enjeux priorités au stade du dossier préliminaire au titre de la plus-value que les gestionnaires de l'eau et des milieux aquatiques et le territoire en attendent a priori. Par ailleurs, la connaissance existante concernant ces thématiques et des thématiques connexes préalablement acquises a vocation à être valorisée.

#### **Recommandation 6 : VEILLER À L'EFFICACITÉ DE LA PHASE ÉTAT DES LIEUX/DIAGNOSTIC EN VALORISANT L'ENSEMBLE DES CONNAISSANCES EXISTANTES**

**Cette recommandation acte le rôle déterminant des SAGE en matière de production, partage et valorisation de la connaissance.** Si celle-ci est particulièrement mobilisée lors de cette phase de leur élaboration, le SAGE a plus globalement vocation à jouer le rôle de « centre de ressources » pour le territoire, qu'il s'agisse de valoriser l'expertise scientifique et technique acquise ou d'opérer les traductions nécessaires à son transfert vers différents cercles d'intéressés (opérateurs territoire, usagers, riverains, grand public, ...).

Quant aux recommandations ci-dessous, elles ont pour but de **maîtriser les délais de cette phase et de conserver les acteurs dans une dynamique opérationnelle**, tout en considérant que la production de connaissance n'est pas cantonnée à cette phase de la vie d'un SAGE :

**R6a : Donner à l'état des lieux la vocation à faire le point sur l'état des connaissances sans forcément engager dans le cadre du processus d'élaboration du SAGE toutes les études complémentaires jugées nécessaires.** Ces investigations pourront trouver place dans les mesures du PAGD simplifié et de la mise en œuvre du SAGE. C'est à la CLE qu'il reviendra d'arbitrer ce type de choix lors de cette phase.

**R6b : Permettre lors de la révision des SAGE existants de cibler cet état des lieux soit :**

- . Sur les enjeux n'ayant pas connu d'avancées notables au cours de la mise en œuvre du SAGE, notamment au regard des indicateurs de suivi du SAGE.
- . Sur d'autres thématiques s'étant affirmées comme enjeux lors de cette période. Là encore, c'est à la CLE de délibérer et décider des enjeux à traiter.

### **Tendances et scénarios**

Cette étape prospective qui était sans doute la moins maîtrisée par la plupart des acteurs impliqués dans les SAGE a été la plus codifiée et souvent confiée à des prestataires extérieurs disposant de cette

maîtrise. Elle n'en est pas moins jugée inutile par les uns, trop théorique pour d'autres ou encore trop lourde et procédurière, alors que sa vocation à prendre un certain recul, à faire œuvre de pédagogie reste reconnue. Une de ses faiblesses majeures est de partir de scénarios d'évolution du territoire sur lesquels les SAGE n'ont pas prise, les priorités de développement du territoire se décidant ailleurs. Pourtant, à l'heure où le changement climatique exige de se tourner plus que jamais vers l'avenir, il paraît nécessaire de rouvrir les perspectives sur les approches et méthodes à mobiliser dans ce cadre. Il pourra être utile sur ce sujet de prendre en compte les enseignements des travaux réguliers produits sur le sujet et en particulier le projet Life Eau et Climat (Cf. <https://www.gesteau.fr/life-eau-climat>).

**Recommandation 7 : REDONNER À LA PHASE PROSPECTIVE SA FONCTION DE DYNAMISATION SUR FOND DE CHANGEMENT CLIMATIQUE EN DIVERSIFIANT LES APPROCHES À MOBILISER ET EN ALIMENTANT LES SAGE DES CONNAISSANCES NÉCESSAIRES**

Les recommandations ci-dessous doivent notamment permettre à cette phase de regagner sa fonction « conscientisante » et mobilisatrice des acteurs qui en justifie l'existence.

**R7a : Laisser au SAGE le soin de préciser les modalités de conduite de cette étape prospective et initier une réflexion nationale, doublée d'une expérimentation avec des SAGE volontaires, pour diversifier l'éventail des méthodes et outils prospectifs pratiques et mobilisables à leur échelle.**

**R7b : Poursuivre à des échelles supra (ex. district ou région) les études prospectives sur le changement climatique à des horizons de 10, 30 et 50 ans et mises à disposition des SAGE qui auront mission d'en étudier les conséquences sur leur territoire, tant en termes d'usages que de milieu. Veiller dans ce cadre à ce que tous les SAGE disposent d'ici 2027 de ce type de ressources.**

**Stratégie du SAGE**

Voir le § « La Stratégie au cœur du SAGE » ci-avant.

**Évaluation environnementale**

L'évaluation environnementale des SAGE est considérée comme étant longue et peu utile pour la plupart des porteurs du SAGE et un élément supplémentaire aboutissant à alourdir le contenu, la procédure et le coût des schémas. Le SAGE vise par définition l'amélioration de la gestion des eaux et des milieux aquatiques, finalité que l'on peut juger a priori favorable à l'environnement.

Selon la Directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, ce sont les États membres qui décident des plans et programmes qu'ils jugent susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, devant à ce titre être soumis à une évaluation environnementale.

Nous proposons à la lumière de ce retour d'expérience de réinterroger la pertinence de cette obligation pour les SAGE.

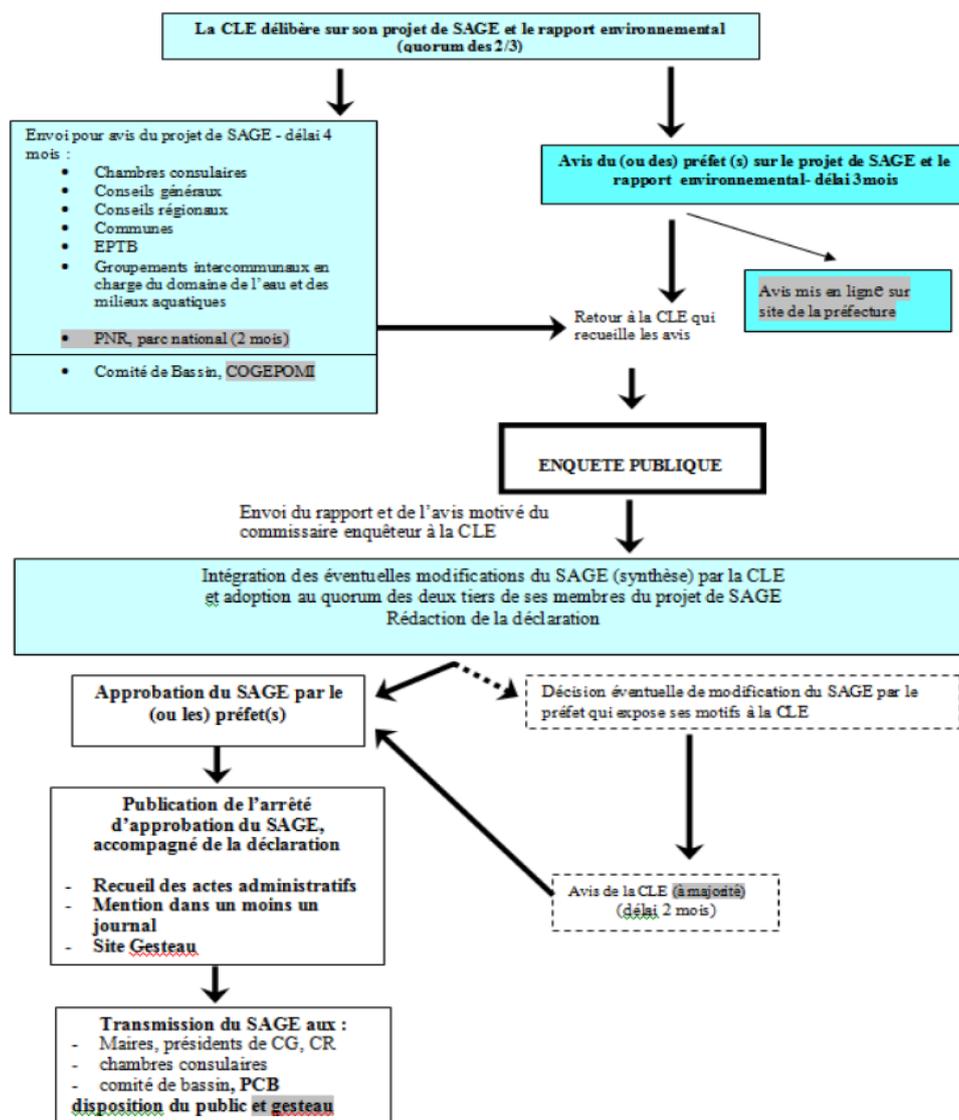
**Recommandation 8 : REQUESTIONNER LE PRINCIPE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES SAGE**

**R8 : Requestionner le principe d'inscription des SAGE dans la liste des documents devant être soumis à évaluation environnementale, du fait de la nature même de ce document qui vise à l'équilibre des ressources en eau et des milieux aquatiques. Plutôt qu'une inscription des SAGE dans cette liste, leur soumission au cas par cas à l'obligation d'évaluation environnementale pourrait être envisagée.**

### Procédure de consultation et enquête publique

Le processus de consultation d'enquête publique actuel est résumé par le logigramme ci-dessous.

Figure 3 : Processus actuel de consultation d'enquête publique du SAGE



Source : Guide SAGE révisé, 2015

On distingue parfaitement sur ce schéma la partie liée spécifiquement à la consultation des collectivités territoriales et leurs groupements concernés ainsi que du Comité de bassin et les chambres consulaires, puis la partie liée à la procédure d'enquête publique.

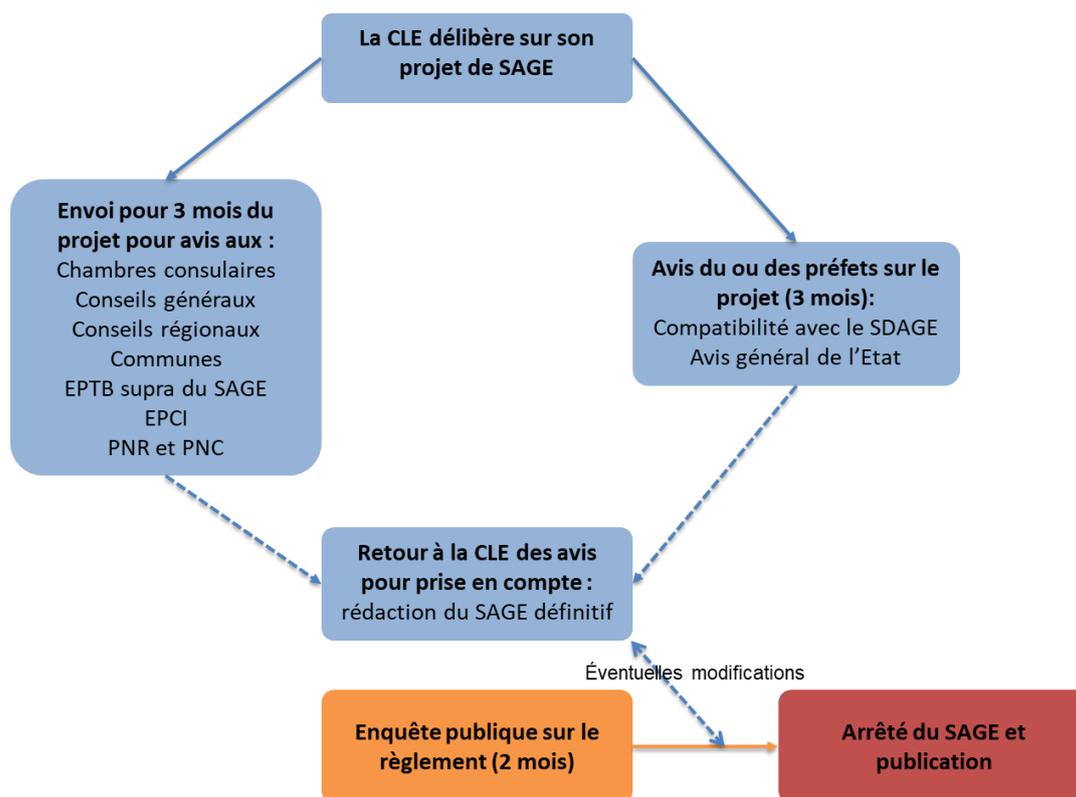
Cette consultation engendre un temps long supplémentaire s'imposant à la procédure d'élaboration bloquant la dynamique et la mise en œuvre, avec pour conséquence une démotivation des parties prenantes pouvant se compliquer si des renouvellements des membres de la CLE s'intercalent dans cette période. Le SAGE se situe lors de cet intermède de l'ordre de deux ans, qui vient « couper l'herbe sous le pied » de la dynamique mise en œuvre, sans forcément que sa plus-value soit sensible du point de vue des acteurs de la CLE. Il est donc proposé de procéder à une remise à plat du processus de consultation, sans l'occulter, mais en s'appuyant sur le fait que les acteurs consultés sont membres de la CLE, donc associés à l'élaboration du SAGE.

**Recommandation 9 : SIMPLIFIER ET RÉDUIRE LE DÉLAI DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION**

**R9a : Réduire au niveau national le délai de consultation sur le projet de SAGE en ciblant les EPCI, Chambres consulaires, Régions, Départements, Communes, EPTB si supra au territoire du SAGE, Parcs nationaux et Parcs naturels régionaux** sous un délai envisagé à 3 mois. Le comité de bassin n’a pas plus à être consulté sur un document local, d’autant que la compatibilité avec le SDAGE est vérifiée par l’État dans le cadre de la consultation via le ou les préfets dans un délai de 3 mois.

**R9b : Focaliser l’enquête publique sur le règlement, document opposable aux tiers.** Les autres documents sont mis à disposition pour consultation (Cf. R9a) sans qu’ils soient soumis à l’enquête.

Figure 4 : Schéma simplifié de la procédure de consultation proposée



Source : Élaboration interne au groupement, 2022

**Procédure de révision**

Les SAGE sont l’aboutissement d’un travail important et long avec une vocation de planification porteuse d’objectifs de moyen et long terme (de l’ordre d’une dizaine d’années) qui ne nécessitent pas l’engagement de révisions sur des termes plus courts. Aujourd’hui, il semble que le terme de révision soit abusivement utilisé et qu’il faille distinguer plus clairement :

- Les actualisations commandées par la mise en comptabilité avec le SDAGE.
- Les adaptations ponctuelles rendues nécessaires par exemple par des évolutions au niveau du règlement ou de plans/cartes attachés à ce règlement. La lourdeur du processus retient souvent les porteurs de SAGE de procéder à ces changements, quitte à voir leurs outils progressivement obsolètes.
- Les véritables révisions du SAGE destinés à la refonder au regard de l’évolution de certains enjeux du territoire.

Il est semble-t-il utile d’opérer des distinctions entre ces différents processus qui ne répondent pas aux mêmes enjeux et n’ont pas la même portée et de s’interroger sur la nécessité ou pas d’enclencher un nouveau processus de consultation et de soumettre le règlement du SAGE à l’enquête publique, même si celui-ci devait être simplifiée.

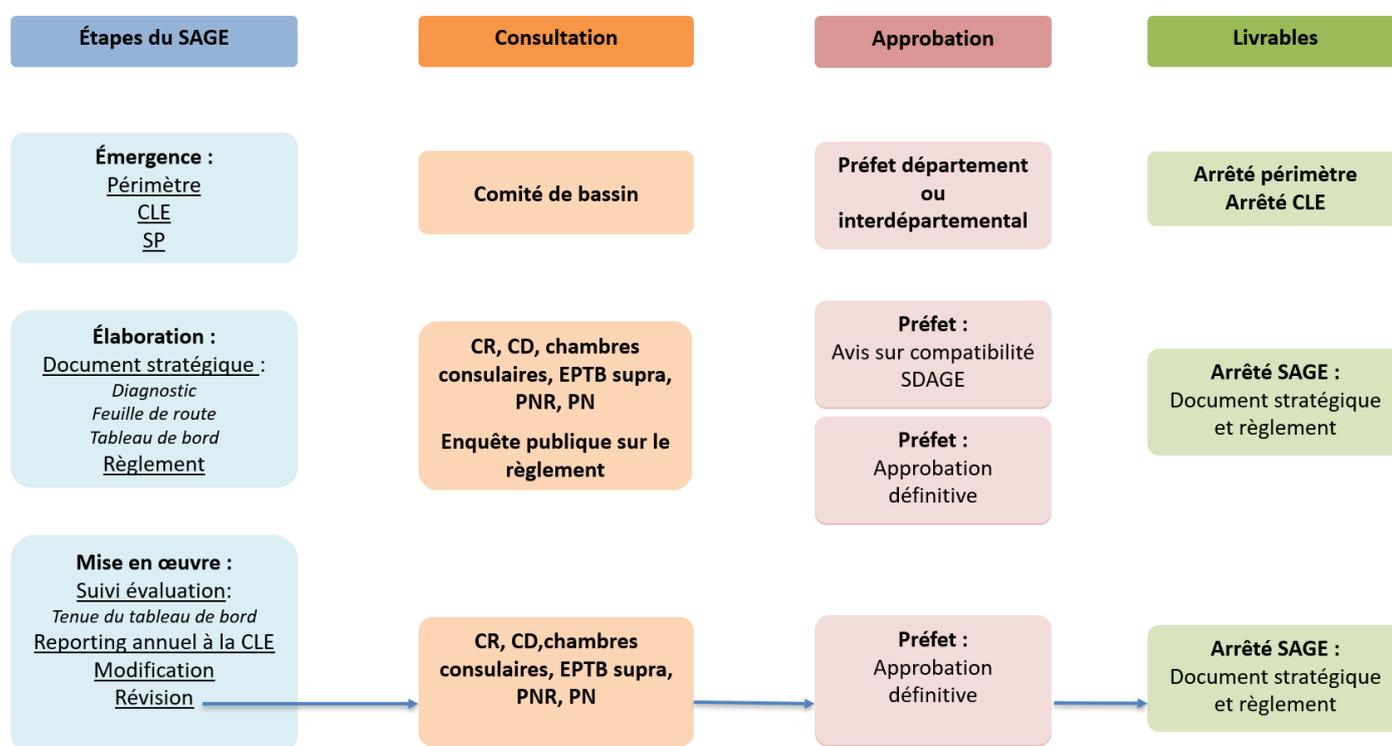
**Recommandation 10 : DISTINGUER ACTUALISATION ET RÉVISION DU SAGE ET PRÉCISER LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE LA RÉVISION**

**R10a : Utiliser le terme d’actualisation ou d’adaptation pour des interventions plus ponctuelles sur la stratégie ou le règlement du SAGE**, notamment si le règlement doit être modifié ou si une incompatibilité avec le nouveau SDAGE est avérée (Un travail visant à préciser la notion d’actualisation sera à mener).

**R10b : Instituer une révision d’ensemble du SAGE**, destinée à réinterroger la pertinence et la cohérence de la stratégie du SAGE **au plus après 12/13 ans de mise en œuvre**. Dans ce cadre, réaliser une évaluation de la mise en œuvre du SAGE avant de reprendre un processus d’élaboration de SAGE. Prévoir à ce titre des moyens et appuis financiers dédiés pour mener ce travail partenarial dans des conditions adéquates. Pour la phase État des lieux/Diagnostic, il est recommandé de la centrer sur les enjeux initiaux accrus ou n’ayant pas connu d’avancées notables et sur des enjeux ayant émergés depuis l’élaboration ou la dernière révision. Une fois un nouveau SAGE élaboré, prévoir d’appliquer la procédure de consultation adaptée (Cf. recommandation 9).

En conclusion, le schéma ci-après synthétise les recommandations sur l’ensemble du processus d’élaboration du SAGE.

**Figure 5 : Les principales étapes de la procédure révisée d’élaboration et de mise en œuvre du SAGE**



Source : Élaboration interne au groupement, 2022

#### 4.3.6 Une animation à conforter de plusieurs manières

*Personne au sein de la CLE ne disconvenait de la nécessité de disposer d'une « cheville ouvrière » pour faire avancer chaque matin une telle démarche. Et tout le monde était convaincu de l'importance du tandem président(e) / animateur(trice). En revanche, pas grand monde n'était forcément conscient des nombreuses compétences requises par cette mission d'animation. L'animatrice du SAGE a aujourd'hui encore du mal à faire la somme des capacités et savoir-faire nécessaires. Dès le départ, elle avait dû à la fois saisir les enjeux techniques de la gestion de l'eau et des milieux, animer différentes instances en veillant à ce que leurs membres en saisissent les enjeux et s'y impliquent, communiquer auprès de cibles variées, disposer d'un bagage juridique suffisant pour veiller à la compatibilité et la conformité des pratiques des acteurs avec les mesures et les règles du SAGE, assurer l'administration et la justification de son poste, ou encore rechercher des financements nécessaires à la mise en œuvre du SAGE. Sans compter ses responsabilités et autres dispositions, comme l'écoute, la pédagogie, la patience, la rigueur et un certain sens politique...*

*Se demandant parfois comment jusqu'au début des années 2020 une seule personne pouvait assurer toutes ses tâches, l'animatrice se disait qu'elle avait, pour sa part, bénéficié de plusieurs facteurs favorables. Avec d'abord la décision des principaux financeurs d'accorder aux SAGE le soutien à deux postes d'animation et un poste administratif, permettant à la fois d'assurer l'animation et le secrétariat de la CLE, le suivi des mesures spécifiques à la gestion de l'eau et des milieux auprès des acteurs impliqués de façon opérationnelle sur ce volet, et le suivi des relations et des conseils auprès des acteurs de l'aménagement du territoire. À cela s'ajoutait du temps administratif pour gérer la logistique de ses postes. Lors de sa prise de fonction, l'animatrice avait également intégré le réseau actif d'animateurs de SAGE de la région, pris part à une formation nationale ouverte à tous les nouveaux animateurs valorisant l'expérience de leurs aînés et accédé au forum national d'échanges entre animateurs, qu'elle a beaucoup utilisé avant d'en devenir elle-même une contributrice active. Dans ce contexte, elle estimait s'être rarement sentie seule face à l'ampleur de la tâche.*

« Pas de SAGE sans animation. » La formule est communément admise depuis la mise en place des premiers SAGE. À côté de procédures contractuelles nécessitant également une animation dédiée, les SAGE ont d'ailleurs contribué à doter les territoires de l'eau de compétences sociotechniques dont ils ne disposaient pas antérieurement. La question posée à l'issue de l'évaluation est de savoir si elle est traitée à la hauteur des enjeux. Les recommandations suivantes concernent l'étoffement de cette animation et en regard les modalités de son financement, ainsi que différentes modalités complémentaires de mise en réseau destinées à favoriser l'efficacité de ces postes multi-compétences.

#### **Recommandation 11 : CONFORTER LE RÔLE MOTEUR DE L'ANIMATION**

**R11a : Cibler 2 postes sociotechniques et 1 poste administratif complémentaires pour l'animation du SAGE** (hormis pour les « très petits SAGE »), permettant d'assurer l'animation de la CLE, le suivi des relations et mesures relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et celles concernant l'aménagement du territoire et des missions de communication au sens large ainsi que la logique et l'administration de cette cellule.

**R11b : Après un laps de temps suffisant de mise en œuvre du SAGE (à titre indicatif 3 ans d'activité pleine de la CLE), le financement des postes d'animation/administration est à assurer à hauteur de 50% par les acteurs du territoire du SAGE** pour garantir l'engagement local en faveur de la démarche et consolider sur le long terme les postes. **En conséquence les autres financeurs (agence de l'eau,**

**conseils départementaux et/ou conseils régionaux) s’engagent sur les autres 50%.** Cette recommandation concerne la phase de mise en œuvre et non d’élaboration du SAGE. Lors de l’élaboration, la part d’aides apportées à ces postes doit être plus importante, pour assurer un effet levier suffisant en faveur de l’émergence de nouveaux SAGE.

**R11c : Mettre en place différentes mesures d’accompagnement en faveur de l’animation des SAGE via des initiatives complémentaires de mise en réseau :**

- À l’échelle nationale, compléter/renforcer la base de données des SAGE existante et assurer la mise en place, l’administration et la modération d’un forum questions/réponses ciblant prioritairement les animateur/trices des SAGE. Dans ce cadre, on s’intéressera à de nouvelles applications offrant des fonctionnalités adaptées (ex. Discord).
- À l’échelle nationale, mettre en place une formation « initiale », pour tout nouvel animateur/trice de SAGE, valorisant notamment l’intervention d’animateurs expérimentés,
- À l’échelle des districts, veiller à ce que les animateurs/trices des SAGE disposent de l’accès à au moins un réseau physique d’échange entre pairs, porté, financé et animé par des acteurs étatiques, des agences de l’Eau, des Régions, des EPTB de grande taille ou des associations d’animateurs ou de territoires. Ces réseaux sont notamment destinés à proposer des temps collectifs d’échanges aux animateurs sur la base d’une écoute de leurs besoins.

Dans ce cadre, il pourra s’agir d’actualiser et approfondir la « feuille de route » sur la montée en compétence des animateurs (dernière version 2017), basée sur une étude réalisée en 2015. (<https://www.gesteau.fr/document/expression-des-besoins-des-animateurstrices-de-sagecontrats-pour-renforcer-leurs-competence>).

#### **4.3.7 Une structure porteuse du SAGE indispensable et reflet de la dynamique locale**

*Les années 2020 pouvaient paraître à première vue plus confortables que les décennies précédentes, avec des collectivités compétentes sur ces thématiques. Même si, sur pas mal de territoires, la compétence GEMAPI, via la distinction d’items et la possibilité de les dissocier, avait contribué à fragmenter des approches et des initiatives que la loi sur l’eau de 1992 et les SAGE avait encouragé à rapprocher dans une optique de gestion intégrée et concertée de l’eau. L’Éclairée avait de ce point de vue la chance de disposer d’un syndicat de bassin-versant jugé efficace, auxquels les EPCI avaient transféré le plein exercice de cette compétence, intégrant les volets milieux et inondations. Mais ce n’était pas le cas partout et les structures porteuses de SAGE existants s’étaient parfois vu dépouillées de toute autre compétence que l’animation du SAGE.*

*Dans le cas du bassin-versant de l’Éclairée, l’enjeu avait plutôt été de distinguer et relier clairement ce qui était du ressort du SAGE et ce qui était d’un ressort plus opérationnel, c’est-à-dire d’actions portées par le syndicat dans le cadre de procédures contractuelles permettant leur co-financement. C’est sans doute d’avoir placé d’emblée le changement climatique en toile de fond de la démarche qui avait convaincu pas mal d’acteurs de prendre un peu de recul, même si les débats au sein de commissions avaient été plus que nécessaires avant de voir la CLE prendre des décisions emportant une majorité d’avis favorable.*

L’absence de personnalité morale de la CLE a depuis la création des SAGE obligé différentes collectivités à assurer le portage de leurs animateurs et initiatives. Il s’agit pour les trois quarts de syndicats spécialisés dans la gestion de l’eau et des milieux aquatiques. Les relations entre la CLE et la

structure porteuse demeurent un sujet en soi, notamment de l’articulation entre les missions associées au SAGE et les missions plus opérationnelles.

**Recommandation 12 : UNE STRUCTURE PORTEUSE PÉRENNE, FORTE ET DOTÉE DE MOYENS**

**R12a : La structure porteuse du SAGE doit demeurer une collectivité territoriale, soit calée sur le périmètre du SAGE, soit l’englobant, mais ne devant jamais être inférieure à ce périmètre.**

**R12b : Si la structure porteuse exerce d’autres missions et/ou compétences que le portage du SAGE, mettre en place au niveau des comptes de la structure porteuse un budget annexe ciblé sur l’animation de la CLE et les activités du SAGE (administratif, logistique, RH, communication, formation, études...**

**R12c : Supprimer dans les missions des EPTB le fait qu’ils soient prioritaires pour le portage d’un SAGE. Dès lors qu’une structure porteuse existe et souhaite s’engager dans le portage d’un SAGE elle devient prioritaire sur l’EPTB.**

**R12d : Pour les EPCI membres d’une structure porteuse d’un SAGE, l’item 12 de l’article R211-7 du CE doit être intégré comme une compétence dans ses statuts (aucune autre structure dans ce cas ne pourra la partager).**

## 4.4 SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

**Légende** : Acronymes des porteurs : AE = Agence de l'eau / CB = Comité de bassin / CLE : Commission locale de l'Eau / EPTB = Établissement public territorial de bassin / MTE = Ministère de la transition écologique / SP = Structure porteuse

**Avertissement** : Les intitulés ci-dessous sont des résumés ou des synthèses des recommandations. Pour une meilleure compréhension, se reporter aux intitulés complets et descriptifs (§ 4.3)

EXTRAITS/RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	TEMPORALITÉ	ÉCHELLE	TYPE DE LEVIER	PORTEUR	LIÉE À R...	COMMENTAIRES
<b>1 : REDONNER AU SAGE SON CARACTÈRE D'INITIATIVE LOCALE</b>						
<b>R1a</b> : Supprimer la notion de SAGE nécessaire	Court terme (2022)	National	Législatif	MTE	-	Une circulaire à envoyer aux au préfet coordonnateur de Bassin et au Présidents de Comités de bassin
<b>R1b</b> : Préciser que les SDAGE n'incitent pas à une couverture totale des districts par des SAGE	Court terme (2022)	National / District	Administratif	MTE	-	Une circulaire suffirait pour demander au préfet coordonnateur de bassin de veiller sur ce point
<b>2 : SIMPLIFIER LA PROCÉDURE ASSOCIÉE AU DOSSIER PRÉLIMINAIRE DE SAGE ET À SON EXAMEN</b>						
<b>R2a</b> : Envisager l'émergence de SAGE autour d'enjeux prioritaires auxquels ils apportent une plus-value en matière de gestion intégrée de l'eau et des milieux	Court terme (2022)	National	Administratif	MTE	-	Circulaire à destination des services de l'État
<b>R2b</b> : Prévoir de réduire au niveau national le délai de consultation relative au dossier préliminaire par le Comité de bassin ou sa commission planification (< 3 mois)	Court terme (2022)	National / District	Législatif / Administratif	MTE	-	
<b>3 : ASSURER UN TRAIN DE RÉFORMES RENFORÇANT LA LÉGITIMITÉ ET L'EFFICACITÉ DE LA CLE</b>						
<b>R3a</b> : Procéder à la recomposition des différents collèges de la CLE	Moyen terme (2023)	Local	Législatif	MTE		
<b>R3b</b> : Permettre aux élus d'être renommés directement par leurs instances pour éviter une interruption de CLE lors des renouvellements de mandat d'élus	Court terme (2022)	National	Législatif / Administratif	MTE		Circulaire pour les préfets
<b>R3c</b> : Pour la nomination des élus à la CLE, la décision préfectorale repose sur la proposition faite par la structure porteuse	Moyen terme (2023)	National	Administratif	MTE		Circulaire à destination des préfets
<b>R3d</b> : Le président de la CLE est élu pour 6 ans par un vote des membres des deux collèges élus et usagers	Moyen terme (2023)	National	Législatif	MTE		
<b>R3e</b> : La contribution d'expertises externes, scientifiques et/ou « habitantes » est à favoriser pour un fonctionnement plus efficient et démocratique de la CLE	Court terme (2022)	Local	Politique	CLE		Règlement intérieur CLE Plutôt une réaffirmation qu'une nouveauté Possibilité d'expérimentation nationale sur la participation citoyenne, avec des SAGE intéressés et un relais des agences de l'eau

EXTRAITS/RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	TEMPORALITÉ	ÉCHELLE	TYPE DE LEVIER	PORTEUR	LIÉE À R...	COMMENTAIRES
<b>R3f</b> : Si le président de la CLE préside également la structure porteuse du SAGE et/ou dispose d'autres mandats exécutifs, veiller à ce que ces responsabilités ne viennent pas entamer sa légitimité de pilote et d'arbitre de cette instance (indemnité envisagée si pas d'autres mandats)	Moyen terme (2023)	Local	Politique	CLE		Règlement intérieur CLE
<b>R3g</b> : Concernant tous les membres de la CLE, prévoir une indemnité de défraiement assurée par la structure porteuse à définir et voter par la CLE	Moyen terme (2023) / Long terme (2025)	Local	Politique	CLE	R12b	Règlement intérieur CLE
<b>R3h</b> : La CLE a la possibilité de remplacer suivant un délai inscrit au règlement de la CLE ses membres non suffisamment assidus sans nécessité d'arrêté modificatif	Moyen terme (2023) / Long terme (2025)	Local	Politique	CLE		Règlement intérieur CLE
<b>R3i</b> : La CLE peut s'engager dans une concertation/coopération inter-SAGE formelle	Court terme (2022)	Local	Politique	CB		
<b>4 : ADOPTER DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT VISANT À POSITIONNER LA CLE COMME GARANTE DU DOCUMENT STRATEGIQUE DU SAGE</b>						
<b>R4a</b> : Créer une conférence des présidents de SAGE dans chaque district	Court terme (2022)	National / District	Administratif / Politique	MTE / CB		Circulaire incitant les CB à créer cette conférence
<b>R4b</b> : Les présidents de SAGE ou leur représentant doivent être systématiquement associés à l'élaboration des SCoT concernant leur territoire	Court terme (2022)	National	Administratif / Législatif	MTE		Circulaire incitant les EPCI et Préfets à associer les SAGE
<b>R4c</b> : La CLE est obligatoirement consultée sur l'élaboration des SCoT et des PLUi de son territoire	Court terme (2022)	National	Administratif / Législatif	MTE		Idem
<b>R4d</b> : L'État veille à la stricte application de l'obligation d'informer les SAGE sur les projets IOTA, y compris en cas de renouvellement des autorisations. Ajouter à la réglementation actuelle l'obligation pour les ICPE. Rendre obligatoire la prise en compte des avis quand la CLE en donne un	Court terme (2022)	National / Local	Législatif / Administratif	MTE		Doubler le législatif d'une circulaire à destination des préfets et des services de l'État
<b>R4e</b> : L'ensemble des procédures opérationnelles du domaine de l'eau sur le territoire du SAGE est placé sous un contrôle de cohérence avec le plan stratégique par la CLE	Court terme (2022) / Moyen terme (2023)	National / Local	Législatif / Politique	MTE/CLE		Les cadres et les moyens de ce contrôle seront à préciser dans le cadre d'un groupe de travail national sur les SAGE (GTN SAGE par exemple) Circulaire pour préfet coordonnateur de bassin et CB afin d'intégrer une disposition dans le SDAGE pour appuyer

EXTRAITS/RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	TEMPORALITÉ	ÉCHELLE	TYPE DE LEVIER	PORTEUR	LIÉE À R...	COMMENTAIRES
<b>R4f</b> : Le SDAGE et le Comité de bassin doivent laisser aux SAGE la possibilité d'arbitrer leurs priorités sur leurs bassins-versants, tout en demeurant force de proposition	Long terme (2025)	Distric / Local	Administratif	MTE		Prochain cycle SDAGE 2028 et circulaire pour les préfets
<b>5 : FAIRE DE LA STRATÉGIE LE CŒUR DU SAGE ET EN ADAPTER LES MODALITÉS D'ÉLABORATION ET DE SUIVI</b>						
<b>R5a</b> : Inscrire le plan stratégique comme un document cadre impliquant la compatibilité aux autres documents de planification (urbanisme, agriculture)	Moyen terme (2023)	National	Législatif	MTE / District / Local		Prévoir un temps de préparation par exemple avec le GT SAGE sur le plan stratégique, PAGD simplifié, tableau de bord.
<b>R5b</b> : Le PAGD est simplifié aux mesures de compatibilité pour les documents opérationnels de l'eau et de l'aménagement du territoire	Moyen terme (2023)	National	Législatif	MTE / District / Local	R5a	Idem
<b>R5c</b> : Un tableau de bord précise les modalités de suivi et d'évaluation des plans et programmes	Moyen terme (2023)	Local	Politique	CLE	R5a	Idem
<b>R5d</b> : La CLE fixe annuellement si besoin les réajustements des plans et programmes à engager sur la base des résultats du suivi-évaluation	Moyen terme (2023)	Local	Politique	CLE	R5a	Idem
<b>Promouvoir un règlement plus en adéquation avec l'aménagement du territoire</b>						
<b>R5e</b> : Veiller à ce que l'État ne puisse pas remettre en question le fond des règles votées par les membres de la CLE	Court terme (2022)	National	Administratif	MTE / Préfet		Circulaire pour les préfets
<b>R5f</b> : l'État doit déployer les moyens nécessaires pour faire respecter les règles	Moyen terme (2023) / Long terme (2025)	National	Politique / Financier	MTE / CB		Moyens financiers à développer par le ministère CB en relais pour l'écrire dans les dispositions SDAGE
<b>R5g</b> : Les règles du SAGE doivent s'appliquer sur des champs plus vastes que ceux ciblés par l'article R212-47 et toucher l'occupation des sols	Moyen terme (2023)	National	Législatif	MTE		Nécessité de modification du code de l'environnement et donc d'un travail juridique dans le cadre de travaux préparatoires ultérieurs
<b>Documents optionnels pour informations complémentaires</b>						
<b>R5h</b> : Laisser la possibilité de réaliser des documents optionnels possibles sur des rappels / recommandations et sur une préprogrammation	Moyen terme (2023)	Local	Politique	CLE		
<b>6 : VEILLER À L'EFFICACITÉ DE LA PHASE ÉTAT DES LIEUX/DIAGNOSTIC EN VALORISANT L'ENSEMBLE DES CONNAISSANCES EXISTANTES</b>						
<b>R6a</b> : Dans l'état des lieux, faire le point sur l'état des connaissances et pas obligatoirement engager toutes les études complémentaires	Court terme (2022)	Local	Politique	CLE	R6b	
<b>R6b</b> : Permettre lors de la révision des SAGE existants de cibler l'état des lieux sur quelques enjeux	Court terme (2022)	Local	Politique	CLE	R6a	

EXTRAITS/RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	TEMPORALITÉ	ÉCHELLE	TYPE DE LEVIER	PORTEUR	LIÉE À R...	COMMENTAIRES
<b>7 : REDONNER À LA PHASE PROSPECTIVE SA FONCTION DE DYNAMISATION SUR FOND DE CHANGEMENT CLIMATIQUE EN DIVERSIFIANT LES APPROCHES À MOBILISER ET EN ALIMENTANT LES SAGE DES CONNAISSANCES NÉCESSAIRES</b>						
<b>R7a</b> : Laisser au SAGE le soin de préciser les modalités de conduite de cette étape prospective et initier une réflexion nationale pour diversifier l'éventail des méthodes et outils prospectifs	Court terme (2022)	National	Administratif	MTE		C'est une réorientation de l'étape scénario tendanciel donc une circulaire aux services de l'État
<b>R7b</b> : Poursuivre à des échelles supra (ex. district ou région) les études prospectives sur le changement climatique à des horizons de 10, 30 et 50 ans et mises à disposition des SAGE	Moyen terme (2023) / Long terme (2025)	District / National	Politique	CB / Régions / EPTB / MTE	R7a	
<b>8 : REQUESTIONNER LE PRINCIPE DE L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES SAGE</b>						
<b>R8</b> : Requestionner le principe d'inscription des SAGE dans la liste des documents devant être soumis à évaluation environnementale	Court terme (2022)	National	Législatif	MTE		
<b>9 : SIMPLIFIER ET RÉDUIRE LE DÉLAI DE LA PROCÉDURE DE CONSULTATION</b>						
<b>R9a</b> : Réduire au niveau national le délai de consultation à 3 mois	Court terme (2022)	National	Législatif / Administratif	MTE	R9b	Peut-être seule la circulaire serait suffisante
<b>R9b</b> : Focaliser l'enquête publique sur le règlement	Court terme (2022)	National	Législatif	MTE	R9a	
<b>10 : DISTINGUER RÉVISION ET ACTUALISATION DU SAGE ET PRÉCISER LES CONDITIONS ET MODALITÉS DE LA RÉVISION</b>						
<b>R10a</b> : Utiliser le terme d'actualisation ou d'adaptation pour des interventions ponctuelles sur la stratégie ou le règlement du SAGE	Moyen terme (2023)	National	Législatif / Administratif	MTE	R10b	Un travail préalable sur la notion d'actualisation doit être mené. Une circulaire suffirait peut-être
<b>R10b</b> : Instituer une révision d'ensemble du SAGE au plus après 12/13 ans de mise en œuvre	Court terme (2022)	National	Législatif	MTE	R10a	Le texte pourrait prévoir de traiter en même temps la R 11a
<b>11 : CONFORTER LE RÔLE MOTEUR DE L'ANIMATION</b>						
<b>R11a</b> : Cibler 2 postes sociotechniques et 1 poste administratif complémentaires pour l'animation du SAGE (hormis pour les « très petits SAGE »)	Moyen terme (2023)	District	Politique / Financier	CB / AE		Inscrire dans les programmes des agences
<b>R11b</b> : Après un laps de temps suffisant de mise en œuvre du SAGE, le financement des postes d'animation/ administration est à assurer à hauteur de 50% par les acteurs du territoire du SAGE (hormis lors de son élaboration pour laquelle il peut être plus important)	Court terme (2022)	National	Politique / Financier	CB / MTE		Inscrire dans les programmes des agences

EXTRAITS/RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS	TEMPORALITÉ	ÉCHELLE	TYPE DE LEVIER	PORTEUR	LIÉE À R...	COMMENTAIRES
<b>R11c</b> : Mettre en place différentes mesures d'accompagnement en faveur de l'animation des SAGE via des initiatives complémentaires de mise en réseau (forum national animateurs, formation nouveaux animateurs)	Moyen terme (2023)	National / District	Politique / Financier	MTE / CB	R11a	Inscrire dans les programmes des agences
<b>12 : UNE STRUCTURE PORTEUSE PÉRENNE, FORTE ET DOTÉE DE MOYENS</b>						
<b>R12a</b> : La structure porteuse du SAGE doit demeurer une collectivité territoriale	Court terme (2022)	National	Administratif	MTE		Plutôt une réaffirmation qu'une nouveauté
<b>R12b</b> : Prévoir un budget annexe spécifique animation SAGE par les structures porteuses si elles exercent d'autres missions et/ou compétences que le portage du SAGE	Moyen terme (2023) / Long terme (2025)	Local	Politique	SP / CLE		
<b>R12c</b> : Supprimer dans les missions des EPTB le fait qu'ils soient prioritaires pour le portage d'un SAGE	Moyen terme (2023)	National	Législatif	MTE		
<b>R12d</b> : Pour les EPCI membres d'une structure porteuse d'un SAGE, l'item 12 de l'article R211-7 du CE doit être intégré comme une compétence dans ses statuts	Court terme (2022)	Local	Politique	SP / CLE		