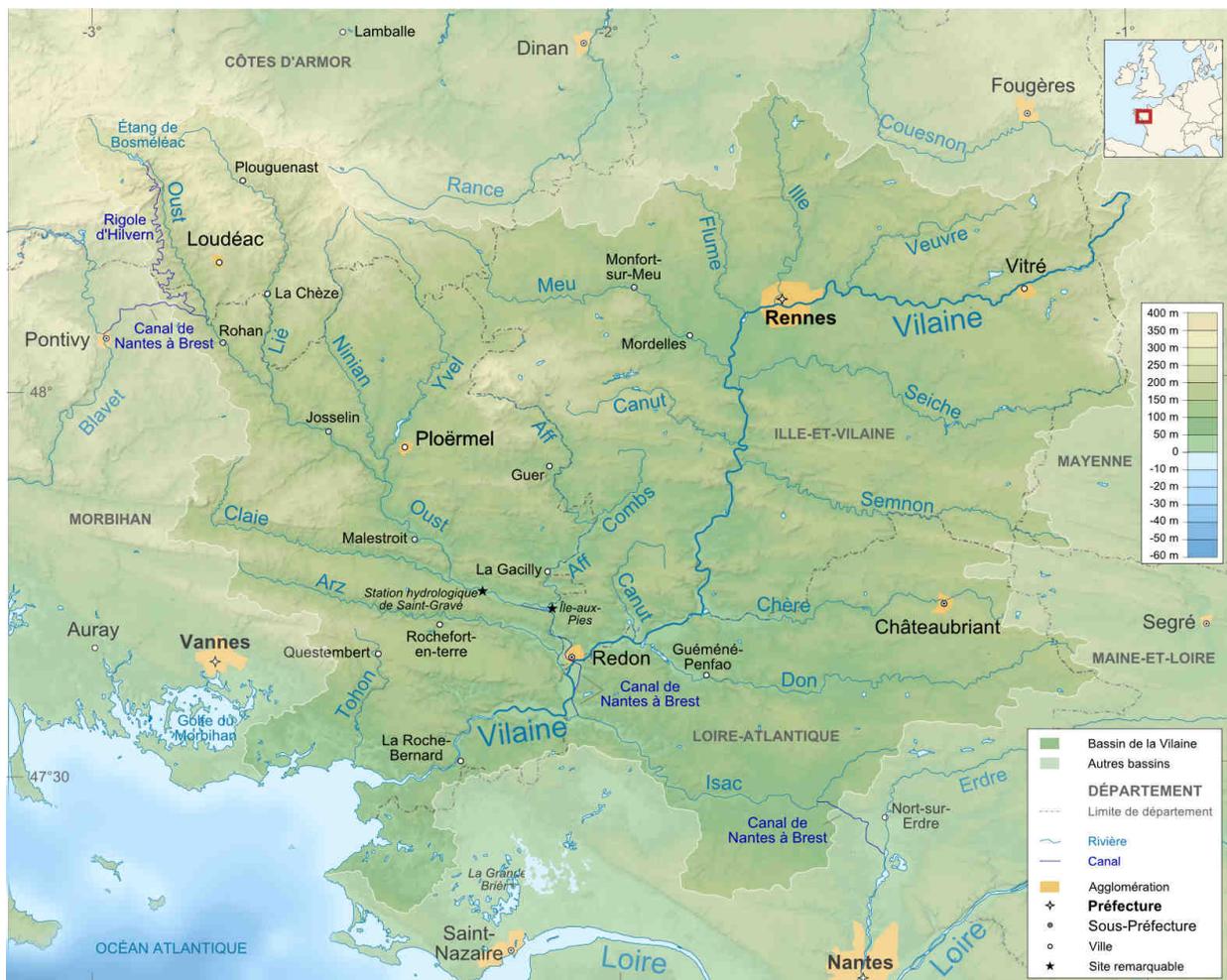


Etude préalable à la révision du SAGE Vilaine



Etude réalisée par

Philippe BOLO ISL Ingénierie
 Antoine LANGUMIER Ecodécision
 Jean-François ROUHAUD DML Avocats

Avril 2010

*Ce rapport est un document établi à la demande de la Commission permanente du SAGE
Vilaine. Les commentaires et analyses développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas
une position officielle.*

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
LISTE DES TABLEAUX	6
LISTE DES FIGURES	7
SIGLES ET ACRONYMES	8
SYNTHÈSE	9
CONTEXTE ET MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTUDE PRÉALABLE A LA RÉVISION DU SAGE VILAINE	13
CONTEXTE DE L'ÉTUDE	14
MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTUDE	14
PORTÉE JURIDIQUE DU NOUVEAU SAGE	16
SUJÉTIONS PESANT SUR LE SAGE	17
SUR LE PLAN DES PRINCIPES	17
SUR LE PLAN DE LA PROCÉDURE ET DE LA TECHNIQUE	18
LA COMPATIBILITÉ AVEC LE SDAGE	18
LE RESPECT DES RÉGLEMENTATIONS SUPRA-LOCALES	20
DEGRÉ DE PRÉCISION DU SAGE ET SUJÉTIONS GÉNÉRÉES PAR LE SAGE	21
CONTENU DU SAGE	21
DOCUMENTS ET DÉCISIONS CONTRAINTS PAR LE SAGE	25
LES ÉVOLUTIONS RÉCENTES DES SAGE (FORME ET DE PROCÉDURE)	30
ATTENTES DU SDAGE 2010-2015 VIS-A-VIS DU PROCHAIN SAGE	32
LES DEMANDES EXPRIMÉES PAR LE SDAGE VIS-A-VIS DU SAGE	33
LES OBJECTIFS FIXES PAR LE SDAGE POUR LES MASSES D'EAU DU BASSIN VERSANT	38
LES OBJECTIFS FIXES PAR LE SDAGE SUR LE BASSIN VERSANT	38
CONSTATS PORTÉS SUR LE SAGE ACTUEL	39
REMARQUE CONCERNANT LA FORMULATION DES CONSTATS	40
DES OBJECTIFS PERTINENTS MAIS DONT LA VISIBILITÉ EST LIMITÉE PAR LA MULTIPLICATION DE MESURES NI HIERARCHISÉES, NI PRIORISÉES	40
UN BASSIN VERSANT ASSOCIÉ À 3 ENJEUX STRUCTURANTS	40
LA MÉCANIQUE DE LA PERTINENCE DES OBJECTIFS DU SAGE : UNE DÉFINITION S'APPUYANT SUR UNE MOBILISATION COLLECTIVE	40
UNE PERTINENCE DES ACTIONS QUI RÉSISTE AU TEMPS : EXEMPLE DE L'INVENTAIRE DES ZONES HUMIDES	42
LA DÉFINITION DE 6 PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR CADRER LES OBJECTIFS DE MISE EN ŒUVRE DU SAGE	43
DES OBJECTIFS THÉMATIQUES ORGANISÉS EN 20 AXES D'INTERVENTIONS, EUX-MÊMES DÉCLINÉS EN PLUS DE 200 ACTIONS POUR LE BASSIN VERSANT	43

UNE MULTIPLICATION DES ACTIONS POUR LE BASSIN VERSANT QUI S'OPPOSE A LA VISIBILITE DES OBJECTIFS DU SAGE	44
UN VASTE TERRITOIRE CREAT UN IDENTITE DE BASSIN VERSANT MALGRE LES PARTICULARITES DES SECTEURS QUI LE COMPOSENT	45
UN TERRITOIRE QUI FAIT PROGRESSER LA NOTION DE BASSIN VERSANT ET CREE UNE IDENTITE DE BASSIN VERSANT	45
LA DIFFICULTE A PERCEVOIR LA PERTINENCE D'ENJEUX GLOBAUX APPLIQUES AUX SPECIFICITES D'UNE MOSAÏQUE DE SOUS-TERRITOIRES	46
DES MOYENS COHERENTS AVEC LES OBJECTIFS FIXES PAR LE SAGE	46
LES MOYENS HUMAINS MOBILISES PAR LE SAGE	46
LES MOYENS FINANCIERS MOBILISES PAR LE SAGE	48
DES INVESTISSEMENTS A L'ECHELLE DU BASSIN VERSANT QUI CIBLENT PRINCIPALEMENT LA LUTTE CONTRE LES POLLUTIONS AGRICOLES ET L'ASSAINISSEMENT	49
UN SAGE PORTEUR DE COHERENCE AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS QUI PEUVENT PARFOIS LUI FAIRE DE L'OMBRE	50
LA COHERENCE DU SAGE AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS DE GESTION DES EAUX	50
LES FREINS POTENTIELS A LA COHERENCE PORTEE PAR LE SAGE	51
QUAND LA VISIBILITE DU SAGE EST OBSCURCIE PAR D'AUTRES DISPOSITIFS EN FAVEUR DE LA QUALITE DE L'EAU	51
DES MARGES DE PROGRES EN MATIERE D'EFFICACITE DU SAGE	52
LA DIFFICULTE A JUGER DE L'EFFICACITE DU SAGE	52
L'EXPRESSION D'UNE EFFICACITE PARTIELLE DU SAGE	52
DES EXEMPLES DE RESULTATS POUR LESQUELS UNE MARGE DE PROGRES EST ENCORE ATTENDUE	53
LE QUESTIONNEMENT SUR LE CARACTERE NORMATIF DES ACTIONS PREVUES PAR LE SAGE	54
UN TABLEAU DE BORD POUR LE SUIVI DES RESULTATS DU SAGE	54
UNE MISE EN ŒUVRE QUI S'EST ADAPTEE A LA DIMENSION DU BASSIN DE LA VILAINE	55
LA DIFFICULTE A MESURER L'EFFICIENCE DU SAGE	55
UN SAGE PRECURSEUR RENDANT DIFFICILE LA COMPARAISON AVEC LES DISPOSITIFS VOISINS OU CONCERNES PAR DES PREOCCUPATIONS PARTAGEES	56
UN SAGE ASSOCIE A UN VASTE TERRITOIRE QUI INFLUENCE LES MOYENS A METTRE EN OEUVRE	56
UNE VOLONTE DE S'APPUYER SUR DES RELAIS LOCAUX FREINEE PAR L'ABSENCE DE HIERARCHISATION DES OBJECTIFS DU SAGE ET UN MANQUE D'ORCHESTRATION DES MAITRISES D'OUVRAGE	57
L'IAV, UN CHEF DE FILE COMPETENT DONT LES RELATIONS AVEC LE SAGE NECESSITENT DES CLARIFICATIONS	59
LA CLE, LE GOUVERNAIL DU SAGE	60
UNE COMMUNICATION A POURSUIVRE ET COMPLETER POUR ELARGIR LES CIBLES TOUCHEES	67
UN SAGE PORTEUR D'EVOLUTIONS EN TERMES DE RELATIONS ENTRE ACTEURS DE L'EAU	67
PRECONISATIONS CONCERNANT LA REVISION DU SAGE	68
LA STRATEGIE DE REVISION DU SAGE	69
LE BILAN DES FORCES ET DES FAIBLESSES DU DISPOSITIF ACTUEL	69
LES ATOUTS DU SAGE ACTUEL	69
LES FAIBLESSES DU SAGE ACTUEL	71

LES OPPORTUNITES POUR LE SAGE ACTUEL	72
LES MENACES POUR LE SAGE ACTUEL	72
LES ATTENTES VIS-A-VIS DE LA REVISION DU SAGE	74
LES ATTENTES FORMULEES PAR LES ACTEURS DE L'EAU	74
LES EVOLUTIONS PRECONISEES POUR LE SAGE	74
DES OBJECTIFS ADAPTES A L'EVOLUTION DES CADRES JURIDIQUES ET REGLEMENTAIRES	74
UNE PROGRAMMATION BUDGETAIRE ELARGIE AUX MAITRES D'OUVRAGES	75
UNE MEILLEURE LISIBILITE DE L'ARTICULATION ENTRE L'IAV ET LE SAGE	75
UN TABLEAU DE BORD INTEGRANT LE SUIVI DE LA MOBILISATION DES MAITRES D'OUVRAGES	75
UNE CLE PLUS RICHE EN DEBATS	75
LES ORIENTATIONS VALIDEES LORS DE LA CLE DU 11 DECEMBRE 2009	76
EN MATIERE DE PORTEE JURIDIQUE DU SAGE	76
EN MATIERE DE MOBILISATION DES MAITRISES D'OUVRAGES COMME RELAIS DES ACTIONS DU SAGE	76
EN MATIERE DE FONCTIONNEMENT DES INSTANCES ET DE MISE EN ŒUVRE DE LA REVISION DU SAGE	76
LES PRIORITES IDENTIFIEES POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA REVISION DU SAGE	77
LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DE LA REVISION DU SAGE	77
UN PILOTAGE DE LA REVISION ET DU PROCHAIN SAGE CONFIE A L'IAV	77
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	78
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE	80
ANNEXE 3 : EXEMPLE DE STRUCTURE D'UN PAGD (GUIDE METHODOLOGIQUE DU SAGE – MEEDAT JUILLET 2008)	82
ANNEXE 4 : COMPTES-RENDUS DES ATELIERS DE LA CLE DU 11 DECEMBRE 2009	84

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : les attentes du SDAGE vis-à-vis du SAGE Vilaine	37
Tableau 2 : objectifs de qualité associés aux masses d'eau superficielles de la Vilaine	38
Tableau 3 : équilibre entre moyens humains dédiés à la gouvernance et à la mise en œuvre du SAGE (phase d'élaboration du SAGE)	47
Tableau 4 : équilibre entre moyens humains dédiés à la gouvernance et à la mise en œuvre du SAGE (phase de mise en œuvre du SAGE)	47
Tableau 5 : synthèse des participations versées par les financeurs (phase d'élaboration du SAGE)	48
Tableau 6 : synthèse des dépenses (phase d'élaboration du SAGE)	49
Tableau 7 : sujets évoqués lors des CLE d'élaboration du SAGE	61
Tableau 8 : sujets évoqués lors des CLE de mise en œuvre du SAGE	62

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : appréciation de l'adaptation des objectifs du SAGE avec les enjeux du bassin	42
Figure 2 : appréciation du niveau de connaissance des objectifs du SAGE	44
Figure 3 : appréciation de la création par le SAGE d'une identité de bassin versant	45
Figure 4 : répartition des moyens humains alloués au SAGE en 2009	48
Figure 5 : appréciation de la cohérence apportée par le SAGE	51
Figure 6 : appréciation de l'atteinte des objectifs du SAGE	53
Figure 7 : appréciation de la portée normative des actions du SAGE	54
Figure 8 : appréciation de la facilité à transposer les actions du SAGE dans les prérogatives des collectivités	59
Figure 9 : appréciation portée sur la confusion entre le SAGE et l'IAV	60
Figure 10 : fréquentation des CLE sur la période 2003-2009	63
Figure 11 : taux de participation aux CLE par les différentes catégories de membres	63
Figure 12 : taux de représentation des différents collèges lors des CLE	64
Figure 13 : localisation des CLE sur la période 2003-2006	65
Figure 14 : appréciation de la CLE comme lieu de débat et de concertation	66
Figure 15 : synthèse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces du SAGE actuel	73

SIGLES ET ACRONYMES

AELB : Agence de l'Eau Loire Bretagne

AEP : Alimentation en Eau Potable

AFOM : Atout, Faiblesse, Opportunité, Menace

BEP : Bretagne Eau Pure

CLE : Commission Locale de l'Eau

CODERST : Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques

CP : Commission Permanente

CPER : Contrat de Plan Etat Région

CRE : Contrat de Restauration Entretien

DCE : Directive Cadre sur l'Eau

DDAF : Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt

DDEA : Direction Départementale de l'Equipement et de l'Agriculture

DIREN : Direction Régionale de l'Environnement

DPF : Domaine Public Fluvial

DREAL : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

EPTB : Etablissement Public Territorial de Bassin

ERU : Eaux Résiduaires Urbaines

ETP : Equivalent Temps Plein

GBO : Grand Bassin de l'Oust

IAV : Institution d'Aménagement de la Vilaine

PLU : Plan Local d'Urbanisme

PMPOA : Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole

PPRi : Plan de Prévention des Risques inondation

SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

SYNTHÈSE

Cette synthèse met en relief les éléments essentiels du rapport. Elle ne peut en aucun cas se substituer au rapport qui, lui seul, exprime les nuances des analyses et de l'argumentaire structurant les constats formulés.

Les principaux constats portés sur le SAGE actuel

La pertinence des objectifs du SAGE est le fruit d'une réflexion collective, lors de son élaboration, obtenue par la mobilisation d'experts connaissant le territoire. Au-delà des frontières physiques du bassin, l'élaboration du SAGE a su intégrer les représentants de deux missions interministérielles amenés à partager leurs réflexions sur des sujets qui constituent des enjeux pour le bassin versant (approvisionnement en eau et crues). De l'avis général, la pertinence des objectifs du SAGE est à porter au crédit de la mise en place d'une telle démarche participative.

Les objectifs thématiques du SAGE, ses préconisations en matière de gestion globale et intégrée des ressources en eau, sont organisés en 20 axes thématique. Si ce choix est de nature à couvrir l'ensemble des sujets relatifs à la gestion de l'eau, il présente l'inconvénient d'un manque de vision synthétique du cadre d'intervention. Situation renforcée par le nombre d'actions associé à chacun des 20 axes thématiques. Au total les préconisations du SAGE sont déclinées en plus de 200 actions pour le bassin versant.

Le document « agir pour le bassin versant de la Vilaine : proposition d'actions » apparaît pour beaucoup comme un catalogue d'actions sans hiérarchisation, ni priorisation dans lequel sont noyés les 3 objectifs globaux du SAGE qui sont in fine mal connus.

Malgré son extension, le territoire du SAGE fait progresser la notion de bassin versant, territoire de gestion globale et intégrée des ressources en eau. Cette prise de conscience facilite la compréhension des relations qui unissent les acteurs selon une logique amont-aval et forge une identité autour du bassin de la Vilaine. Avec le SAGE des acteurs du bassin versant se découvrent concernés par des sujets dont ils sont géographiquement éloignés.

L'étendue du territoire est corrélée avec la présence d'un nombre important d'acteurs associés à des territoires aux enjeux différents. Leur perception des objectifs fondateurs du SAGE, et notamment du fil conducteur de la qualité des eaux pour la production d'eau potable, peut varier en fonction des spécificités qu'ils ont à appréhender. Les enjeux du SAGE sont alors vécus comme une importation sur leur territoire de préoccupations qui leur sont étrangères.

Considérant la taille du bassin, les moyens humains alloués au SAGE ne sont pas démesurés. Au regard des actions à mener, ils peuvent même être perçus comme réduits. Si la dynamique de fonctionnement du SAGE peut se suffire de tels moyens, lorsqu'il s'agit de passer à l'action, il est nécessaire que ces moyens soient complétés par des ressources internes aux maîtres d'ouvrage porteurs des actions.

Si le SAGE définit les principes d'une gestion globale et intégrée des ressources en eau à l'échelle du bassin versant de la Vilaine, il n'a pas l'exclusivité de ce sujet. De nombreux dispositifs, fondés pour la plupart sur des réglementations, définissent des actions, obligatoires ou non, à engager sur le territoire. Le SAGE est cohérent avec l'ensemble des dispositifs en place. Cette cohérence est la conséquence de la portée consensuelle du SAGE (document de planification), dont les objectifs convergent avec ceux associés aux diverses politiques publiques en faveur de l'eau et des milieux aquatiques. Cette cohérence est renforcée par le fait que dès le part le SAGE cherche à faciliter l'application de la réglementation existante.

Dès le départ, le SAGE souhaite s'appuyer sur la responsabilité des acteurs de terrain et le principe de subsidiarité des maîtrises d'ouvrage. Malgré un suivi régulier par la CLE du sujet de la politique territoriale auprès des syndicats intercommunaux, et bien qu'une dynamique favorable ait vu le jour,

l'implication des syndicats pour relayer les actions sur leur territoire se heurte à des difficultés. Les difficultés sont multiples :

- La présentation du programme d'actions induit un manque de visibilité des objectifs du SAGE ;
- Le manque de hiérarchisation des mesures freine l'implication des maîtres d'ouvrage qui éprouvent des difficultés à identifier quelles mesures sont prioritaires, quelles actions doivent être engagées sans tarder ;
- La superposition territoriale des maîtrises d'ouvrage introduit dans certains cas une forme de « concurrence » ;
- La coïncidence imparfaite entre les prérogatives des syndicats et les actions jugées nécessaires par le SAGE ;
- L'absence de programmation financière des actions par les maîtres d'ouvrage ;
- Le manque d'échange d'expériences entre les maîtres d'ouvrage.

La délégation de maîtrise d'ouvrage du SAGE est confiée à l'IAV qui assure la mission de maîtrise d'ouvrage pour le compte de la CLE. De l'avis général, il y a aujourd'hui confusion entre l'IAV et le SAGE, perçu comme interne à l'IAV. Pour autant le portage du SAGE par l'IAV reste pertinent :

- Cohérence entre les justifications juridiques de l'EPTB et les objectifs du SAGE ;
- Le label EPTB détenu par l'IAV lui confère une reconnaissance nationale qui doit être le catalyseur de la dynamique du SAGE ;
- L'emprise territoriale de l'IAV est cohérente avec l'objectif d'appui auprès des syndicats ;
- L'IAV est un organisme doté de moyens et compétences spécialisés dans le domaine de l'eau ;
- L'IAV peut prendre le relais en cas d'absence de maîtrise d'ouvrage.

Les atouts du SAGE

Le premier atout du SAGE réside dans l'expérience qu'il permet aujourd'hui de détenir. Cette expérience doit maintenant être capitalisée lors du processus de révision. La définition d'un nouveau cadre doit s'inspirer des expériences d'autres SAGE. Le SAGE Vilaine a été précurseur et a probablement servi de référence aux dispositifs qui lui ont succédé. En retour, les réussites d'autres SAGE peuvent aujourd'hui être reprises dans un esprit de partage croisé d'expériences et d'amélioration continue.

Le SAGE a su créer les conditions d'un rapprochement des acteurs de l'eau au travers :

- De la mise en place des Commissions géographiques en phase d'élaboration ;
- De la CLE.

Les acteurs du SAGE sont porteurs de demandes d'évolutions. Leurs demandes reflètent une adhésion au dispositif et plus particulièrement la volonté de le voir évoluer en réponse à leurs besoins vis-à-vis des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Les collectivités sont autant de maîtres d'ouvrages potentiels pour accompagner et porter la mise en œuvre des mesures prévues par le SAGE.

Les faiblesses du SAGE

La géographie du territoire introduit une variabilité dans la distribution des enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques. Ainsi les différentes parties du bassin ne sont pas concernées par les mêmes sujets. Il est dès lors difficile d'envisager une application homogène des prescriptions du SAGE sur l'ensemble de son territoire.

Le document de présentation du SAGE énumère un nombre important de mesures (209 au total). Leur présentation, regroupée par axes thématiques, est linéaire, sans hiérarchisation, ni priorisation. Cette situation provoque un manque de visibilité des objectifs du SAGE à atteindre.

Deux tableaux de bord ont été mis en place pour faciliter le suivi de l'avancement du SAGE. Ils ne permettent pas d'évaluer la dynamique d'engagement des maîtres d'ouvrages au travers par exemple des montants engagés.

La CLE est perçue comme un lieu d'échanges et de débats sur les sujets portés par le SAGE. Différents commentateurs expriment toutefois l'idée que les décisions sont prises, en amont de la CLE, par la Commission permanente.

La proximité entre le SAGE et l'IAV se traduit aujourd'hui par une grande confusion dans les compétences, les prérogatives et les missions de chacune des deux parties. Cette situation est de nature à freiner la réalisation des actions du SAGE.

Les opportunités pour le SAGE

La révision du SDAGE est l'occasion de réaliser un exercice d'introspection, de dresser un bilan et de s'interroger sur les évolutions à engager.

L'arsenal réglementaire est un atout sur lequel le SAGE peut s'adosser pour mener à bien la politique qu'il a définie.

Les menaces pour le SAGE

Le bilan réalisé met en évidence des situations susceptibles de faire naître certains doutes quant à l'utilité du dispositif :

- Manque de représentation de certaines catégories d'acteurs au sein de la CLE ;
- Absence de prise en compte des demandes de plus de débats au sein de la CLE ;
- Persistance de la confusion entre le SAGE et l'IAV.

La réforme de 2007 concernant l'instruction des dossiers Loi sur l'eau, avec avis rendu par la CLE, impacte le fonctionnement de la CLE. Il est important de se prémunir, dans la mise en œuvre des avis, contre une réduction excessive du temps consacré aux débats sur les sujets centraux du SAGE.

Le bassin versant de la Vilaine est à cheval sur deux régions administratives qui orientent les politiques de l'eau sur leur territoire. La divergence des orientations stratégiques portées par les deux régions constitue une menace pour la pérennité du dispositif.

La réforme des collectivités territoriales est susceptible d'affecter les moyens, financiers notamment, à disposition du SAGE. Il s'agit d'une menace potentielle qui doit être connue afin d'en anticiper les effets négatifs.

Les propositions pour la révision du SAGE

Le bilan permet de cibler des évolutions stratégiques de nature à corriger les faiblesses du dispositif actuel en capitalisant et pérennisant ses atouts.

Bien que la plupart des objectifs du SAGE 2003 soient encore pertinents aujourd'hui, différentes adaptations doivent être envisagées :

- Prise en compte des adaptations rendues nécessaires par la conformité au SDAGE 2010-2015 ;
- Réduction du nombre d'actions prévues pour le bassin versant assortie de leur hiérarchisation et de leur priorisation ;
- Précisions concernant la portée juridique des actions prévues par le SAGE ;
- Déclinaison des actions du SAGE en tenant compte des spécificités des différents territoires qui composent le bassin versant ;
- Cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement.

Concernant la programmation budgétaire du SAGE, elle ne doit pas se limiter aux seules dotations financières apportées par les co-financeurs. Les actions prévues par le SAGE impactent les maîtres d'ouvrage. La procédure de programmation budgétaire du SAGE doit intégrer les sommes qui devront être engagées par les maîtrises d'ouvrages.

Les confusions entre l'IAV et le SAGE concernent les compétences et l'affectation des moyens. Une clarification est indispensable afin d'éviter les ressentis négatifs, germes de conflits, porteurs de difficultés.

Les indicateurs du tableau de bord actuel sont insuffisants pour suivre l'avancement du SAGE qui passe également par le suivi de l'engagement des actions. Une évolution de l'outil de actuel est à prévoir en lui adjoignant un ensemble d'indicateurs dédiés à la programmation des actions

Le prochain fonctionnement de la CLE doit tenir compte des avis exprimés par ceux qui demandent plus de débat. L'articulation des modalités de décisions entre CLE et Commission permanente doit être précisée. Chaque CLE doit prévoir un temps d'échange avec prise de décision collective.

CONTEXTE ET MISE EN ŒUVRE DE L'ÉTUDE PRÉALABLE À LA RÉVISION DU SAGE VILAINE

CONTEXTE DE L'ETUDE

Le SAGE Vilaine a été promulgué par arrêté préfectoral en 2003.

Le cadre réglementaire de la politique de l'eau a évolué depuis cette date. Ces évolutions se sont notamment concrétisées par la transposition en droit français de la DCE en avril 2004 et l'adoption en décembre 2006 de la nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques.

Ces nouveaux textes de référence imposent la révision des SDAGE et par compatibilité, celle des SAGE.

La révision du SDAGE Loire-Bretagne sur la période 2010-2015 s'est concrétisée par l'arrêté préfectoral du 18 novembre 2009 portant approbation du nouveau cadre stratégique.

La CLE du SAGE Vilaine a décidé d'engager son processus de révision fin 2008 en compatibilité avec le calendrier du SDAGE. La délibération de la CLE du 17 octobre 2008 à Comblessac prévoit la réalisation d'une étude pilotée par la CP pour être présentée à la CLE. La délibération précise que cette étude « *et le débat d'orientation qu'elle doit provoquer, permettra de choisir les grandes orientations stratégiques* ».

Le présent document est donc à finalité stratégique. Il est produit préalablement à la révision stricto sensu du SAGE. Il s'agit de dresser un bilan du fonctionnement du SAGE afin d'en identifier les forces et les faiblesses.

L'objectif est de dessiner les bases de la stratégie de révision. Il ne s'agit pas d'écrire le nouveau SAGE mais d'identifier quelles pourraient être les orientations stratégiques sur lesquelles il pourrait fonder son fonctionnement futur.

MISE EN ŒUVRE DE L'ETUDE

Le bilan du SAGE a été conduit en s'appuyant sur la documentation disponible et sur les avis et opinions exprimés par différentes personnes représentatives des acteurs de l'eau sur le bassin versant de la Vilaine.

La documentation utilisée est constituée des éléments suivants :

- SDAGE Loire-Bretagne adopté par le Comité de bassin le 15 novembre 2009 ;
- SDAGE Loire-Bretagne adopté par le Comité de bassin le 4 juillet 1996 ;
- SAGE Vilaine adopté par la CLE le 17 janvier 2003 ;
- Etat des lieux du bassin versant de la Vilaine ;
- Comptes-rendus des CLE et CP sur la période 1998-2009 ;
- Règles de fonctionnement de la Commission Locale de l'Eau ;
- Tableaux de bord technique du SAGE Vilaine 2005, 2007, 2009 ;
- Tableau de bord économique du SAGE Vilaine 2006 ;
- Etude ASCA de février 2007 pour l'Agence de l'Eau Loire Bretagne : « analyse et recommandations pour la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire-Bretagne » ;
- Etude CNRS de septembre 2002 pour le groupe de travail inter-bassins : « la planification participative de bassin, analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE » ;
- Autres documents téléchargeables sur le site internet du SAGE Vilaine (<http://www.eptb-vilaine.fr/site/index.php/pres-sage>).

Deux approches complémentaires ont été retenues pour le recueil des avis et opinions :

- Une série d'entretiens en vis-à-vis conduits auprès de 29 personnes ressources identifiées par le Président de la CLE et l'animateur du SAGE (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 1). L'objectif recherché est qualitatif. Il s'est agi d'approfondir différents sujets en relation avec le SAGE ;
- Une enquête par internet visant tous les acteurs de l'eau du bassin versant. 650 personnes ont été invitées par courriel à s'inscrire à l'enquête. 78 personnes ont manifesté leur intérêt pour participer à l'enquête. Elles ont été destinataire d'un courriel leur donnant accès au questionnaire. 57 personnes ont complété le questionnaire. L'objectif recherché est quantitatif. Il s'est agi d'aborder des sujets communs à ceux évoqués lors des entretiens mais en interrogeant un nombre plus important de personnes.

La recherche d'informations (qu'elles proviennent de la documentation ou de l'expression d'avis et d'opinions) a été structurée selon une approche évaluative. Pour cela, l'analyse du dispositif en place a été organisée en 5 critères d'évaluation interdépendants :

- La pertinence du SAGE visant à examiner l'adéquation entre les objectifs associés au SAGE et les enjeux du bassin versant ;
- La cohérence interne du SAGE visant à examiner l'adéquation entre les moyens mis en œuvre (moyens humains et financiers) et les objectifs à atteindre ;
- La cohérence externe du SAGE visant à examiner si ses objectifs étaient de nature à provoquer des synergies ou des antagonismes avec les autres dispositifs en faveur de l'eau et des milieux aquatiques ;
- L'efficacité du SAGE visant à examiner si les objectifs fixés ont été atteints ;
- L'efficience du SAGE s'intéressant aux conditions de mise en œuvre du dispositif et au rapport entre les moyens déployés et les résultats obtenus ;
- Les impacts du SAGE cherchant à identifier quels ont été ses effets, positifs ou négatifs, au-delà de ceux qui étaient prévisibles.

L'avancement de l'étude a été suivi par la Commission permanente au cours de 3 réunions :

- 18 juin 2009 (réunion de démarrage) ;
- 10 juillet 2009 (cadrage de la méthode et planification des entretiens) ;
- 13 novembre 2009 (restitution enseignements et préparation de la CLE du 11 décembre 2009).

PORTEE JURIDIQUE DU NOUVEAU SAGE

Le SDAGE et le SAGE sont des instruments de planification issus de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 dont l'objectif est d'assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau qui permette de satisfaire et de concilier les différents besoins en eau.

Ces instruments sont les outils principaux de mise en œuvre de la directive 2000/60/CE établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

La loi du 21 avril 2004 portant transposition de cette directive puis celle du 30 décembre 2006 sur l'eau et milieux aquatiques (LEMA) ont modifié sensiblement l'architecture de ces documents et en ont renforcé la portée juridique.

Le **schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux ou SDAGE** fixe, par grand bassin hydrographique, les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et des ressources piscicoles.

Six SDAGE, correspondant aux six bassins hydrographiques ont ainsi été approuvés. Elaboré par le comité de bassin, le SDAGE Loire-Bretagne a été approuvé le 4 juillet 1996. Il vient faire l'objet d'une révision, approuvée le 15 octobre 2009 par le Comité de Bassin, pour tenir compte notamment de la Directive Cadre sur l'Eau.

A l'échelle d'un sous-bassin versant ou d'un groupement de sous-bassins, un **schéma d'aménagement et de gestion des eaux ou SAGE** est élaboré par une Commission Locale de l'Eau (CLE) dont la composition est arrêtée par le préfet. Le projet de SAGE validé par la CLE, donne lieu à des consultations (collectivités, comité de bassin, mise à disposition du public ...), puis à un arrêté du préfet. Le SAGE fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine, des écosystèmes aquatiques, ainsi que les objectifs de préservation des zones humides.

SUJETIONS PESANT SUR LE SAGE

Sur le plan des principes

Le SAGE doit respecter les articles 1 et 2 de la loi sur l'eau de 1992, aujourd'hui codifiés au sein du code de l'environnement.

Article L.210-1 :

« L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.

Dans le cadre des lois et règlements ainsi que des droits antérieurement établis, l'usage de l'eau appartient à tous et chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous.

Les coûts liés à l'utilisation de l'eau, y compris les coûts pour l'environnement et les ressources elles-mêmes, sont supportés par les utilisateurs en tenant compte des conséquences sociales, environnementales et économiques ainsi que des conditions géographiques et climatiques. »

Article L.211-1 :

« I. - Les dispositions des chapitres Ier à VII du présent titre ont pour objet une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ; cette gestion prend en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et vise à assurer :

1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ; on entend par zone humide les terrains, exploités ou non, habituellement inondés ou gorgés d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année ;

2° La protection des eaux et la lutte contre toute pollution par déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects de matières de toute nature et plus généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, qu'il s'agisse des eaux superficielles, souterraines ou des eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales ;

3° La restauration de la qualité de ces eaux et leur régénération ;

4° Le développement, la mobilisation, la création et la protection de la ressource en eau ;

5° La valorisation de l'eau comme ressource économique et, en particulier, pour le développement de la production d'électricité d'origine renouvelable ainsi que la répartition de cette ressource ;

6° La promotion d'une utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.

Un décret en Conseil d'Etat précise les critères retenus pour l'application du 1°

II. - La gestion équilibrée doit permettre en priorité de satisfaire les exigences de la santé, de la salubrité publique, de la sécurité civile et de l'alimentation en eau potable de la population. Elle doit également permettre de satisfaire ou concilier, lors des différents usages, activités ou travaux, les exigences :

1° De la vie biologique du milieu récepteur, et spécialement de la faune piscicole et conchylicole ;

2° De la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations ;

3° De l'agriculture, des pêches et des cultures marines, de la pêche en eau douce, de l'industrie, de la production d'énergie, en particulier pour assurer la sécurité du système électrique, des transports, du tourisme, de la protection des sites, des loisirs et des sports nautiques ainsi que de toutes autres activités humaines légalement exercées. »

Il s'agit ainsi de respecter, notamment, le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau, et la préservation des milieux.

Sur le plan de la procédure et de la technique

Du point de vue de la détermination des périmètres, les principes généraux sont les suivants :

- La cohérence hydrographique (limites de bassin versant et non pas limites communales). En application de la DCE, le périmètre SAGE devra prendre en compte la délimitation en masses d'eau (superficielles ou souterraines), chaque périmètre SAGE étant souvent constitué de plusieurs masses d'eau. Certaines masses d'eau souterraines très étendues peuvent cependant faire l'objet de plusieurs SAGE.
- La faisabilité de la gestion concertée de l'eau. Ainsi la délimitation du périmètre peut être modulée en fonction de critères administratifs et politiques pour faciliter la gouvernance locale. Des SAGE recoupant un grand nombre de régions et départements peuvent rencontrer des difficultés liées à la multiplication des interlocuteurs et enjeux politiques.
- La non superposition des périmètres. La circulaire du 21 avril 2008 précise qu'il ne doit pas y avoir de recouvrement entre les périmètres de plusieurs SAGE, sauf exception.

Du point de vue de la technique et de la procédure, les SAGE doivent également respecter les textes (lois, décrets...) réglementant leur contenu.

La compatibilité avec le SDAGE

Article L.212-3 du code de l'environnement :

« Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux **doit être compatible avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux** prévu à l'article L. 212-1 **ou rendu compatible avec lui dans un délai de trois ans suivant la mise à jour du schéma directeur.**

Le périmètre et le délai dans lequel il est élaboré ou révisé sont **déterminés par le schéma directeur** d'aménagement et de gestion des eaux ; à défaut, ils sont arrêtés par le représentant de l'Etat dans le département, sur proposition ou après consultation des collectivités territoriales et après consultation

des établissements publics territoriaux de bassin et du comité de bassin. Dans ce dernier cas, le représentant de l'Etat dans le département peut compléter la commission locale de l'eau dans le respect de la répartition des sièges prévue au II de l'article L. 212-4. »

En application de cet article, les SAGE doivent être compatibles avec les SDAGE.

Le SDAGE, élaboré par le Comité de bassin, détermine :

- Les objectifs de qualité et de quantité des eaux ;
- « les orientations permettant de satisfaire aux principes prévus aux articles L. 211-1 et L. 430-1 » du Code de l'environnement, c'est-à-dire :
 - d'une part, la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau ;
 - et, d'autre part, la préservation des milieux aquatiques et la protection du patrimoine piscicole au travers d'une gestion équilibrée des ressources piscicoles.

Le contenu du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux proprement dit est fixé par l'article 1 - I de l'arrêté du 17 mars 2006 et comprend notamment :

- Un résumé présentant l'objet et la portée du document ainsi que sa procédure d'élaboration ;
- Des orientations fondamentales pour une gestion équilibrée de la ressource en eau en réponse aux questions importantes définies pour chaque bassin ;
- Des objectifs visant à :
 - satisfaire un bon état ou un potentiel des eaux de surface et souterraines ;
 - prévenir toute forme de dégradation de la qualité des eaux ;
 - préserver la qualité naturelle des eaux destinée à la production d'eau de consommation humaine ;
- Des dispositions nécessaires pour atteindre les objectifs, prévenir la détérioration de l'état des eaux et pour décliner les orientations fondamentales.

Ce contenu a été amplifié par quelques textes récents :

- La circulaire du 6 février 2008 relative au classement des cours d'eau prévoit la nécessité de faire figurer dans les SDAGE les grandes orientations qui présideront à l'établissement de ces classements, ainsi qu'une première identification des réservoirs biologiques ;
- Le décret du 11 décembre 2008 prévoit que le SDAGE doit respecter les dispositions qui interdisent l'introduction directe ou indirecte de substance dangereuses ou qui limitent cette introduction dans les eaux souterraines. Le SDAGE peut également fixer des dispositions plus strictes d'interdiction ou de limitation d'introduction de substances ou polluants ;
- L'arrêté du 27 janvier 2009 prévoit que le SDAGE doit contenir la liste des valeurs seuils retenues pour l'évaluation de l'état chimique des eaux souterraines.

La compatibilité d'un SAGE avec un SDAGE s'appuie sur deux éléments : le périmètre et les orientations fondamentales.

1 – Compatibilité du point de vue du périmètre

A l'origine d'une démarche de SAGE, on peut trouver :

- Des acteurs locaux, sensibles aux enjeux de l'eau dans leur bassin versant et conscients de la plus-value de la démarche SAGE en terme de gestion concertée et de résolution des conflits d'usage (communauté de commune, syndicat mixte, conseil régional, conseil général...) ;

- Parfois des organismes institutionnels, pour lesquels la mise en place d'un SAGE s'impose au vu des enjeux locaux de la ressource (agence de l'eau, préfet coordonnateur de bassin, services de l'Etat...).

Dans cette optique, la LEMA renforce le rôle du SDAGE. Ce dernier peut en effet identifier les bassins versants sur lesquels il est nécessaire d'élaborer un SAGE pour satisfaire aux orientations fondamentales et aux objectifs qu'il a définis. Le préfet de département prend un arrêté de délimitation du périmètre. Son arrêté peut également préciser le délai dans lequel le SAGE doit être élaboré. La consultation des collectivités n'est alors pas obligatoire.

Ainsi, le SDAGE peut imposer un SAGE et son périmètre, sans qu'aucun acteur local ne soit consulté au moment de la détermination de son périmètre.

2 – Compatibilité avec les orientations fondamentales du SDAGE

Les dispositions du SAGE (et notamment le PAGD) doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les orientations et les objectifs environnementaux du SDAGE. Les SAGE doivent également permettre la mise en oeuvre des mesures prévues par le programme de mesures sur leurs territoires.

Il importe donc que les travaux d'élaboration du SAGE considèrent le SDAGE et le programme de mesures comme des documents de référence incontournables. Lorsque ces derniers sont en cours de révision, il convient de s'appuyer sur les documents projets existants pour anticiper autant que faire se peut leurs incidences sur le contenu du SAGE. Le cas échéant, si les circonstances locales le permettent, il peut également être envisagé de décaler de quelques mois une étape du SAGE pour l'ajuster au nouveau SDAGE.

A cet effet, l'article R.212-38 prévoit un mécanisme préventif :

« Lorsqu'il est saisi pour avis du projet de schéma d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-6, le comité de bassin se prononce sur la compatibilité de ce schéma avec le schéma directeur d'aménagement des eaux et sur sa cohérence avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux déjà arrêtés ou en cours d'élaboration dans le groupement de sous-bassins concerné. »

Dans la pratique, le juge administratif procédera effectivement à un contrôle de la compatibilité des SAGE avec le SDAGE sur tous ces points (Conseil d'Etat, 16 octobre 2009, Association syndicale autorisée du canal de Gap, n°295.599 concernant un contrôle de compatibilité du SAGE avec les objectifs du SDAGE en matière de d'ouvrages hydroélectriques).

Le respect des réglementations supra-locales

Le SAGE étant approuvé par arrêté préfectoral à l'échelle d'un bassin versant, il doit respecter les réglementations en vigueur définies par décrets ou arrêtés ministériels.

Tel est par exemple le cas des interdictions de rejet de substances polluantes

Le SAGE doit également prendre en compte un certain nombre de zonages existant indépendamment de lui :

- Zonages établis par le préfet coordonnateur de bassin au titre des directives « ERU », « nitrates agricoles », « zones de répartition des eaux » qui constituent un socle de mesures obligatoires que le SAGE pourra compléter. Le SAGE devra identifier ces zones dans son état des lieux et éventuellement définir des mesures complémentaires ;
- Zonages « Natura 2000 ». Par exemple, dans le SAGE Vilaine, certains documents Natura 2000 visent des objectifs hydrauliques.

DEGRÉ DE PRÉCISION DU SAGE ET SUJÉTIONS GÉNÉRÉES PAR LE SAGE

Contenu du SAGE

La LEMA remodèle le contenu du SAGE. Ce contenu est défini par les membres de la CLE et donne lieu à deux documents : un **plan d'aménagement et de gestion durable** (PAGD, cf. annexe 3) de la ressource en eau et des milieux aquatiques et un **règlement**.

1 –Le Plan d'aménagement et de gestion durable

a - Contenu

Le SAGE est un document de planification à long terme (10 ans environ).

L'évolution du contenu des SAGE est résumée par l'extrait de l'avis de l'agence de l'eau Loire Bretagne et de la DIREN de bassin sur le PAGD du SAGE Estuaire de la Loire : « Il n'est plus question de programme détaillé d'actions recouvrant toutes les problématiques de gestion de l'eau. Le projet se limite **aux enjeux vis-à-vis desquels le SAGE peut apporter une réelle plus-value**, que ce soit en déclinant les orientations du SDAGE ou en précisant les modalités d'application de la réglementation générale. »

Le PAGD définit alors les priorités du territoire, les objectifs et les dispositions pour les atteindre.

Le PAGD comprend plusieurs éléments, certains sont **obligatoires** et d'autres **facultatifs**.

α – Contenu obligatoire

i – Une synthèse de l'état des lieux

Cette synthèse des lieux comprend :

- Une analyse des milieux aquatiques existant ;
- Le recensement des différents usages de la ressource en eau ;
- L'exposé des principales perspectives de mise en valeur de ces ressources, compte tenu, notamment des évolutions prévisibles des espaces ruraux et urbains, de l'environnement économique ainsi que de l'incidence sur la ressource en eau des programmes et documents d'orientation en vigueur des différents acteurs de l'eau ;
- L'évaluation du potentiel hydroélectrique, établie par zone géographique et rendue publique.
 - ii – L'exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau dans le sous-bassin
 - iii - La définition des objectifs généraux

Cette étape consiste à identifier les moyens prioritaires de les atteindre et un calendrier prévisionnel. Il s'agit de :

- Synthétiser clairement sous forme de dispositions les objectifs de gestion, de mise en valeur et de préservation choisis par la CLE sur son périmètre en terme notamment de :
 - prévention des inondations ;
 - préservation des écosystèmes et des zones humides ;
 - lutte contre les pollutions ;
 - valorisation économique ;

- utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.
- D'organiser dans le temps les moyens de les atteindre. Ces moyens prioritaires ne sont pas forcément des programmes d'actions, mais peuvent être, par exemple, la désignation de territoires dans le périmètre du SAGE nécessitant un contrat de rivière.

Les objectifs peuvent ici faire l'objet de dispositions techniques et juridiques, leur portée juridique étant liée à leur degré de précision et à leur caractère impératif ou non. Ces dispositions peuvent consister en :

- Des orientations de gestion ;
- Des programmes d'actions à mettre en place sur des zonages prioritaires au travers, par exemple, d'un contrat de rivière ;
- L'accroissement de la connaissance (études et inventaires) ;
- Des actions de communication vers le public.

iv – L'évaluation des moyens matériels et humains nécessaires à la mise en œuvre et au suivi du SAGE (obligatoire)

Il s'agit ici de s'assurer de la mise en œuvre du SAGE d'une part par l'existence de maîtres d'ouvrage locaux capables de réaliser les actions nécessaires et d'autre part par l'existence de ressources financières suffisantes.

L'évaluation des moyens financiers prend en compte les mesures nécessaires et leur répartition en fonction des acteurs locaux et des subventions possibles de la part des institutions. Il s'agit donc d'anticiper les actions, leurs coûts et leur financement.

v - L'indication des délais et conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être rendues compatibles avec celui-ci (obligatoire)

Le choix des délais est libre mais certaines exigences ressortent de la loi :

- Délai de trois ans pour les SCOT, PLU et cartes communales ;
- Compatibilité immédiate pour les décisions prises dans le domaine de l'eau sauf délai fixé par le SAGE ;
- Pour les décisions administratives antérieures au SAGE, les délais varient selon les PAGD. Aucun terme n'est fixé dans les textes. Le PAGD peut donc fixer des délais de mise en compatibilité.

Dans le cadre de ce PAGD, il est possible de procéder à un zonage des objectifs.

β – Contenu facultatif : le zonage des objectifs

Le but d'un zonage est d'améliorer la compréhension des dispositions du PAGD et de faciliter leur application, en particulier pour les limites des zones à enjeux spécifiques identifiées par le PAGD.

Les cartes et zonages sont alors nécessaires pour identifier les ressources et milieux aquatiques stratégiques et sont indispensables dans le cadre de la mise en compatibilité des décisions locales prises dans le domaine de l'eau et de l'urbanisme.

La LEMA a permis ici (article L. 212-5-1 du code de l'environnement) l'identification dans le PAGD de plusieurs types de zones. Une fois le SAGE approuvé, le préfet délimite ces zones par arrêté préfectoral et qui pourra leur donner une concrétisation au travers de programmes d'actions et de servitudes d'utilité publique. Selon le guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE (voir en bibliographie, annexe 2), il s'agit :

- Des zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP) dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur

touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. Ces zones peuvent englober les zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" ;

- Des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE) contribuant à la réalisation des objectifs du SDAGE en particulier en matière de qualité et de quantité des eaux ;
- Des zones à aléa érosif élevé. Elles constituent les parties du territoire où, en raison notamment de la nature des sols, des conditions de leur occupation, de l'absence de couvert végétal ou de haies, de leur déclivité, les modes de gestion du sol ont favorisé leur érosion, provoquant une altération de la ressource en eau en aval ;
- Des zones de protection des aires de captage d'eau potable pour l'approvisionnement actuel ou futur ;
- Des zones naturelles d'expansion de crue à préserver.

Toujours selon le guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE (voir en bibliographie, annexe 2), pour chacune de ces zones, le PAGD formule des objectifs de protection ou de restauration. Par ailleurs, au-delà de ces zones, le SAGE peut identifier d'autres territoires (aires d'alimentation des captages d'eau souterraine,...). Selon la taille des SAGE et les données techniques disponibles, l'identification de ces espaces peut être plus ou moins précise.

Le SAGE peut également comporter un inventaire des ouvrages hydrauliques impactant la ressource et les milieux et de proposer des objectifs que les maîtres d'ouvrage devront intégrer.

b – Portée juridique

Aux termes de l'article L.212-5-2 du code de l'environnement : « Les décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau dans les conditions et les délais qu'il précise »

Un rapport principe de compatibilité aux « décisions applicables dans le périmètre défini par le schéma prises dans le domaine de l'eau », ce qui suppose qu'il n'y ait pas de contradiction majeure entre ces décisions et les objectifs et dispositions du PAGD.

Dès la publication du SAGE, toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau, s'appliquant sur le territoire du SAGE, doivent être compatibles avec les dispositions du PAGD et ses documents cartographiques. Il s'agit essentiellement des autorisations ou déclarations délivrées au titre de la police des eaux (IOTA) ou de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ainsi que des déclarations d'intérêt général (DIG) relatives à toute opération d'aménagement hydraulique ou d'entretien de rivières, etc (Cf. annexe III de la circulaire du 21 avril 2008).

Les décisions administratives dans le domaine de l'eau existantes à la date de publication du SAGE doivent être rendues compatibles avec le PAGD et ses documents cartographiques dans les délais qu'il fixe.

Certaines décisions administratives prises hors du domaine de l'eau sont également soumises au même rapport de compatibilité s'agissant des documents de planification en matière d'urbanisme, que sont les SCoT, PLU et cartes communales, ce qui suppose que ces documents d'urbanisme ne doivent pas définir des options d'aménagement ou une destination des sols qui iraient à l'encontre ou compromettraient les objectifs du SAGE, sous peine d'encourir l'annulation pour illégalité.

Les documents d'urbanisme et les schémas départementaux de carrière approuvés avant l'approbation du SAGE doivent être rendus compatibles dans un délai de 3 ans.

En revanche, le PAGD n'est pas opposable aux tiers.

2 – Le règlement

a – Contenu

Le règlement vient uniquement renforcer le PAGD pour atteindre certains objectifs prioritaires. Il ne s'agit donc pas de l'ensemble des dispositions du PAGD mais plutôt des règles indispensables à la mise en œuvre du SAGE.

Le contenu du règlement d'un SAGE est strictement encadré par les dispositions des articles L.212-5-1 et R.212-47 du code de l'environnement. Le règlement **PEUT** (ce n'est qu'une possibilité, pas une obligation) ainsi définir :

Des priorités d'usage de la ressource en eau, ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usages	Les règles portent alors sur la répartition en pourcentage de volume d'eau à prélever entre les différentes catégories d'utilisateurs.
	Le préfet de département s'assure alors de la conformité des autorisations et déclarations prise au titre des ICPE.
Des règles particulières en vue d'assurer la préservation et la restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques	Ces règles peuvent contenir les conditions d'autorisation des forages, prises d'eau, barrages et ouvrages de rejet.
	Ces règles s'appliquent alors aux installations, ouvrages, travaux et activités inscrits dans la nomenclature loi sur l'eau et aux ICPE. Elles s'appliquent également aux usages domestiques entraînant des impacts cumulés significatifs.
	Ces règles ne peuvent viser individuellement chaque exploitation mais déterminent les conditions dans lesquelles les rejets ou prélèvement peuvent être effectués pour certains types d'ouvrage.
Des règles nécessaires :	A la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière ;
	A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion ;
	Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau
Des mesures pour améliorer le transport des sédiments et assurer la continuité écologique des cours d'eau :	Le règlement fixe des obligations d'ouverture périodique des vannages des ouvrages hydrauliques inventoriés dans le PAGD. Ces mesures sont prises par ouvrage ou par groupe d'ouvrage.

Ces règles et mesures s'accompagnent de **documents cartographiques précis** en raison de leur portée juridique. Ce zonage doit permettre aux services de l'État en charge de la police des eaux d'appliquer les règles et mesures définies par la CLE.

b – Portée juridique

La portée juridique de ce règlement a été clairement renforcée par la LEMA. En effet, l'article L.212-5-2 dispose :

« Le schéma a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activités, mentionnées à l'article L.214-2. »

Il s'agit donc ici d'un véritable rapport de conformité de sorte qu'il est possible de revendiquer directement l'application des dispositions du règlement tant aux décisions administratifs qu'aux actes individuels.

Par exemple, on pourra directement obtenir d'une juridiction qu'il fasse interdiction à un usager de procéder à telle ou telle pratique qui ne serait pas conforme au règlement du SAGE, même en l'absence de toute décision administrative.

3 – L'évaluation environnementale du SAGE

Depuis l'ordonnance du 3 juin 2004, une obligation est faite aux CLE de réaliser une évaluation environnementale des projets de SAGE, en tant que documents de planification stratégique. Cette évaluation est un outil d'aide à la décision qui introduit une démarche d'intégration de l'environnement dans l'élaboration du SAGE.

Le territoire concerné est au minimum le périmètre couvert par le SAGE mais il convient de prendre en considération les territoires limitrophes.

Le rapport environnemental du SAGE ne décrit pas précisément les incidences sur l'environnement de chacun des projets de travaux ou d'aménagement pris isolément, mais a pour but de justifier/vérifier la cohérence et la pertinence environnementale des choix effectués par le SAGE et d'identifier, de décrire et d'évaluer les incidences probables sur l'environnement du SAGE d'un point de vue transversal et global.

Il est recommandé de s'appuyer sur les points visés à l'article R. 122-20 du code de l'environnement pour définir le contenu du rapport. Celui-ci comprend les éléments suivants :

- Objectifs, contenu et articulation avec d'autres plans ;
- Analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution ;
- Analyse des effets notables sur l'environnement ;
- Exposé des motifs justifiant le projet au regard des objectifs environnementaux et des alternatives ;
- Mesures correctrices ou compensatoires ;
- Mesures prévues pour le suivi ;
- Description de la manière dont a été menée l'évaluation environnementale ;
- Résumé non technique.

Cette évaluation devra prendre en considération les différentes thématiques environnementales : zones humides et milieux naturels ; pollution de l'eau et qualité ; ressource en eau et quantité ; risques ; cadre de vie ; santé humaine ; énergie.

Documents et décisions contraints par le SAGE

1 – Documents d'urbanisme

La loi du 21 avril 2004 a renforcé la portée juridique du SDAGE et des SAGE par des modifications du code de l'urbanisme : articles L. 122-1, L. 123-1 et L. 124-2 : les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec les orientations définies par le SDAGE et les objectifs définis par les SAGE.

- Article L. 122-1 (septième alinéa) :

- Les schémas de cohérence territoriale "doivent également être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L.212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L.212-3 du même code. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans ".
- Article L. 123-1 (avant-dernier et dernier alinéas) :
 - Le Plan local d'urbanisme " doit également être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L.212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L.212-3 du même code".
 - "Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un plan local d'urbanisme, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans".
- Article L. 124-2 (dernier alinéa) :
 - Les cartes communales " doivent également, s'il y a lieu, être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L.212-1 du code de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L.212-3 du même code. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'une carte communale, cette dernière doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans ".

Au fur et à mesure de l'approbation des SAGE, les documents d'urbanisme (SCOT, PLU et cartes communales) disposeront d'un délai de 3 ans pour être rendus compatibles si nécessaire avec leurs objectifs, le délai intervenant à compter de la publication du SAGE. Une obligation de compatibilité sera à respecter pour l'ensemble des documents, dans les mêmes limites que précédemment mentionnées.

Les principaux enjeux identifiés dans les SAGE sont, à des degrés variables selon les secteurs, la protection de la ressource en eau, l'alimentation en eau potable, la protection et la restauration des milieux aquatiques, la reconquête de la qualité de l'eau, la lutte contre l'érosion, la lutte contre les inondations. Les documents d'urbanisme devront être compatibles avec les objectifs définis pour chacun de ces thèmes

Exemples de transcription des objectifs du SAGE dans un PLU (source Guide méthodologique SAGE – Juillet 2008).

Objectifs du SAGE	Inscription dans le PLU
Protection des zones humides, des écosystèmes,...	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Zonage N d'espaces importants pour l'eau ⇒ Interdiction des remblais ou d'affouillements ⇒ Mise en place d'Espaces Boisés Classés le long des cours d'eau
Préservation des zones inondables et de l'environnement.	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Marge de recul imposée aux constructions par rapport aux cours d'eau. ⇒ Inscription des zones inondables au PLU ⇒ Respect des PPRI
Préservation de la qualité des eaux	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Réglementation des installations d'assainissement et des rejets ⇒ Gestion particulière des eaux pluviales.

Aux termes du guide méthodologique établi par le ministère, « le classement des zones humides en zone N n'est pas imposée par le SAGE. » La transcription réglementaire des dispositions du SAGE revient donc aux documents d'urbanisme.

En effet, le SAGE définissant des objectifs de protection et de gestion, il appartient à la commune ou à l'EPCI de les retranscrire dans son document d'urbanisme.

Ce principe de compatibilité a alors pour conséquence que le zonage d'un PLU ne peut reprendre de manière exacte les zones de protection définies au niveau du SAGE, celles-ci étant « moins précises » et permettent seulement de « situer globalement les communes au sein d'une zone plus vaste » (CAA Douai, 7 juin 2007, Ministre de la Justice, n°06DA0 1695).

En réalité, la compatibilité, comme dans le cas des relations entre SCOT et PLU, a donc pour conséquence que plus la règle du SAGE sera précise, plus le PLU devra lui être conforme.

2 – Les schémas départementaux des carrières

Aux termes de l'article L. 515-3 du code de l'environnement : « Le schéma départemental des carrières doit être compatible ou rendu compatible dans un délai de trois ans avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, s'il existe. »

Cet article, issu de la loi du 30 décembre 2006, a pour but de tenir compte de la portée d'un arrêt du Conseil d'Etat (Conseil d'Etat, 15 mars 2006, Association pour l'étude et la protection de l'Allier et de sa nappe alluviale, n°264.699) dans lequel le juge avait considéré qu'une autorisation d'exploiter une carrière de sables et de graviers alluvionnaires ne s'analyse pas en une décision administrative dans le domaine de l'eau devant être compatible avec les dispositions d'un SDAGE ou d'un SAGE.

3 – Les décisions intervenant dans le domaine de l'eau

Depuis la loi du 21 avril 2004, seule est maintenue l'obligation de compatibilité à l'égard des décisions administratives dans le domaine de l'eau. Est ainsi supprimée toute référence aux décisions autres et qui devaient « prendre en compte » ces dispositions.

La circulaire du 21 avril 2008 du Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire, ne définit pas les décisions intervenant dans le domaine de l'eau mais en cite une liste non exhaustive, au sein de laquelle on rencontre, notamment :

- Autorisation ou déclaration d'installations, d'ouvrages, de travaux soumis à autorisation ou déclaration, définis dans la nomenclature (L.214-2 du CE) ;

- Autorisation ou déclaration d'installations classées pour la protection de l'environnement (L.214-7 et L.512-1 et L.512-8 du CE) ;
- Arrêté définissant les périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (L.1321-2 du code de la santé) ;
- Arrêtés de limitation ou de suspension provisoire des usages de l'eau, pour faire face à une menace ou aux conséquences d'accidents, de sécheresse, d'inondations ou à un risque de pénurie (L.211-3 II -1° du CE) ;
- Arrêté approuvant le programme d'actions nitrates (R.211-80 à R.211-85 du CE) ;
- Arrêté approuvant le programme d'actions sur les zones humides d'intérêt environnemental particulier, les aires d'alimentations des captages d'eau potable et les zones d'érosion (article L.211-3 du CE) ;
- Arrêté d'affectations temporaires de débits à certains usages (L.214-9 du CE) ;
- Plans de préventions des risques naturels prévisibles tels que les inondations (L.562-1 du CE) ;
- ...

Toutes ces décisions sont soumises à un rapport de compatibilité avec le SAGE ou le SDAGE applicable.

A titre d'exemples :

Concernant un refus préfectoral d'autoriser une carrière alluvionnaire

⇒ CAA Nantes, 28 juin 2002, Société carrières du Maine-et-Loire, n°00NT00038 : « Considérant que dans le cadre de **l'orientation générale qu'il fixe**, en vue de limiter les extractions de matériaux non renouvelables dans le lit majeur des cours d'eau, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne, [...] prescrit l'interdiction de créer de nouvelles carrières dans les zones des vallées ayant subi une très forte exploitation, [...] ; qu'il résulte de l'instruction que le projet en cause, qui concerne l'extraction de matériaux dans le lit majeur de la Sarthe, est situé dans un secteur de vallée déjà fortement exploité comptant une quarantaine d'exploitations sur environ quatorze kilomètres ; que, dès lors, ledit projet est incompatible avec les objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eau. »

Concernant des ouvrages de protection contre les inondations

⇒ CAA Lyon 25 septembre 2007, FRAPNA Ardèche, n°05LY 00953. « Considérant, que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône-Méditerranée-Corse prévoit notamment, sous le paragraphe 3.2.7.2.C, intitulé «conservation des champs d'inondation en lit majeur des cours d'eau», que les champs d'inondation doivent être préservés voire restaurés, l'implantation dans ces secteurs d'ouvrages ayant un impact sur l'écoulement des eaux ne pouvant être réalisée que sous réserve de mesures compensant intégralement l'aggravation des aléas en résultant ; ... que la plate-forme de remblai autorisée dans le cadre de la zone d'activités de Chamboulas, qui est d'une superficie de 2 ha et d'un volume de 45000 m³, est en partie située en secteur d'expansion des crues de la rivière Ardèche et comporte notamment, au titre des mesures compensatoires visées par le schéma ci-dessus, l'arasement d'un atterrissement situé dans le secteur pour un volume de 600 m³ environ ; que bien qu'étant susceptible de compenser, à l'endroit des travaux, la remontée de la ligne d'eau engendrée par la présence de la plate-forme, un tel arasement est de nature à favoriser l'écoulement du cours d'eau et, par le flux supplémentaire en résultant, à reporter en aval les risques d'inondation ; qu'en réduisant un champ d'inondation sans prévenir les risques accrus en résultant pour les secteurs situés en aval, ce projet compromet l'un des objectifs essentiels du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux Rhône Méditerranée Corse s'avère donc incompatible avec ledit schéma».

Pour un projet d'intérêt général visant à protéger contre les dommages liés aux risques d'inondation un secteur en bord de fleuve qui n'est pas encore urbanisé

⇒ CAA Lyon, 3 mai 2005, Association Loire Vivante Nièvre - Allier-Cher, n°99LY01983

« Considérant, (...) qu'en 1973, la commune de Nevers a créé en bord de Loire, dans le quartier (...) une Zone d'Aménagement Concerté, que dans le prolongement d'une étude portant sur un atlas des zones, le préfet de la Nièvre a (...) qualifié les dispositions du projet de protection contre les dommages liés aux risques d'inondation de la Loire et de la Nièvre dans cette zone, de projet d'intérêt général ;

Considérant, (...) que l'arrêté contesté constitue une décision prise dans le domaine de l'eau ;

Considérant, qu'en l'espèce, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire Bretagne préconise notamment d'interdire « les implantations humaines dans les zones où, quels que soient les aménagements, la sécurité des personnes ne peut être garantie, et limiter les implantations humaines dans les autres zones inondables » et de « préserver les capacités d'écoulement et d'expansion de crue, pour ne pas aggraver les risques pour les zones situées en amont et en aval » ; qu'il définit à cet effet des principes d'action visant pour l'un à interdire « dans les zones d'aléas les plus forts... toute construction nouvelle et réduire la vulnérabilité de celles qui y sont déjà » et « dans les autres zones d'aléas, limiter strictement la construction et réduire la vulnérabilité », pour l'autre à « arrêter l'extension de l'urbanisation dans les zones inondables » ; qu'il en résulte que les champs d'inondation qui ne sont pas encore urbanisés doivent être préservés de toute urbanisation nouvelle susceptible de compromettre leurs capacités de rétention ou d'absorption des eaux de crues éventuelles ;

Considérant, (...) qu'il n'est pas contesté que ce secteur, qui se trouve dans le périmètre des plus hautes eaux connues, est situé dans une zone inondable que le projet litigieux classé en zone d'aléa fort, (...) que malgré la présence à proximité, en aval, de zones urbanisées, ce secteur, qui représente une superficie d'environ 250 000 m², constitue un espace libre de toute construction et peu aménagé ; que dans ces conditions, il serait susceptible, en cas d'inondations, de permettre le stockage de volumes d'eau importants et contribuerait à limiter les conséquences d'une crue tant en amont qu'en aval ; qu'en dépit des protections apportées par la présence des levées du canal de dérivation de la Nièvre et de Saint-Eloi ainsi que du remblai de la RN 7 notamment, il peut ainsi être regardé comme un champ d'inondation que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire Bretagne a entendu préserver de toute urbanisation nouvelle ; que, bien que sous de strictes conditions, le projet litigieux ouvre le secteur en question à l'implantation de constructions nouvelles, en particulier à usage d'habitation ou d'activités économiques ; que ce projet, qui risque de compromettre l'un des objectifs essentiels du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire Bretagne consistant à arrêter l'extension de l'urbanisation dans les champs d'inondation, n'est compatible avec ce schéma. »

Concernant le tracé d'une autoroute

⇒ TA Orléans, 14 juin 2001, Association pour la santé, la protection et l'information sur l'environnement - ASPIE – n°S 01-4, 002979, 002980 : « Considérant (...) que si les requérantes affirment que l'étude des conséquences des rejets d'hydrocarbures serait insuffisante, il ressort des pièces du dossier que l'approche hydrologique prend en compte cet aspect de façon précise et détaillée ; que, s'agissant de rejets d'eaux pluviales, et non d'eaux provenant d'un traitement industriel, les risques et les conséquences d'une pollution ne sont pas aussi importants ; que l'étude produite par le pétitionnaire a été faite en tenant compte des conditions les plus critiques qu'il était possible d'envisager, et qu'en dépit de ces hypothèses défavorables, la qualité des eaux rejetées demeure acceptable ; (...) ce document envisage le cas le plus négatif qui pouvait être étudié et retient comme hypothèse de travail une période de très grande sécheresse suivie d'orages particulièrement violents (...) ».

« Considérant (...) que les définitions du SDAGE invoquées se limitent, faute de connaissances suffisamment précises, à dessiner des « enveloppes » susceptibles d'englober des zones humides ; que si les ouvrages contestés sont situés à l'intérieur d'une de ces enveloppes, ils n'empiètent que sur une longueur de 1 500 mètres sur une zone humide ; que toutes les précautions indispensables à la préservation de cette zone ont été prises et que les prescriptions de l'arrêté attaqué ont, en particulier, pour objet cette préservation » ;

De la même façon se trouveront concernés par cette compatibilité aussi bien au SAGE qu'au SDAGE tant les PPRI que les zonages d'assainissement.

Plus encore que l'existence d'une compatibilité ou non avec un SAGE dans le cas d'une décision, c'est la présence ou l'absence d'une justification de cette compatibilité qui peut être déterminante.

Encourt ainsi l'annulation une autorisation dont l'étude d'impact ne justifie pas de la compatibilité de cette autorisation avec les dispositions d'un SDAGE (CAA Nantes, 26 décembre 2002, SARL « Au fil de la Vire », n°01NT00282).

Il en est de même d'un dossier de déclaration relatif à un bassin de rétention des eaux pluviales et qui ne comporte aucun élément susceptible de préciser la compatibilité du projet avec le SDAGE (Tribunal Administratif Rennes, 20 janvier 2005, n°0103575).

LES EVOLUTIONS RECENTES DES SAGE (FORME ET DE PROCEDURE)

La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30 décembre 2006 et surtout le décret du 10 août 2007 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux ont modifié radicalement le sens et la portée des SAGE. Le périmètre et la procédure applicable ont également évolué.

S'agissant du **périmètre** du SAGE, l'article R.212-7 du code de l'environnement dispose désormais que si le SDAGE n'a pas prévu le périmètre d'un SAGE, ce dernier n'est pas obligé de correspondre à une unité hydrographique cohérente identifiée par le SDAGE.

S'agissant de la **procédure** :

- La Commission Locale de l'Eau voit sa composition évoluer :
 - Le collège des Collectivités Territoriales est complété par un représentant de l'établissement public territorial de bassin et par un représentant du parc naturel régional.
 - Le collège des représentants de l'Etat est complété par les représentants du parc national et du parc naturel marin existant éventuellement.
- Le rôle et les attributions de cette commission chargée de l'élaboration et de la mise en oeuvre des SAGE ont été renforcés :
 - Le président de la CLE est responsable de la procédure d'élaboration et de consultation du SAGE puis de sa mise en oeuvre une fois le SAGE approuvé par le préfet ;
 - La composition et le fonctionnement de la CLE sont assouplis (répartition en pourcentage des différents collèges moins stricte et suppression des sièges de suppléants) ;
 - La CLE doit être informée ou consultée sur de nombreux documents ou opérations situés ou qui portent effet dans le périmètre du SAGE.
- Du fait de l'opposabilité aux tiers du règlement, le projet de SAGE est soumis, avant son approbation, à une procédure d'enquête publique.
- De plus et désormais, au SAGE est joint un rapport environnemental, résultant de l'évaluation environnementale du SAGE.

Enfin, la loi prévoit une **mise en conformité** des SAGE existants :

- Conformément aux deux alinéas de l'article L.212-10, les SAGE approuvés selon les dispositions législatives et réglementaires antérieures à la date de promulgation de la LEMA doivent être complétés, notamment par un règlement, pour respecter les dispositions juridiques en vigueur. Cette modification est faite selon la procédure de consultation prévue incluant l'enquête publique. L'arrêté d'approbation doit être pris avant le 30 décembre 2011.

- Tous les SAGE approuvés devront être compatibles ou rendus compatibles avec les SDAGE (approuvés fin 2009) pour fin 2012.

Le projet de loi Grenelle 2, tel que voté par les sénateurs, ne modifie pas cet édifice.

En l'état actuel du projet, tout au plus prévoit-il la création de plans de gestion des risques d'inondation devant être compatible avec les objectifs de qualité et de quantité des eaux que fixent les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application du IV de l'article L. 212-1 du présent code.

Au cas où un tel plan existerait, le plan local d'urbanisme n'aurait pas à être compatible avec les orientations fondamentales relatives à la prévention des inondations définies par les SAGE.

ATTENTES DU SDAGE 2010-2015 VIS-A-VIS DU PROCHAIN SAGE

Le SDAGE Loire-Bretagne, adopté le 15 novembre 2009 par le Comité de bassin, constitue le document de planification de la politique de l'eau sur la période 2010-2015. Il définit les orientations générales et les dispositions pour une gestion équilibrée de la ressource en eau pour les 15 enjeux identifiés au terme d'un état des lieux du bassin.

LES DEMANDES EXPRIMEES PAR LE SDAGE VIS-A-VIS DU SAGE

Le SAGE est identifié comme un moyen de répondre à plusieurs des enjeux du SDAGE.

Le Tableau 1 précise, pour chacun des 15 enjeux, les attentes du SDAGE vis-à-vis du SAGE Vilaine. Pour certains enjeux, le SAGE est associé à des dispositions obligatoires ou optionnelles. Pour d'autres, le SAGE n'est pas mentionné comme étant l'outil à mobiliser. Cette situation ne signifie par pour autant que le SAGE est alors exclu des moyens à mobiliser. Il revient alors à la CLE de décider s'il est pertinent qu'il s'y intéresse et au travers de quelles actions.

3 enjeux du SDAGE ne visent pas directement le SAGE :

- Maîtriser les pollutions par les nitrates ;
- Réduire la pollution organique ;
- Maîtriser les pollutions dues aux substances dangereuses.

L'enjeu « maîtriser les prélèvements d'eau » vise le SAGE au moyen de 3 mesures optionnelles.

L'enjeu « protéger la santé en protégeant l'environnement » vise le SAGE en demandant à la CLE d'émettre un avis au sujet de la délimitation des aires d'alimentation de chacun des 7 captages prioritaires du bassin versant.

Enfin, 9 enjeux du SDAGE imposent au SAGE des obligations :

- Repenser les aménagements des cours d'eau ;
- Maîtriser la pollution par les pesticides ;
- Préserver les zones humides et la biodiversité ;
- Préserver le littoral ;
- Préserver les têtes de bassin ;
- Réduire le risque d'inondation par les cours d'eau ;
- Renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques ;
- Informer, sensibiliser, favoriser les échanges.

L'analyse qui vient d'être présentée nécessite quelques précisions. Les attentes exprimées par le SDAGE vis-à-vis du SAGE sont examinées par enjeux. Or cette analyse linéaire du SAGE ne doit pas faire oublier les interactions qui existent entre les enjeux. Ainsi, lorsque l'enjeu « rouvrir la rivière aux poissons migrateurs » n'évoque pas directement le SAGE dans les termes de sa rédaction, il mentionne toutefois un objectif de libre circulation en lien direct avec l'enjeu « repenser les aménagements des cours d'eau ». En définitive si le Tableau 1 précise les points sur lesquels le SAGE est directement visé, il ne doit estomper le fait que le SAGE est un dispositif apportant de la cohérence et qui doit de fait considérer les 15 enjeux dans leur globalité.

Enjeux	Dispositions visant le SAGE	Niveau d'exigence
Repenser les aménagements des cours d'eau		
Empêcher toute nouvelle dégradation des milieux	-	-
Restaurer la qualité physique et fonctionnelle des cours d'eau	. Le SAGE comporte un plan d'actions identifiant les mesures nécessaires à la restauration de la continuité écologique du cours d'eau . Le SAGE identifie les ouvrages à effacer ou à aménager et ceux dont la gestion doit être adaptée ou améliorée . Le SAGE identifie les zones de mobilité et propose les servitudes d'utilité publique qu'il lui semble nécessaire d'instituer	Obligation si présence obstacles et si bon état dépend de la zone de mobilité du cours d'eau
Limiter et encadrer la création de plans d'eau	-	-
Limiter et encadrer les extractions de granulats alluvionnaires en lit majeur	-	-
Contrôler les espèces envahissantes	-	-
Favoriser la prise de conscience	-	-
Améliorer la connaissance	-	-
Maîtriser la pollution par les nitrates		
Rendre cohérentes les zones vulnérables avec les objectifs du SDAGE	-	-
Inclure systématiquement certaines dispositions dans le programme d'actions en zones vulnérables	-	-
En dehors des zones vulnérables, développer l'incitation sur les territoires prioritaires	-	-
Améliorer la connaissance	-	-
Réduire la pollution organique		
Poursuivre la réduction des rejets directs de phosphore	-	-
Prévenir les apports de phosphore diffus	-	-
Développer la métrologie des réseaux d'assainissement	-	-
Améliorer les transferts des effluents collectés à la station d'épuration et maîtriser les rejets d'eaux pluviales	-	-
Maîtriser la pollution par les pesticides		
Réduire l'utilisation des pesticides à usage agricole	<i>Le SAGE comporte un plan de réduction de l'usage des pesticides</i>	Obligation
Limiter les transferts des pesticides vers les cours d'eau	-	-
Promouvoir les méthodes sans pesticides dans les villes et les infrastructures publiques	-	-
Développer la formation des professionnels	-	-
Favoriser la prise de conscience	-	-
Améliorer la connaissance	-	-

Enjeux	Dispositions visant le SAGE	Niveau d'exigence
Maîtriser les pollutions dues aux substances dangereuses		
Poursuivre l'acquisition et la diffusion de connaissances	-	-
Réduire les émissions en privilégiant les actions préventives	-	-
Impliquer les acteurs régionaux, départementaux et les grandes agglomérations	-	-
Protéger la santé en protégeant l'environnement		
Améliorer l'information sur les ressources et équipements utilisés pour l'alimentation en eau potable	-	-
Finaliser la mise en place des arrêtés de protection sur les captages	-	-
Lutter contre les pollutions diffuses, nitrates et pesticides dans les aires d'alimentation des captages	<p><i>La CLE émet un avis sur la délimitation des aires d'alimentation des 7 captages prioritaires du territoire :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> . Le Lié à Pont Querra (bassin versant du Lié, eau superficielle) . La Ville Chevron (bassin versant du Meu, eau superficielle) . Captage de Saint Jacut les Pins (Gué Blandin, eau souterraine) . La Herninaye (bassin versant de l'Oust, eau superficielle) . Captage de Beganne (Carrouis, eau souterraine) . Captage de Carantoir (Fondemay, eau souterraine) . La Chutenais (Saffre, eau superficielle) 	Avis
Mettre en place des schémas d'alerte pour les captages en eau superficielle	-	-
Réserver certaines ressources à l'eau potable	-	-
Maintenir et/ou améliorer la qualité des eaux de baignade en eaux continentales et littorales	-	-
Mieux connaître les rejets et le comportement dans l'environnement des substances médicamenteuses	-	-
Maîtriser les prélèvements d'eau		
	<i>Le SAGE pourra opportunément définir des points nodaux complémentaires avec débits de références</i>	Optionnel
Assurer l'équilibre entre la ressource et les besoins	<i>Le SAGE peut fixer des objectifs de réduction par usage des prélèvements hors de la période hivernale</i>	Optionnel
Economiser l'eau	-	-
Gérer les prélèvements de manière collective dans les zones de répartition des eaux (ZRE)	-	-
Faire évoluer la répartition spatiale et temporelle des prélèvements	-	-
Gérer la crise	<i>Le SAGE peut compléter les valeurs minimales de DSA et de DCR définies aux points nodaux</i>	Optionnel

Enjeux	Dispositions visant le SAGE	Niveau d'exigence
Préserver les zones humides et la biodiversité		
Préserver les zones humides	<i>. La préservation des zones humides est un volet prioritaire du SAGE . Les zones humides identifiées dans le SAGE sont reprises dans les documents d'urbanisme</i>	Obligation
Recréer des ZH disparues, restaurer les ZH dégradées pour contribuer à l'atteinte du bon	<i>Le SAGE comporte un plan de reconquête d'une partie des surfaces et/ou des fonctionnalités perdues</i>	Obligation sur les territoires où les zones humides ont été asséchées au cours des 40 dernières années
Préserver les grands marais littoraux	<i>Le SAGE établit un zonage des marais rétro-littoraux</i>	Obligation
Favoriser la prise de conscience	-	-
Améliorer la connaissance	<i>. Le SAGE identifie les enveloppes de forte probabilité de présence de zones humides . Le SAGE réalise des inventaires précis des zones humides à l'intérieur de ces enveloppes . Le SAGE actualise ou complète son inventaire avant le 21 décembre 2012</i>	Obligation
Rouvrir les rivières aux poissons migrateurs		
Restaurer le fonctionnement des circuits de migration	-	-
Assurer la continuité écologique des cours d'eau	-	-
Assurer une gestion équilibrée de la ressource piscicole	-	-
Mettre en valeur le patrimoine halieutique	-	-
Préserver le littoral		
Réduire significativement l'eutrophisation des eaux côtières de transition	-	-
Limiter ou supprimer certains rejets en mer	-	-
Maintenir et/ou améliorer la qualité des eaux de baignade	-	-
Maintenir et/ou améliorer la qualité sanitaire des zones et eaux conchylicoles	<i>Le SAGE identifie les sources de pollution microbiologique, chimique et virale présentes sur le BV et les moyens de maîtriser ces pollutions</i>	Obligation
Renforcer les contrôles sur les zones de pêche à pied	-	-
Aménager le littoral en prenant en compte l'environnement	-	-
Améliorer la connaissance et la protection des écosystèmes littoraux	-	-
Préciser les conditions d'extraction de certains matériaux marins	-	-
Préserver les têtes de bassin		
Adapter les politiques publiques à la spécificité des têtes de bassin	<i>. Le SAGE veillera à organiser une solidarité de l'aval vis-à-vis de l'amont des bassins . Le SAGE comprend un inventaire des zones de tête de bassin, une analyse de leurs caractéristiques et la définition d'objectifs et de règles de gestion . Le SAGE veille à une cohérence des financements publics pour tenir compte des caractéristiques particulières des têtes de bassin</i>	Obligation
Favoriser la prise de conscience	-	-

Enjeux	Dispositions visant le SAGE	Niveau d'exigence
Réduire le risque d'inondation par les cours d'eau		
Améliorer la connaissance et la culture du risque et la gestion de la période de crise	<i>Le SAGE comporte un volet sur la culture du risque pour informer la population sur l'exposition aux inondations et les mesures d'organisation existantes</i>	Obligation
Arrêter l'extension de l'urbanisation des zones inondables	-	-
Améliorer la protection dans les zones déjà urbanisées	<i>La CLE est informée des projets instituant des servitudes d'utilité publique (zones de rétention temporaire, zones de mobilité)</i>	Information CLE
Réduire la vulnérabilité dans les zones inondables	-	-
Renforcer la cohérence des territoires et des politiques publiques		
Des SAGE partout où c'est nécessaire	-	-
Renforcer l'autorité des commissions locales de l'eau	<i>La CLE est associée à l'élaboration des contrats de type contrat de BV, CR, contrat de rivière, ...</i>	Obligation
Renforcer la cohérence des actions de l'Etat	-	-
Renforcer la cohérence des politiques publiques	-	-
Mettre en place des outils réglementaires et financiers		
Mieux coordonner l'action réglementaire de l'Etat et l'action financière de l'agence de l'eau	-	-
Optimiser l'action financière	-	-
Informier, sensibiliser, favoriser les échanges		
Mobiliser les acteurs et favoriser l'émergence de solutions partagées	<i>La structure porteuse du SAGE organise les débats publics lors des consultations prévues par la DCE</i>	Obligation
Favoriser la prise de conscience	<i>Le SAGE comporte un volet pédagogique</i>	Obligation
Améliorer l'accès à l'information sur l'eau	-	-

Source : SDAGE 2010-2015

Tableau 1 : les attentes du SDAGE vis-à-vis du SAGE Vilaine

LES OBJECTIFS FIXES PAR LE SDAGE POUR LES MASSES D'EAU DU BASSIN VERSANT

Le SDAGE fixe des objectifs par masses d'eau. Adossés à des échéances, ils traduisent les efforts à engager.

Le bassin versant de la Vilaine est associé à plus de 200 masses d'eau superficielles, dont 5 pour le seul cours d'eau Vilaine. Le Tableau 2 résume les objectifs à atteindre sur ces 5 masses d'eau ainsi que les justifications aux dérogations permises (dérogation à la notion de bon état et à l'échéance de 2015). On remarque que toutes les masses d'eau de la Vilaine dérogent à l'objectif de bon état pour 2015.

Masse d'eau	Objectifs			Motivation dérogation
	Etat écologique	Etat chimique	Etat global	
La Vilaine de Juvigné à la retenue de la Chapelle-Erbrée	Bon état 2015	Bon état 2021	Bon état 2021	Faisabilité technique
La Vilaine de la retenue de la Chapelle-Erbrée à la confluence avec la Cantache	Bon état 2015	Bon état 2027	Bon état 2027	Faisabilité technique
La Vilaine de la confluence avec la Cantache à la confluence avec l'Ille	Bon état 2027	Bon état 2015	Bon état 2027	Coûts disproportionnés
La Vilaine de la confluence avec l'Ille jusqu'à la commune de Beslé	Bon potentiel 2015	Bon potentiel 2021	Bon potentiel 2021	Faisabilité technique
La Vilaine de la commune de Beslé à la retenue d'Arzal	Bon potentiel 2015	Bon potentiel 2015	Bon potentiel 2015	Faisabilité technique

Source : SDAGE 2010-2015

Tableau 2 : objectifs de qualité associés aux masses d'eau superficielles de la Vilaine

Le bassin versant de la Vilaine compte 25 plans d'eau appréhendés comme des masses d'eau associées à des objectifs qualitatifs. Concernant l'état écologique, les 25 plans d'eau visent le « bon potentiel ». Seuls 8 sont en mesure de l'atteindre en 2015. Les autres plans d'eau sont associés à l'échéance 2021 ou 2027. Concernant l'état chimique, l'ensemble des 25 plans d'eau est associé à l'objectif introduit par la DCE : le « bon état » en 2015. En résultante, l'objectif d'état global est celui de « bon potentiel » à des horizons qui varient entre 2015 et 2027. Des raisons de faisabilité technique et de coûts disproportionnés justifient les dérogations évoquées.

Une masse d'eaux côtières et de transition est associée au bassin versant de la Vilaine. Les objectifs visés en 2015 sont ceux de bon potentiel pour l'état écologique et global et de bon état pour l'état chimique.

Seule la masse d'eau souterraine recoupant le bassin versant de la Vilaine ne déroge pas à l'objectif de bon état à l'horizon 2015. Aucune dérogation n'est associée à cette masse d'eau qu'il s'agisse des états écologique, chimique ou global.

LES OBJECTIFS FIXES PAR LE SDAGE SUR LE BASSIN VERSANT

Le SDAGE comporte un programme de mesures visant à identifier les principales actions à conduire sur le bassin versant d'ici 2015 pour atteindre les objectifs fixés par le SDAGE. Ce programme identifie 4 enjeux majeurs pour le bassin versant de la Vilaine :

- En matière de qualité des eaux :
 - Réduire la pollution par les nitrates ;
 - Réduire la pollution organique, le phosphore et l'eutrophisation ;
 - Réduire la pollution par les produits phytosanitaires ;
- En matière de morphologie :
 - Repenser les aménagements des cours d'eau pour restaurer les équilibres.

CONSTATS PORTES SUR LE SAGE ACTUEL

REMARQUE CONCERNANT LA FORMULATION DES CONSTATS

Les constats énoncés dans ce chapitre s'appuient sur le rapprochement, le recoupement et la synthèse de différentes sources d'informations. Certains constats peuvent s'appuyer sur des indicateurs, d'autres reposent sur les dires et points de vue exprimés par différents commentateurs.

Il faut souligner que l'expression des avis formulés par les commentateurs est influencée par le niveau de connaissance du SAGE, la façon de formuler les questions posées et les événements plus ou moins récents qui peuvent impacter la perception du dispositif et les opinions avancées.

Pour distinguer faits et opinions, éviter l'écueil d'un usage inopportun de certaines informations, les constats présentés s'appuient sur les éléments jugés les plus solides, par recoupement et identification de faisceaux d'indices convergents.

Les constats qui suivent mettent ainsi en exergue les idées clefs issues de l'observation du SAGE actuel. Ils prennent appui sur un examen neutre et indépendant. Ils n'engagent que leurs auteurs.

Enfin, les constats formulés n'intègrent pas les effets de la réforme en cours des collectivités territoriales. Effets susceptibles d'impacter les compétences et les périmètres d'intervention de différentes collectivités territoriales.

DES OBJECTIFS PERTINENTS MAIS DONT LA VISIBILITE EST LIMITEE PAR LA MULTIPLICATION DE MESURES NI HIERARCHISEES, NI PRIORISEES

Un bassin versant associé à 3 enjeux structurants

Au moment de l'émergence du SAGE, trois enjeux déterminent les attentes en matière de gestion globale et intégrée des ressources en eaux sur le bassin versant de la Vilaine :

- Besoins en eau potable difficiles à couvrir de part les spécificités du territoire : ressources superficielles, irrégularités du régime hydrologique, dégradation de la qualité des eaux brutes ;
- Les crues de 1995 et 2000 révèlent la vulnérabilité d'un territoire où les infrastructures de lutte contre les inondations sont insuffisantes pour maîtriser les phénomènes extrêmes ;
- Le barrage d'Arzal provoque des conflits d'usages par envasement de l'estuaire, concurrence entre navigation de loisir et usage AEP, impact négatif sur les milieux situés à l'aval.

Des motivations d'ordre plus politique contribuent également très vraisemblablement à l'émergence du SAGE Vilaine. Il s'agissait du premier SAGE Breton et la dimension de son territoire en faisait le SAGE le plus vaste.

La mécanique de la pertinence des objectifs du SAGE : une définition s'appuyant sur une mobilisation collective

La justification de la démarche de travail

La méthodologie d'élaboration du SAGE est évoquée lors de la CLE du 4 juillet 1997. Le SAGE, document d'orientation générale pour une gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques, est construit en suivant 4 étapes successives :

- Réalisation par la CLE d'un état des lieux des milieux et des usages ;
- Etablissement, à partir de l'état des lieux, d'un diagnostic global du bassin ;
- Analyse des tendances et proposition de scénarios d'aménagements et d'usages ;
- Orientation des choix de la stratégie du SAGE par fixation d'objectifs.

Si cette méthodologie reprend les séquences classiques d'élaboration d'un SAGE, elle en diffère dans les principes de mise en œuvre. La CLE du 25 septembre 1998 précise les adaptations retenues :

- Une cellule administrative et technique est constituée. Composée d'un ingénieur et d'une secrétaire, elle a pour mission de collecter les données, de produire les synthèses, de formuler les propositions, d'animer les commissions géographiques, de proposer, cadrer et piloter des études ;
- Un travail à partir du terrain est privilégié. Il se justifie par l'étendue du bassin et par la diversité des problèmes qui y sont rencontrés. Pour ce faire il n'est pas procédé à des études globales du bassin (état des lieux, enjeux et scénarios). Une approche thématique est préférée. 7 thèmes sont retenus (gestion et protection des milieux aquatiques et littoraux, qualité des eaux, gestion quantitative de la ressource, gestion des risques de crue et d'inondation, navigabilité, développement économique et tourisme, coordination de l'action publique, diffusion de l'information). Pour chacun d'eux, il est réalisé un bilan des connaissances et des données, une évaluation des enjeux locaux aboutissant à la définition d'objectifs et de propositions d'actions. Le SAGE est ainsi construit par agrégations successives ;
- 3 commissions géographiques sont constituées (Vilaine aval, Oust et Vilaine amont) pour capitaliser les connaissances, le vécu et l'expérience locale. Ces commissions ne sont pas chargées d'élaborer des sous-SAGE mais de faire remonter les connaissances et les enjeux locaux, de formuler un avis sur les propositions techniques du SAGE. Elles s'appuient pour cela sur l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau sur leur territoire (maires, présidents de syndicats, acteurs économiques, agriculteurs, monde associatif, tourisme, chasseurs, pêcheurs, ...).

La mobilisation collective obtenue au moyen de la mise en place des commissions géographiques permet de produire des dossiers thématiques. Ils alimentent la réflexion de l'animateur du SAGE qui produit des synthèses soumises à la validation de la CLE. Ces synthèses orientent le contenu du SAGE et de son plan d'actions.

Une mobilisation collective qui permet d'éviter l'écueil d'un oubli de l'enjeu estuarien

La rédaction des principes généraux du SAGE ne positionne pas l'estuaire comme un enjeu stratégique, bien au contraire. Il est en effet écrit dans le document du SAGE¹ que « *l'objectif général de qualité [...] est compatible avec la préservation des inondations ; dans le domaine estuarien, il aboutit à conforter le rôle dévolu au barrage d'Arzal, et donc à assumer les modifications de ce milieu* ».

Pour autant l'écueil de la négligence de la problématique estuarienne sera évité, très probablement sous l'effet de la mobilisation de l'expertise collective. Un groupe thématique estuaire émerge au sein de la Commission géographique Vilaine aval. Il produit son propre état des lieux et prend la forme d'une nouvelle Commission géographique structurée en groupes thématiques. Ce Comité d'estuaire prend son autonomie chemin faisant (il devient une action du SAGE, l'action 198). Il subsiste encore aujourd'hui alors que les autres Commissions géographiques n'ont plus de raison d'être.

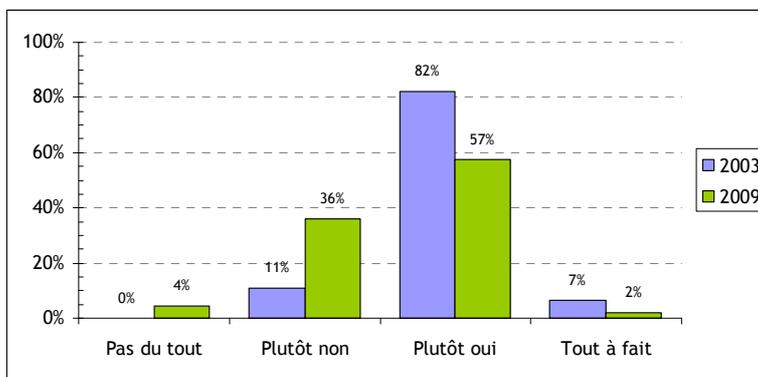
Une mobilisation collective qui favorise la définition d'objectifs pertinents

La pertinence des objectifs qui émanent de la réflexion collective repose sur la mobilisation d'experts ayant une connaissance approfondie du territoire. L'expertise sollicitée dépasse les frontières du

¹ Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la Vilaine, Agir pour le bassin de la Vilaine : proposition d'actions, page 3, paragraphe 1.

bassin. Ainsi, les représentants de deux missions interministérielles² mobilisées hors du cadre du SAGE sont amenés à présenter leurs conclusions à la CLE.

De l'avis général, la pertinence des objectifs du SAGE est à porter au crédit de la mise en place d'une démarche participative. L'adaptation des objectifs aux enjeux initiaux est jugée très favorablement par les personnes qui portent un avis sur le sujet (82% des personnes répondent « plutôt oui » à la question sur l'adaptation des objectifs de 2003 aux enjeux de 2003). Bien que cette adéquation soit toujours perçue en 2009, elle s'érode néanmoins (57% des personnes répondent « plutôt oui » à la question sur l'adaptation des objectifs de 2003 avec les enjeux de 2009).



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 1 : appréciation de l'adaptation des objectifs du SAGE avec les enjeux du bassin

Une pertinence des actions qui résiste au temps : exemple de l'inventaire des zones humides

Le SAGE préconise une série d'actions qui visent la préservation des zones humides. Il s'agit de les inventorier pour les préserver au moyen de leur prise en compte dans les documents d'urbanisme.

Lors de l'adoption du SAGE, aucune réglementation n'impose cette orientation. La CLE justifie la nécessité de cette prise en compte dans le SAGE par le rôle essentiel joué par les zones humides dans le fonctionnement hydraulique du bassin versant.

La pertinence des actions visant les zones humides se renforce avec le temps suite à différentes évolutions :

- L'inventaire des zones humides est aujourd'hui imposé dans le cadre des dossiers d'aménagements ;
- La fusion des services de l'équipement et de l'agriculture au sein des DDEA va dans le sens d'un accroissement de la sensibilité sur le sujet par regroupement de compétences en urbanisme et environnement ;
- Le SDAGE 2010-2015 impose aux SAGE de faire de l'inventaire des zones humides un volet prioritaire. Les zones humides identifiées doivent être reprises dans les documents d'urbanisme et un plan de reconquête des surfaces et des fonctionnalités perdues est demandé lorsque les zones humides ont été asséchées au cours des 40 dernières années.

La mise en œuvre de cette action non obligatoire a toutefois posé des problèmes d'acceptation auprès de certaines catégories d'acteurs. Ainsi les agriculteurs ont porté un avis négatif sur la mesure.

² Mission Balland-Courbalay sur l'alimentation en eau potable dans le département d'Ille et Vilaine (novembre 1998) et mission Huet sur l'expertise des crues de décembre 2000 et janvier 2001 en Bretagne (juin 2001).

L'action a également été freinée par des difficultés de mise en application. Le SAGE promeut leur inventaire mais manque de précisions concernant la gestion des zones humides identifiées sur le territoire.

La définition de 6 principes généraux pour cadrer les objectifs de mise en œuvre du SAGE

Les objectifs retenus par le SAGE sont organisés autour de 6 principes généraux :

- Le premier principe (*mettre en perspective par la qualité de l'eau potable*) identifie une thématique d'intervention structurante, celle de la restauration et de la protection de la qualité de l'eau potable. Il s'agit d'un fil directeur auquel l'ensemble des préconisations du SAGE doit concourir. L'idée générale est de respecter sur l'ensemble du bassin versant les normes encadrant la potabilisation de l'eau. Dans le domaine estuarien ce premier principe permet de conforter le rôle dévolu au barrage d'Arzal ;
- Le second principe (*utiliser au mieux le dispositif réglementaire existant*) rappelle que le SAGE n'est pas créé ex nihilo et que la réglementation existante est un levier essentiel de la gestion des ressources en eau à l'échelle du bassin versant. Le SAGE ne cherche pas à alourdir la réglementation mais à faciliter son application par des préconisations cohérentes ;
- Le troisième principe (*responsabiliser les acteurs de terrain par la subsidiarité des maîtrises d'ouvrages*) identifie le rôle central des collectivités territoriales et de leurs groupements dans l'application et la réussite des actions soutenues par le SAGE. Ces acteurs locaux dont les prérogatives les autorisent à intervenir dans le domaine de l'eau doivent porter les politiques au plus près du terrain ;
- Le quatrième principe (*assurer la démocratie locale et l'appropriation des projets en ouvrant la concertation autour de chaque échelon de décision*) précise que si les collectivités locales et leurs groupements ont la responsabilité des actions à mettre en œuvre, elles doivent l'exercer en impliquant dans leurs décisions l'ensemble des usagers de l'eau ;
- Le cinquième principe (*amener à la clarté et à la transparence des politiques publiques par la publication des données, des objectifs et des résultats*) vise la transparence des actions du SAGE par circulation des informations selon le principe « argent public, données publiques » ;
- Le sixième principe (*assurer la cohérence des actions en faisant émerger un organisme « chef de file »*) désigne l'IAV comme structure portant le SAGE et responsable de son animation, de sa coordination, de sa mise en œuvre en accord avec les 5 principes précédents.

Les 6 principes généraux apparaissent davantage comme un cadre de mise en œuvre du SAGE que comme une trame d'organisation d'objectifs thématiques. En revanche le premier principe identifie au sein des enjeux du territoire celui qui fonde la mise en place du SAGE (la restauration et la protection de la qualité de l'eau pour la production d'eau potable).

Des objectifs thématiques organisés en 20 axes d'interventions, eux mêmes déclinés en plus de 200 actions pour le bassin versant

Les objectifs thématiques du SAGE, ses préconisations en matière de gestion globale et intégrée des ressources en eau, sont organisés en 20 axes thématique :

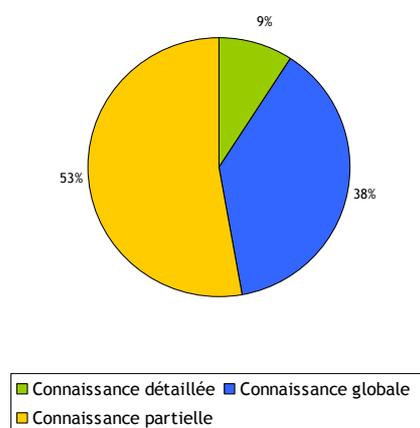
- Lutter contre les pollutions diffuses ;
- Protéger et sécuriser la distribution d'eau potable ;
- Mieux épurer les rejets domestiques et industriels ;
- Mieux connaître les débits et gérer les étiages ;
- Economiser l'eau potable ;

- Contractualiser les raccordements industriels aux services publics d'eau potable ;
- Maîtriser le développement de l'irrigation ;
- Vivre avec les crues : assurer la prévention, renforcer la préventions et engager les travaux nécessaires ;
- Optimiser la gestion des grands ouvrages ;
- Connaître et prendre en compte les eaux souterraines ;
- Les zones humides ;
- Les ruisseaux et les rivières ;
- Les étangs ;
- Retrouver des poissons de qualité ;
- Les végétaux envahissants ;
- L'exploitation de matériaux alluvionnaires ;
- Entretien et valoriser la voie d'eau ;
- L'estuaire ;
- Soutenir le tissu associatif, sensibiliser, diffuser et informer ;
- Coordination générale.

Si le choix de 20 axes thématiques est de nature à couvrir l'ensemble des sujets relatifs à la gestion de l'eau, il présente l'inconvénient d'un manque de vision synthétique du cadre d'intervention. Situation renforcée par le nombre d'actions associé à chacun des 20 axes thématiques. Au total les préconisations du SAGE sont déclinées en plus de 200 actions pour le bassin versant.

Une multiplication des actions pour le bassin versant qui s'oppose à la visibilité des objectifs du SAGE

Le document « agir pour le bassin versant de la Vilaine : proposition d'actions » apparaît pour beaucoup comme un catalogue d'actions sans hiérarchisation, ni priorisation. Les 3 objectifs globaux du SAGE sont in fine mal connus car noyés par un nombre important d'actions. La présentation du SAGE sous la forme d'un catalogue thématique est identifiée comment étant à l'origine du manque de visibilité des actions du SAGE. Plus de la moitié des personnes interrogées sur leur connaissance des objectifs estime que celle-ci est partielle. Moins de 10% des personnes indiquent avoir une connaissance détaillée des objectifs du SAGE (cf. Figure 2).



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 2 : appréciation du niveau de connaissance des objectifs du SAGE

UN VASTE TERRITOIRE CREANT UNE IDENTITE DE BASSIN VERSANT MALGRE LES PARTICULARITES DES SECTEURS QUI LE COMPOSENT

Un territoire qui fait progresser la notion de bassin versant et crée une identité de bassin versant

Le territoire du SAGE, défini par l'arrêté inter préfectoral du 3 juillet 1995, inclut le bassin versant du fleuve Vilaine, y compris ses affluents, élargi aux communes de son estuaire, de la pointe de Castelli en Loire Atlantique à la pointe de Penvis en Morbihan.

Ce territoire d'une superficie de plus de 11 000 km² couvre tout ou partie de 535 communes réparties sur 6 départements (Morbihan, Côtes d'Armor, Ille et Vilaine, Mayenne, Maine et Loire et Loire Atlantique) et 2 régions (Bretagne et Pays de la Loire).

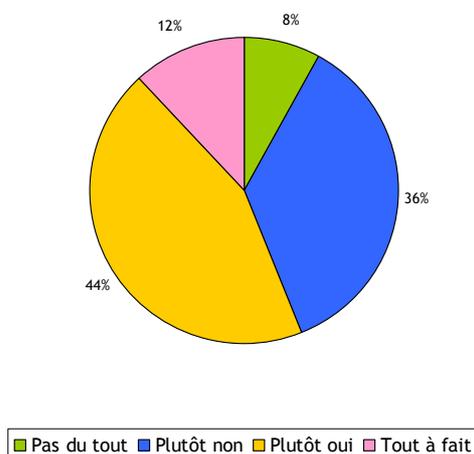
L'alternative à cet important périmètre était celle d'un découpage en sous bassins. Si l'idée avait été envisagée au départ, elle n'a pas ensuite été retenue.

Malgré son extension, le territoire du SAGE fait progresser la notion de bassin versant, territoire de gestion globale et intégrée des ressources en eau.

Cette prise de conscience facilite la compréhension des relations qui unissent les acteurs selon une logique amont-aval et forge une identité autour du bassin de la Vilaine. Avec le SAGE des acteurs du bassin versant découvrent que des sujets associés à d'autres départements que le leur les concernent également.

Si l'identité créée autour du SAGE est une réalité, elle n'est pas assez vivante et peine à se concrétiser par une gestion solidaire de l'eau à l'échelle du bassin. L'identité de bassin versant est en effet freinée par les différences qui existent au sein du territoire.

Bien que cette notion d'identité de bassin versant soit diversement comprise par les acteurs du bassin versant une majorité se dégage pour reconnaître que le SAGE a fait naître cette identité (cf. Figure 3).



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 3 : appréciation de la création par le SAGE d'une identité de bassin versant

La difficulté à percevoir la pertinence d'enjeux globaux appliqués aux spécificités d'une mosaïque de sous-territoires

L'étendue du territoire est corrélée avec la présence de nombreux acteurs associés à des territoires aux enjeux différents. Leur perception des objectifs fondateurs du SAGE, et notamment du fil conducteur de la qualité des eaux pour la production d'eau potable, peut varier en fonction des spécificités qu'ils ont à appréhender.

La déclinaison des enjeux globaux du bassin versant peut donc être plus ou moins pertinente à l'échelon des sous bassins versants. L'éloignement des acteurs du fait des distances introduites par un territoire vaste rend difficile les échanges permettant de contrebalancer des perceptions différentes des enjeux.

Les enjeux du SAGE sont parfois vécus par les acteurs du territoire comme une importation de préoccupations étrangères à leurs territoires. Cette situation est résumée par une expression émise par un maire de l'une des communes du bassin versant. Il évoque « un SAGE des villes et un SAGE des campagnes ».

DES MOYENS COHERENTS AVEC LES OBJECTIFS FIXES PAR LE SAGE

Les moyens humains mobilisés par le SAGE

Des ressources humaines principalement allouées à la mise en œuvre du SAGE

La phase d'élaboration du SAGE, de l'émergence à l'approbation en 2003, est portée par l'animateur du SAGE. Au-delà de la fonction d'animation, il élabore le SAGE en produisant notamment l'état des lieux et le diagnostic soumis à la validation de la CLE pour orienter les actions pour le bassin versant. La matière première nécessaire à la rédaction de ces documents fondateurs est issue des Commissions géographiques et des groupes thématiques.

Les moyens humains augmentent à partir de 2003, une fois le SAGE approuvé. On dénombre alors l'effectif suivant hébergé par l'IAV :

- Un animateur ;
- Une assistante ;
- Un cartographe (consacrant 75% de son temps au SAGE) ;
- Sept chargés de mission (consacrant tout ou partie de leur temps au SAGE) : zones humides, inondations, eau potable, milieux naturels, estuaire, plantes envahissantes ;
- Deux techniciens assistants à maîtrise d'ouvrage.

Considérant la taille du bassin, les moyens humains alloués au SAGE ne sont pas démesurés. Considérant les actions à mener, ils peuvent même être perçus comme relativement réduits. Si la dynamique du SAGE peut se suffire de tels moyens, lorsqu'il s'agit de passer à l'action il est nécessaire que ces moyens soient complétés par des ressources humaines internes aux maîtres d'ouvrage porteurs des actions. Ce mode de fonctionnement permet de concentrer au sein de l'IAV des ressources d'aide et d'appui, évitant la mise en place d'un appareil lourd, rassemblant d'importants moyens nécessités par la superficie du territoire.

Au-delà des moyens humains qui viennent d'être présentés, l'ensemble des membres de la Commission permanente et de la CLE contribue également au fonctionnement du SAGE :

- La Commission permanente du SAGE regroupe 17 membres :
 - 8 représentants des élus ;
 - 4 représentants des usagers de l'eau ;

- 5 représentants des services de l'Etat ;
- La CLE regroupe 65 membres :
 - 34 représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;
 - 17 représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernées ;
 - 14 représentants de l'Etat et de ses établissements publics.

Il est possible de chiffrer le rapport entre les moyens humains consacrés d'une part à la gouvernance du SAGE et d'autre part à son animation et à sa mise en œuvre (cf. Tableau 3 et Tableau 4 pour détail des résultats et hypothèses de calcul).

	Equivalent ETP /an	%	Hypothèses de calcul
Moyens humains consacrés à la gouvernance du SAGE	0,4	30	- Prise en compte des membres de la Commission permanente, des membres de la CLE - 5 Commissions permanentes par an, 3 CLE par an (durée ½ journée) - 17 membres à la Commission permanente, 65 à la CLE - Présence de 60% des personnes lors de chaque réunion
Moyens humains consacrés à l'animation et à la mise en œuvre du SAGE	1	70	Animateur seul

Source : ISL, 2009

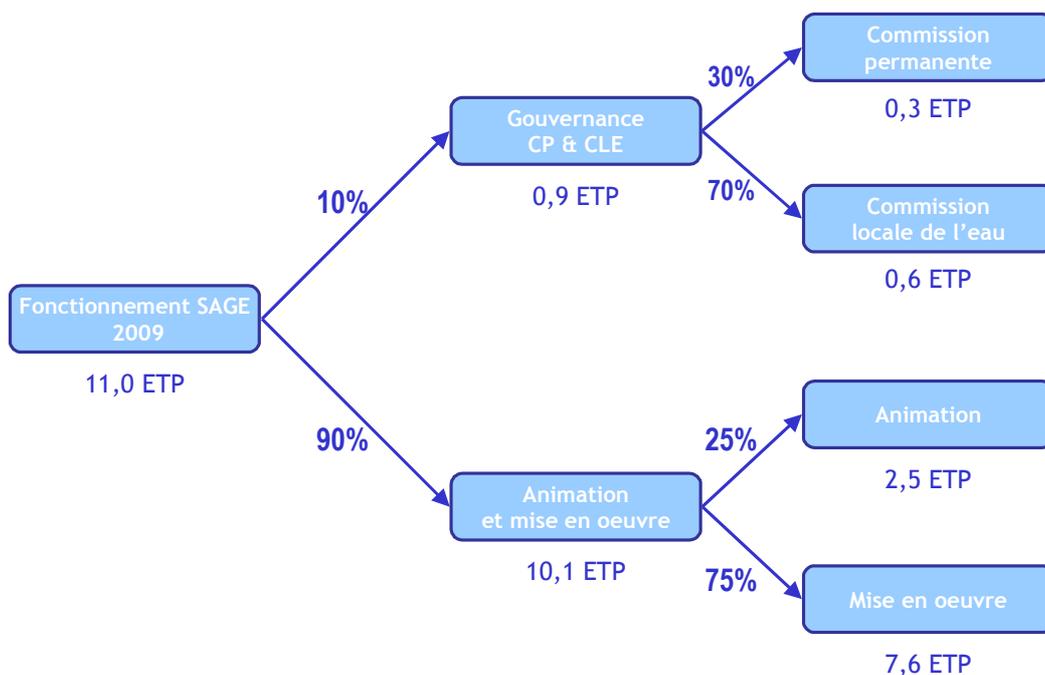
Tableau 3 : équilibre entre moyens humains dédiés à la gouvernance et à la mise en œuvre du SAGE (phase d'élaboration du SAGE)

	Equivalent ETP /an	%	Hypothèses de calcul
Moyens humains consacrés à la gouvernance du SAGE	0,9	10	- Prise en compte des membres de la Commission permanente, des membres de la CLE, de la moitié du temps de l'animateur - 5 Commissions permanentes par an, 3 CLE par an (durée ½ journée) - 17 membres à la Commission permanente, 65 à la CLE - Présence de 60% des personnes lors de chaque réunion
Moyens humains consacrés à l'animation et à la mise en œuvre du SAGE	10,1	90	- Prise en compte de la moitié du temps de l'animateur et de l'assistante - Prise en compte de 75% du temps du cartographe - Prise en compte de 100% du temps de 6 chargés de mission - Prise en compte de 30% du temps du chargé de mission eau potable - Prise en compte de 100% du temps des 2 techniciens

Source : ISL, 2009

Tableau 4 : équilibre entre moyens humains dédiés à la gouvernance et à la mise en œuvre du SAGE (phase de mise en œuvre du SAGE)

L'approbation du SAGE se traduit par un accroissement de l'effectif dédié à son fonctionnement (multiplication par 10 des ETP dédiés à l'animation et à la mise en œuvre). Les moyens humains se chiffrent aujourd'hui à 11 ETP annuels. Le rapport entre les ressources dédiées à la gouvernance et à l'animation et mise en œuvre est de 1 pour 10. Ce rapport est très favorable à l'action. D'autant plus favorable si l'on considère que d'autres moyens sont mobilisés par implication des maîtres d'ouvrage. La proportion des moyens consacrés à l'animation au regard de la mise en œuvre est de 2,5 ETP pour 10,1 ETP, soit 1 pour 4. La Figure 4 résume la répartition des moyens humains dédiés au fonctionnement du SAGE en 2009.



Source : ISL, décembre 2009

Figure 4 : répartition des moyens humains alloués au SAGE en 2009

Les moyens financiers mobilisés par le SAGE

Le Tableau 5 précise le montant des participations versées par les financeurs sur la période de mise en œuvre, de 1998 à 2002.

56% des dotations financières proviennent des collectivités territoriales (départements, régions et autofinancement IAV). 44% des participations sont issues de co-financement issus des budgets de l'Etat (DIREN et Agence de l'Eau).

Le budget total du SAGE sur la période 1998-2002 s'élève à 949 k€.

Financeurs	Montant participation (k€)	Part du total
Agence de l'eau Loire Bretagne	362	38%
Etat (DIREN)	52	6%
Départements (44, 22, 35 et 56)	303	32%
Régions (Bretagne et Pays de la Loire)	194	20%
IAV	38	4%
TOTAL	949	

Source : IAV, budget SAGE 1998 à 2002

Tableau 5 : synthèse des participations versées par les financeurs (phase d'élaboration du SAGE)

Le Tableau 6 précise les montants des dépenses d'études et d'animation. 60% des dépenses correspondent aux frais d'animation du SAGE (comprenant notamment les coûts salariaux). Le coût des études s'élève à 381 k€ (soit 40% du total). Il est à noter que la procédure retenue pour l'élaboration du SAGE, la production de l'état des lieux et du programme d'actions (forte implication de l'animateur) se traduit par une économie en termes d'études réalisées. Ainsi, le coût d'animation intègre des dépenses d'études évitées. La synthèse des dépenses ne reflète donc pas la réalité de l'effort nécessaire à l'acquisition de connaissances d'une part et à l'animation du SAGE d'autre part.

Dépenses	Montant engagé (k€)	Part du total
Etudes	381	40%
Animation SAGE	568	60%
TOTAL	949	

Source : IAV, budget SAGE 1998 à 2002

Tableau 6 : synthèse des dépenses (phase d'élaboration du SAGE)

Des investissements à l'échelle du bassin versant qui ciblent principalement la lutte contre les pollutions agricoles et l'assainissement

En 2006, en complément du tableau de bord technique (cf. page 54 et suivante), une synthèse des financements dans le domaine de l'eau est produite. Elaborée à partir des informations détenues par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne elle synthétise les montants dépensés par grand thèmes ainsi que leur répartition territoriale. Une mise à jour du tableau de bord économique est programmée en janvier 2010.

Ce tableau de bord considère l'ensemble des financements et ne se limite pas aux seuls dépenses engagées par le SAGE dans le cadre de ses contrats.

Sur la période 2004-2006, deux thèmes captent plus de 75% des montants investis. Il s'agit de la lutte contre les pollutions agricoles et de l'assainissement. Le poids associé à la lutte contre les pollutions agricoles est la conséquence des sommes importantes mobilisées pour les travaux réalisés dans le cadre du PMPOA (le montant des travaux représente plus de 90% des dépenses relatives à la lutte contre les pollutions agricoles). Concernant l'assainissement, les sommes engagées le sont principalement au titre des travaux de mise aux normes imposés par la directive « ERU ».

Les investissements relatifs à la sécurisation de l'eau potable représentent le troisième poste des dépenses sur la période 2003-2006 (10% des dépenses en 2005 et 2006). Il correspondent au financement de deux catégories de travaux : renforcement de la capacité de production d'eau potable et développement des interconnexions. Dans une moindre mesure les investissements concernent également les coûts de mise en place des périmètres de protection des captages.

Les autres dépenses (moins de 10% des sommes engagées) dans le domaine de l'eau sur le territoire du SAGE Vilaine concernent :

- Les crues et les inondations avec le financement de travaux de protection rapprochée des zones vulnérables urbanisées ;
- Les milieux aquatiques avec les coûts nécessaires à l'entretien du DPF et, fors DPF, les dépenses nécessaires aux études préliminaires aux CRE ;
- La connaissance, l'animation et la coordination des actions ;
- Les réseaux de mesure (qualité et quantité).

UN SAGE PORTEUR DE COHERENCE AVEC D'AUTRES DISPOSITIFS QUI PEUVENT PARFOIS LUI FAIRE DE L'OMBRE

La cohérence du SAGE avec les autres dispositifs de gestion des eaux

Si le SAGE définit les principes d'une gestion globale et intégrée des ressources en eau à l'échelle du bassin versant de la Vilaine, il n'a pas l'exclusivité de ce sujet. De nombreux dispositifs, fondés pour la plupart sur des réglementations, définissent des actions, obligatoires ou non, à engager sur le territoire. Les dispositifs suivants constituent une liste non exhaustive d'autres actions, concomitantes au SAGE, et visant à un objectif commun de gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques :

- Contrats de restauration et d'entretien (morphologie des cours d'eau) ;
- Programmes d'actions des zones vulnérables, des zones d'excédents structurels et des zones d'actions complémentaires pris au titre de l'application de la Directive « nitrates » (reconquête de la qualité des eaux) ;
- Programme Bretagne Eau Pure (reconquête de la qualité des eaux) ;
- Contrats territoriaux des Conseils généraux et régionaux.

Certains de ces dispositifs sont anciens et n'ont coexisté avec le SAGE que lors de ses premières années (programme BEP par exemple) ; d'autres sont en cours de déploiement (bassins versants GP5 du CPER Bretagne par exemple) et concernent aujourd'hui le SAGE.

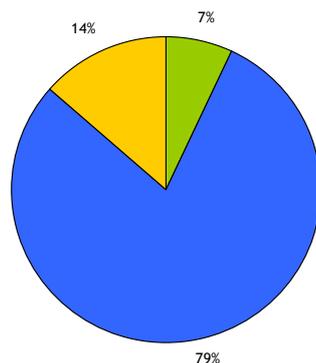
Ces dispositifs impliquent différents organismes qui en assurent le contrôle ou le co-financement :

- Services de l'Etat ;
- Agence de l'Eau ;
- Conseils généraux ;
- Conseils régionaux.

Le SAGE est cohérent avec l'ensemble des dispositifs en place. Cette cohérence est la conséquence du fait qu'il est un document de planification, consensuel, dont les objectifs convergent avec ceux portés par les diverses politiques publiques en faveur de l'eau et des milieux aquatiques. Au-delà de la nature même du SAGE, la cohérence est également le fruit de son second principe général qui oriente l'action en utilisant au mieux le dispositif réglementaire existant. Ainsi, le SAGE cherche à faciliter l'application de la réglementation par définition de mesures cohérentes.

La cohérence avec les dispositifs existants n'est pas le seul fait du SAGE. Elle découle également des règles définies par les organismes responsables des autres dispositifs. Ils structurent leurs interventions en cohérence avec les SAGE.

La cohérence portée par le SAGE est unanimement reconnue par les personnes interrogées sur le sujet. Plus de 90% qui émettent un avis sur le sujet considèrent que le SAGE est cohérent avec les autres dispositifs existants sur le bassin versant de la Vilaine.



■ Plutôt non ■ Plutôt oui ■ Tout à fait

Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 5 : appréciation de la cohérence apportée par le SAGE

Les freins potentiels à la cohérence portée par le SAGE

Si la cohérence apportée par le SAGE est un fait démontré, il n'en demeure pas moins que certains freins peuvent s'y opposer.

Les règles et conditions de financement apparaissent comme le principal d'entre eux. Sur un important territoire couvert par différentes entités administratives, certaines règles de participation peuvent varier d'une administration à l'autre (entre départements, entre régions). Si l'antagonisme introduit ne porte pas sur les objectifs à atteindre, il se matérialise dans les conditions de mise en œuvre des actions.

Le SAGE doit alors être en mesure d'identifier d'éventuels antagonismes dans les règles d'éligibilité ou de financement des co-financeurs intervenant sur son territoire. Il s'agit pour lui de vérifier, qu'à l'échelle du bassin de la Vilaine, différents financeurs n'introduisent pas des règles contradictoires.

Les outils de contractualisation peuvent également introduire des freins à la cohérence globale des actions conduites à l'échelle du bassin de la Vilaine. C'est par exemple le cas avec les bassins GP5 du CPER Bretagne. Alors que la Région Bretagne peut intervenir dans le domaine de l'eau grâce à ce dispositif, la partie du bassin appartenant à la Région des Pays de la Loire ne dispose pas de ce levier d'action.

Quand la visibilité du SAGE est obscurcie par d'autres dispositifs en faveur de la qualité de l'eau

En dépit de la cohérence apportée par le SAGE, certains dispositifs qui lui sont complémentaires peuvent lui faire de l'ombre. Ce cas de figure s'est produit avec le programme Bretagne Eau Pure.

Les opérateurs de bassins versants sont le marqueur de la spécificité de la politique de l'eau Bretonne avant l'émergence des SAGE. Cette caractéristique a été renforcée par le programme BEP lors de sa mise en place en 1990.

Le Grand bassin de l'Oust, sous bassin de la Vilaine, était l'un de ces opérateurs de bassins versants impliqué dans la mise en œuvre du programme BEP. A ce titre il a été porteur d'une politique active de reconquête de la qualité de l'eau le positionnant comme un interlocuteur central auprès des acteurs du bassin de l'Oust.

Cette situation a freiné la montée en puissance du SAGE Vilaine. S'il n'y a pas eu concurrence sur les objectifs à atteindre, le caractère ciblé et opérationnel des actions associées à BEP, en opposition à un positionnement plus transversal et prescripteur du SAGE, a limité la visibilité de ce dernier et sa montée en puissance plus rapide.

L'ombre portée de BEP sur le SAGE a disparu avec la suppression du programme en 2008.

DES MARGES DE PROGRES EN MATIERE D'EFFICACITE DU SAGE

La difficulté à juger de l'efficacité du SAGE

L'analyse de l'efficacité du SAGE ne peut être conduite sans formuler quelques remarques préalables qui guident la façon dont l'exercice doit être envisagé :

- L'efficacité doit être mesurée pour chacun des objectifs du SAGE : qu'il s'agisse de son objectif général (son fil directeur, la reconquête de la qualité de l'eau pour la production d'eau potable), de ses objectifs spécifiques (ses 6 principes généraux) ou de ses objectifs opérationnels (plus de 200 actions organisées en 20 axes thématiques). De même il est nécessaire de mesurer l'atteinte d'objectifs plus fonctionnels (définition du périmètre et fonctionnement des instances) ;
- La mesure de l'efficacité ne peut être déconnectée de l'échelle de temps nécessaire à l'atteinte des résultats escomptés. Ainsi, la mesure de l'efficacité ne passe pas uniquement par l'observation des évolutions des paramètres des milieux. L'analyse de l'effectivité des actions est une notion essentielle dans le cas des actions dont les résultats sont longs à observer (en tout état de cause plus longs que la période qui nous sépare de l'approbation du SAGE) ;
- L'évolution des paramètres des milieux n'est pas le seul fait du SAGE mais de l'ensemble des dispositifs (réglementaires ou non) engagés sur le bassin versant.
- Son efficacité ne dépend pas de lui seul. L'obtention de résultats impose également la mobilisation des maîtrises d'ouvrage relayant sur leur territoire les principes introduits par le SAGE.

La difficulté à mesurer l'efficacité du SAGE, en particulier pour le cas de la qualité des eaux, est évoquée lors de la CLE du 17 octobre 2008 (cf. délibération relative au bilan de fonctionnement de la CLE et aux orientations pour le nouveau SAGE).

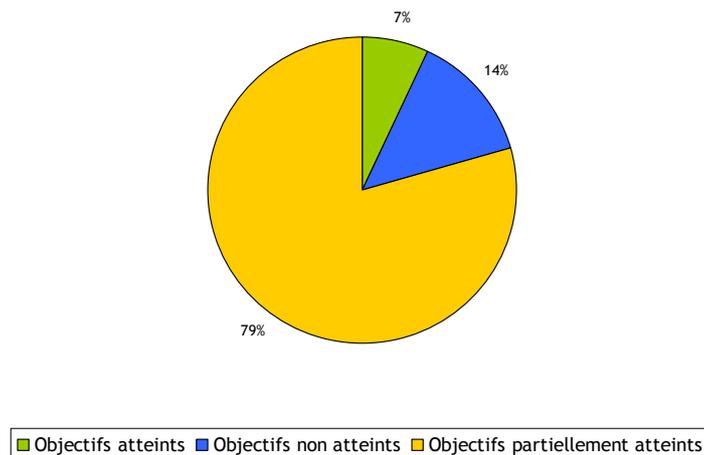
L'objectif de ce rapport, de portée stratégique, n'est pas de tenter de remédier à cette difficulté. Ainsi, l'examen de l'efficacité se limitera aux éléments suivants :

- Appréciation de l'efficacité du SAGE par les acteurs du territoire ;
- Synthèse des opinions formulées sur l'efficacité du SAGE lors des entretiens ;
- Présentation du tableau de bord du SAGE, outil d'aide à la mesure de son efficacité.

L'expression d'une efficacité partielle du SAGE

L'enquête réalisée dans le cadre de l'étude de révision du SAGE permet de mesurer l'appréciation de l'efficacité du SAGE.

Les réponses à la question sur la réalisation des objectifs du SAGE traduisent le sentiment d'une efficacité partielle du dispositif (cf. Figure 6). 79% des personnes qui expriment un avis sur la question estiment que les objectifs sont partiellement atteints. Le jugement formulé est global, il porte sur l'ensemble du SAGE sans distinction particulière des différents objectifs.



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 6 : appréciation de l'atteinte des objectifs du SAGE

L'indication apportée par l'enquête doit être considérée avec précaution. L'appréciation de l'efficacité d'un dispositif dépend en effet de la connaissance de ses objectifs et en l'espèce l'enquête a également révélé un manque de connaissance des objectifs du SAGE (cf. page 44). En tout état de cause, les réponses des acteurs de l'eau traduisent la perception d'un dispositif dont les résultats ne sont globalement pas obtenus.

Ce constat confirme la nécessité d'une communication sur les objectifs du SAGE et met en évidence le besoin d'informations sur les résultats obtenus.

Des exemples de résultats pour lesquels une marge de progrès est encore attendue

Si l'enquête n'apporte qu'une mesure globale de l'efficacité du SAGE, les entretiens en vis-à-vis permettent quant à eux de nuancer les commentaires formulés sur l'appréciation des résultats du SAGE. Les nuances exprimées confirment toutefois la tendance esquissée par l'enquête, celle de résultats partiellement atteints. Différents exemples, régulièrement repris lors des entretiens, illustrent cet état de fait.

Parmi les résultats obtenus, l'inventaire des zones humides est fréquemment cité. L'implication des collectivités dans l'inventaire communal des zones humides a été très fort (en 2009, plus de 80% des communes du SAGE ont réalisé leur inventaire et l'ont pris en compte dans leur document d'urbanisme). Il est admis que les actions engagées sont la conséquence de l'implication de différents partenaires qui ont su relayer les dispositions prises par le SAGE. Ainsi le Conseil général d'Ille et Vilaine et le Conseil régional de Bretagne ont par exemple apporté leur appui au montage des dossiers d'inventaire. Côté Etat, si la Préfecture d'Ille et Vilaine a fortement appuyé une approche quantitative (systématisation des inventaires comme un pré-requis des PLU), celle de Loire-Atlantique privilégié une approche qualitative considérant davantage la façon dont l'inventaire a été pris en compte dans le cadre des PLU. Il s'agit là d'un premier exemple d'hétérogénéité en matière de conduite des recensements de zones humides. L'important nombre d'inventaires effectués est à nuancer par des hétérogénéités en matière de complétude et de méthodologie des approches retenues par les communes.

En matière de résultats sur la qualité de l'eau, le fil directeur du SAGE, les avis exprimés témoignent également qu'une marge de progrès est encore possible. Les situations critiques (qualité de l'eau dans certains cas, quantités dans d'autres cas) n'ont pas totalement disparu. Si l'objectif du SAGE des 40 mg/l pour les nitrates est atteint depuis 2003, des pics existent encore au-delà du seuil sanitaire de 50 mg/l. De même des formes de pollutions ne sont pas prises en compte par le SAGE (rejets navigation de plaisance, assainissement individuel par exemple). Des actions ciblées sur certaines pollutions restent à mettre en œuvre.

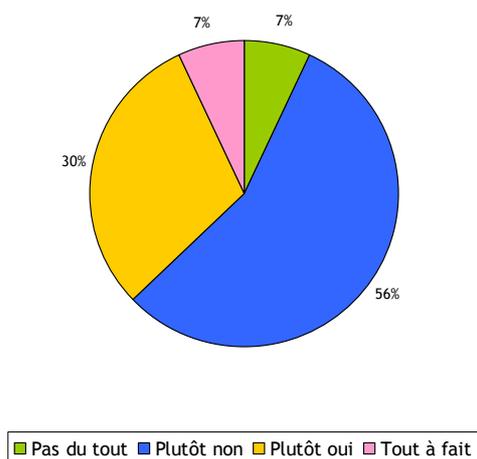
Un troisième exemple peut être cité, il concerne les inondations. Le SAGE est à l'origine d'actions initiées pour la maîtrise des inondations. Certaines restent parfois en souffrance. C'est par exemple le cas avec la mise en place des zones d'expansion des crues qui posent un problème d'acceptation sociale. C'est également le cas avec des travaux structurants de protection des zones inondables dont certains ont été bloqués par les services de l'Etat au motif d'un manque de compatibilité avec la DCE et d'un déséquilibre coût/bénéfice.

Le questionnement sur le caractère normatif des actions prévues par le SAGE

Le manque de visibilité des objectifs du SAGE a été précédemment décrit (cf. page 44). Il se trouve compliqué par un manque de discernement sur le caractère normatif des actions énumérées.

Le document fondateur du SAGE détaille de nombreuses mesures mais reste imprécis en ce qui concerne leur niveau d'exigence. Le caractère normatif des actions reste flou. S'agit-il d'actions obligatoires ou recommandées ?

L'enquête révèle qu'une importante majorité de personnes concernées par le SAGE ne perçoit pas de distinction dans l'énoncé des mesures. Plus de 60% des personnes qui émettent un avis sur le sujet considèrent que le SAGE ne distingue pas suffisamment les mesures recommandées des mesures obligatoires (cf. Figure 7).



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 7 : appréciation de la portée normative des actions du SAGE

Un tableau de bord pour le suivi des résultats du SAGE

Un tableau de bord de suivi des résultats du SAGE a été produit en 2005 puis mis à jour en 2007 et 2009. Il est organisé en 5 rubriques :

- Objectifs généraux, qualité des eaux et des milieux, hydrométrie générale ;
- Programmes de bassins versants, pollutions diffuses ;
- Crues ;
- Milieux aquatiques ;
- Estuaire.

En matière de qualité des eaux, le tableau de bord permet d'évaluer les tendances d'évolution sur la période 2004-2008 pour 6 paramètres :

- Nitrates ;
- Ammoniaque ;

- Carbone organique ;
- Phosphore total ;
- Ortho-phosphates ;
- Pesticides.

En matière quantitative, le tableau de bord apporte des informations relatives au respect des objectifs aux points nodaux du SAGE et du SDAGE.

S'agissant des programmes de bassins versants, le tableau de bord dresse un inventaire des structures intercommunales porteuses de programmes de bassin (restauration de la qualité ou d'entretien des cours d'eau).

Concernant les crues, le tableau de bord détaille l'état des lieux des stations d'annonce, l'état d'avancement des PPRi et la réalisation des travaux de protection (locale et éloignée).

En termes de milieux aquatiques, le tableau de bord présente :

- L'état des lieux des communes ayant procédé à l'inventaire de leurs zones humides et l'ayant pris en compte dans leur document d'urbanisme ;
- L'état d'avancement de la gestion des marais de Redon ;
- L'état de la colonisation du bassin par les espèces végétales envahissantes (Jussie, Egéria et Myriophille) ;
- L'indice d'abondance des poissons migrateurs.

Enfin, en matière d'estuaire, le tableau de bord s'intéresse à l'évolution de l'envasement et au taux de conformité aux objectifs de qualité conchyliculture et baignade.

Le tableau de bord dans sa forme actuelle présente l'inconvénient de ne pas associer un indicateur de suivi à chacune des 209 actions pour le bassin versant. Seules 11 de ces actions sont visées par les indicateurs du tableau de bord (soit 5% environ). Certes plusieurs indicateurs correspondent à des orientations générales (indicateurs de la rubrique objectifs généraux, qualité des eaux et des milieux, hydrométrie générale).

En définitive le tableau de bord, dans sa forme actuelle, permet d'apprécier des évolutions et des tendances mais reste difficile à exploiter en termes de mesure de l'efficacité du SAGE. Quand il traite des objectifs généraux, il s'intéresse à des paramètres dont l'évolution n'est pas uniquement sous l'influence du SAGE. Quand il s'intéresse à des indicateurs associés à une mesure, ceux-ci ne sont pas assez nombreux pour donner une idée de l'efficacité globale du SAGE.

UNE MISE EN ŒUVRE QUI S'EST ADAPTEE A LA DIMENSION DU BASSIN DE LA VILAINE

La difficulté à mesurer l'efficacité du SAGE

L'examen de la mise en œuvre du SAGE comprend l'analyse de l'efficacité du dispositif. Celle-ci reste difficile à appréhender pour plusieurs raisons. L'efficacité est le rapport qui existe entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre. Dans le cas d'un SAGE, élément de cadrage de la politique de l'eau s'appuyant sur de nombreux partenaires, les moyens associés aux résultats sont multiples. De plus, la difficulté à juger des résultats obtenus est un autre frein. Les deux termes à comparer présentent donc un périmètre difficile à cerner et évolutif. En l'état actuel des connaissances, afin d'éviter toute erreur dans l'appréciation de l'efficacité du SAGE, il a été décidé de ne pas tenter de l'apprécier.

Pour autant, il reste intéressant de garder à l'esprit que la recherche d'un fonctionnement efficace est toujours une qualité vers laquelle il est intéressant de tendre. Pour ce faire, il faut se rappeler que

l'efficacité peut se résumer par deux principes : 1) est-il possible d'obtenir plus de résultats avec les mêmes moyens et 2) est-il possible d'obtenir les mêmes résultats avec moins de moyens.

Un SAGE précurseur rendant difficile la comparaison avec les dispositifs voisins ou concernés par des préoccupations partagées

La comparaison à d'autres SAGE voisins ou concernés par des problématiques communes était apparue en début d'étude comme un angle d'analyse utile à suivre pour commenter l'efficacité et la mise en œuvre du SAGE Vilaine. En définitive, l'exercice n'apparaît pas si opportun que cela.

Tout d'abord, le SAGE Vilaine est le premier SAGE breton. A ce titre il a constitué une référence pour d'autres SAGE régionaux qui lui ont succédé. Les SAGE bretons postérieurs à celui de la Vilaine ont tenu compte de différentes façons du retour d'expérience sur le bassin de la Vilaine. Toutes choses étant égales par ailleurs, il n'est pas exclu que des adaptations retenues l'aient été en réponse à ce qui avait été observé sur le SAGE Vilaine.

Ensuite, l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE les plus récents se sont faites dans des contextes différents de ceux des années 1997-2000 (contextes réglementaires dans le domaine de l'eau, contextes socio-économiques des acteurs de l'eau impliqués dans les SAGE).

Il apparaît intéressant aujourd'hui d'envisager l'évolution du SAGE Vilaine en capitalisant les réussites obtenues sur d'autres territoires voisins. Différents SAGE Bretons sont cités comme innovants : Elorn, Blavet, Baie de Saint-Brieuc et Odet et donc intéressants à examiner lors de la phase opérationnelle de révision.

Un SAGE associé à un vaste territoire qui influence les moyens à mettre en œuvre

L'importance de la dimension du bassin versant de la Vilaine impacte la conduite du SAGE :

- Le territoire regroupe de nombreux acteurs aux préoccupations différentes ;
- Le territoire est une mosaïque de bassins versants ayant leurs propres enjeux ;
- Le territoire recouvre deux régions administratives. Cette situation peut introduire des difficultés, notamment lorsque les outils ou règles d'éligibilités aux co-financements diffèrent d'une région à l'autre (et cela même si l'objectif à atteindre est le même). C'est le cas avec les contrats régionaux portés par les Régions Bretagne et Pays de la Loire. Le Contrat régional de bassin versant de la Région Pays de la Loire vise la mise en place de programmes d'actions en insistant sur les opérations de restauration du milieu (les actions agricoles étant examinées au cas par cas). Le Contrat de SAGE de la Région Bretagne, via les contrats opérationnels de bassin « territoires d'eau », vise plus largement l'ensemble des politiques de l'eau nécessaires à la réussite de l'objectif DCE.

A l'inverse, en terme d'avantages, l'importance du territoire confère un poids politique plus important aux actions engagées (en comparaison aux situations de territoires plus petits). Il s'en suit l'implication au sein de la CLE de personnalités ayant une bonne maîtrise des dossiers. Le poids des avis exprimés par la CLE est reconnu.

Une volonté de s'appuyer sur des relais locaux freinée par l'absence de hiérarchisation des objectifs du SAGE et un manque d'orchestration des maîtrises d'ouvrage

Une ambition pertinente et régulièrement réaffirmée de mobiliser des relais de terrain pour la maîtrise d'ouvrage des actions du SAGE

Dès le départ, le SAGE souhaite s'appuyer sur la responsabilité des acteurs de terrain et le principe de subsidiarité des maîtrises d'ouvrage (cf. délibération de la CLE du 7 juin 2004). La CLE décide d'adosser les actions du SAGE sur les syndicats locaux, agissant comme relais sur leur territoire. Une couverture totale du territoire par ces syndicats est donc recherchée. Cette logique, motivée en particulier par la taille du territoire, est perçue comme le moyen d'agir au plus proche du terrain.

Cette stratégie est tout à fait pertinente dans la mesure où elle traduit la volonté de tenir compte des spécificités des sous bassins versants au sein d'un bassin sur lequel les actions à engager ne doivent pas être uniformément considérées. Au-delà de la capacité à actionner les bons leviers locaux, la stratégie d'appui sur des relais locaux est également favorable à l'appropriation du SAGE. La réussite de cette stratégie nécessite cependant une capacité d'orchestration des maîtrises d'ouvrage.

Le sujet est évoqué lors de la CLE du 7 juin 2004 au moyen de la restitution des résultats d'un rapport. Celui-ci rappelle notamment les conditions de la réussite de l'objectif de mobilisation des structures de coopération intercommunales :

- Faire évoluer les statuts des syndicats, anciens pour la plupart, pour la prise en compte de prérogatives nouvelles en cohérence avec les préconisations du SAGE ;
- Tenir compte des ressources financières limitées des communes (leurs participations financières aux syndicats sont extensibles dans certaines limites) ;
- Pérenniser les moyens humains engagés dans le cadre de programmes ou de dispositifs de contractualisation limités dans le temps ;
- Pérenniser les missions d'appui techniques auprès des syndicats menacées par l'évolution des missions des DDAF de l'époque ;
- Couvrir l'ensemble du bassin versant de la Vilaine en s'appuyant sur l'IAV compétent pour assister les syndicats lors de leur procédures d'extension à de nouvelles communes.

Le contenu du rapport présenté à la CLE du 7 juin 2004 guide les actions menées pour impliquer les maîtrises d'ouvrage au plus près du terrain dans les domaines visés par le SAGE.

Les dispositifs contractuels mis en place par les Région Pays de la Loire et Bretagne (respectivement « contrat régional de bassin versant » et « contrat de SAGE ») apparaissent comme des moyens pertinents à mobiliser pour faciliter la réalisation des objectifs du SAGE en matière de subsidiarité des maîtrises d'ouvrage (cf. délibération de la CLE du 23 mai 2006).

Un état d'avancement des engagements des syndicats est effectué lors de la CLE du 16 mars 2007. Il met en exergue la dynamique favorable des actions engagées en cohérence avec le SAGE. La CLE encourage les syndicats à poursuivre leurs actions.

La CLE du 5 octobre 2007 intègre à son ordre du jour un débat sur les orientations et les objectifs de la politique de contractualisation territoriale du SAGE. Au-delà du bilan de la couverture territoriale par les syndicats intercommunaux, les échanges concernent la déclinaison des enjeux et des objectifs pour chacun des syndicats. Une hiérarchisation des enjeux est présentée. Elle fait naître des réserves de la part des Conseils généraux d'Ille et Vilaine et du Morbihan qui doutent de la capacité de la CLE à hiérarchiser les objectifs de la DCE sur le bassin (hiérarchisation qui n'est pas sans conséquences sur les décisions des financeurs).

Un point d'étape sur la mise en œuvre des contractualisations est réalisé lors de la CLE du 17 octobre 2008. Il met en évidence des difficultés récurrentes dans la mise en œuvre des contrats induites notamment par les différences dans les procédures d'instruction des différents co-financeurs.

Cet historique montre que malgré un suivi régulier par la CLE du sujet de la politique territoriale auprès des syndicats intercommunaux et bien qu'une dynamique favorable ait vu le jour entre mai 2006 et mars 2007, l'implication des syndicats pour relayer les principes du SAGE sur leur territoire se heurte par la suite à des difficultés.

Malgré les actions engagées, des difficultés persistent en matière de mobilisation des relais de terrain

Malgré les succès du SAGE en la matière (émergences de structures porteuses et réussite en matière d'inventaire des zones humides par les communes du territoire), des difficultés sont évoquées. Elles s'opposent à une mobilisation plus large des maîtrises d'ouvrage locales.

Une première série de difficultés émane de la présentation du SAGE actuel, de la rédaction de son programme d'actions en particulier.

Le manque de visibilité des objectifs du SAGE se traduit par exemple par l'application de mesures avec le sentiment qu'elles sont impulsées et menées dans d'autres cadres. Si dans l'esprit cette confusion n'est pas préjudiciable, puisqu'elle n'introduit pas d'antagonisme avec le SAGE, elle présente en revanche l'inconvénient de rendre difficile la valorisation de retours d'expériences au profit de la mobilisation d'autres relais. Cette situation est évoquée avec l'inventaire des zones humides. Certaines communes le réalise lors de procédures d'aménagement sans prise de conscience du lien à faire avec le SAGE.

Le manque de hiérarchisation des mesures prévues par le SAGE est un autre élément de nature à freiner l'implication des maîtres d'ouvrage. Ils éprouvent une difficulté à identifier quelles mesures sont prioritaires, quelles actions doivent être engagées sans tarder. Au-delà de la seule hiérarchisation temporelle des actions, l'expression des difficultés rencontrées recouvre également le besoin d'une meilleure distinction entre les actions fondamentales qui s'appliquent à tout le bassin et les actions à mettre en œuvre au cas par cas, en fonction de spécificités locales.

Au-delà de la forme du SAGE, une orchestration incomplète des maîtres d'ouvrage locaux explique les freins à une mobilisation accrue des relais locaux.

La superposition territoriale des maîtrises d'ouvrage est susceptible d'introduire une forme de « concurrence » lorsque différents maîtres d'ouvrage portent des mesures similaires reposant sur des justifications différentes. C'est le cas par exemple avec des mesures de plantation de haies pour la reconquête de la qualité de l'eau aidées par un syndicat de bassin versant qui peuvent l'être également par une Communauté de communes dans une perspective paysagère. Il est alors attendu du SAGE, au-delà du seul objectif d'une couverture la plus large du territoire par des opérateurs de bassins versants, une fonction de support en matière d'articulation des maîtrises d'ouvrage pour identifier et faciliter la mutualisation de certaines actions.

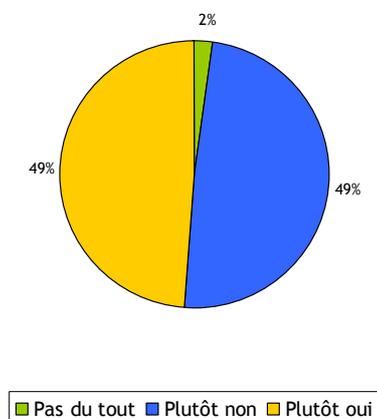
La coïncidence imparfaite entre les prérogatives des collectivités et les actions jugées nécessaires par le SAGE est une autre source de difficultés. Les compétences requises ne « collent » pas toujours avec les actions à engager. L'évolution des statuts ou l'émergence de nouvelles structures auxquelles sont déléguées des compétences « eau » doit encore progresser sur le territoire.

Il faut également évoquer la carence en matière de programmation financière des actions pour le budget des maîtres d'ouvrage. Elle provoque une certaine frilosité vis-à-vis des actions du SAGE et donne le sentiment d'être plus un moyen qu'un partenaire du SAGE. La mise en place des actions nécessite des moyens qui n'ont pas suffisamment été communiqués pour être intégrés aux budgets pluriannuels de fonctionnement et d'investissement.

Un dernier frein concerne le manque d'échange entre les maîtres d'ouvrage. Les syndicats de bassins et autres collectivités porteuses des actions prescrites par le SAGE ont des enseignements à tirer du partage de leurs expériences. La dynamique vis-à-vis des maîtres d'ouvrage aurait beaucoup à gagner de passer d'un mode de fonctionnement « up-down » à un système plus transversal mettant les opérateurs en situation d'échange de leur expérience et de leur savoir-faire.

L'enquête effectuée dans le cadre de l'étude posait la question de la facilité à transposer les objectifs du SAGE dans les prérogatives des maîtres d'ouvrage. Bien que les réponses soient partagées, une majorité se dessine pour reconnaître que la mise en place des actions est plutôt difficile (cf. Figure 8). Lorsque l'on restreint l'analyse des réponses aux seules collectivités territoriales, la tendance n'est pas

modifiée. 52% des représentants des collectivités jugent qu'il est plutôt difficile de transposer les actions du SAGE dans les prérogatives de leurs structures.



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 8 : appréciation de la facilité à transposer les actions du SAGE dans les prérogatives des collectivités

L'IAV, un chef de file compétent dont les relations avec le SAGE nécessitent des clarifications

La délégation de maîtrise d'ouvrage du SAGE est confiée à l'IAV lors de la CLE du 4 juillet 1997. La CLE n'étant pas une personne morale, il convient en effet qu'une collectivité puisse assurer la mission de maîtrise d'ouvrage du SAGE pour le compte de la CLE.

L'IAV qui gère les voies navigables à l'aval du bassin ainsi que le barrage d'Arzal et l'usine de potabilisation de FEREL est jugée particulièrement bien placée pour tenir ce rôle. Le Conseil d'administration de l'IAV en accepte le principe. Réuni le 21 décembre 2001, il approuve la révision des statuts de l'institution. L'IAV est désormais chargée de 3 missions :

- Eau potable, barrage et voie navigable ;
- Hydraulique, inondations et étiages ;
- Coordination de bassin : support institutionnel de la CLE du SAGE Vilaine, facilitation et promotion des réseaux d'échange (accès aux données et études sur le bassin, élaboration des synthèses à destination des maîtres d'ouvrages et du public), mission de conseil auprès des maîtres d'ouvrages locaux.

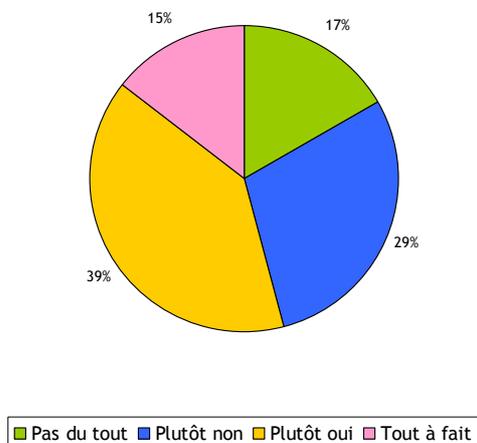
Aujourd'hui, de l'avis général, il y a confusion entre l'IAV et le SAGE. Le SAGE est perçu comme interne à l'IAV. Ce constat a été réitéré à de nombreuses reprises lors des entretiens et émane également de l'enquête (cf. Figure 9). 54% des personnes qui s'expriment sur le sujet estiment qu'il y a confusion entre le SAGE et l'IAV.

Pour certains, le SAGE apparaît comme un alibi permettant à l'IAV d'étendre le champ de ses prérogatives. D'autres voient le risque d'un conflit d'intérêt ; l'IAV pouvant apparaître à la fois comme maître d'ouvrage et maître d'œuvre. Les avis négatifs expriment également l'idée d'une perte de lisibilité des prérogatives de l'IAV par multiplicité de ses interventions.

Les moyens humains alloués au SAGE sont hébergés par l'IAV. Pour certains, ils ne consacrent pas la totalité de leur temps au SAGE. Cette situation fait naître des ambiguïtés en matière d'affectation des moyens de l'IAV au SAGE.

La formulation de tels avis, avec les impacts négatifs qu'ils sous-tendent, nécessite de clarifier la situation et de gagner en lisibilité sur les relations qui unissent SAGE et IAV. Ce besoin de clarification

n'est pas seulement du formalisme. A terme, il accroîtra l'adhésion au SAGE par ceux dont la frilosité exprime un regard critique vis-à-vis du portage du SAGE.



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 9 : appréciation portée sur la confusion entre le SAGE et l'IAV

A contrario des aspects négatifs identifiés par différents commentateurs, il est important de rappeler en quoi le portage du SAGE par l'IAV est pertinent. Les points énumérés ci-dessous aident ainsi à démontrer que, même s'il doit être clarifié, le rôle de chef de file de l'IAV n'est pas remis en cause.

- Cohérence entre les justifications juridiques de l'EPTB et les objectifs du SAGE. Trois d'entre eux, gestion équilibrée de la ressource en eau, prévention des inondations et préservation et gestion des zones humides sont visés par la « Loi risques » du 30 juillet 2003 et la Loi du 23 février 2005 relative au « développement des territoires ruraux » comme des éléments permettant de prévoir la constitution d'un EPTB ;
- Le label EPTB détenu par l'IAV lui confère une reconnaissance nationale qui doit être le catalyseur de la dynamique du SAGE ;
- L'emprise territoriale de l'IAV est cohérente avec l'objectif d'appui auprès des syndicats afin d'accroître la couverture du bassin par ses structures relais des mesures du SAGE. L'EPTB est en mesure de coordonner les maîtrises d'ouvrage, de leur apporter un appui ;
- L'IAV est un organisme doté de moyens et compétences spécialisés dans le domaine de l'eau ;
- L'IAV peut prendre le relais en cas d'absence de maîtrise d'ouvrage.

Au-delà des éclaircissements nécessaires sur les relations qui unissent IAV et SAGE, sur les compétences mobilisées par l'IAV au bénéfice du SAGE, la réflexion doit également intégrer le rôle de l'EPTB en matière de simplification du montage financier des opérations (possibilité pour l'EPTB de jouer un rôle de guichet unique afin de réduire la complexité induite par les financements croisés). Cette réflexion ne peut être déconnectée de la réforme en cours des collectivités territoriales.

Rappelons que la CLE du 17 octobre 2008 a évoqué le sujet de la transparence des relations avec l'IAV. Une réunion annuelle entre le Conseil d'administration de l'IAV et la CLE y a été envisagée afin d'assurer cette transparence qui reste à ce jour à formaliser au moyen d'une convention.

La CLE, le gouvernail du SAGE

L'élaboration du SAGE : des réunions de CLE consacrées à la validation du projet

12 réunions de CLE jalonnent la phase d'élaboration du SAGE sur la période 1997-2002. Elles permettent d'évoquer deux grands sujets :

- Le fonctionnement et l'organisation du SAGE (composition et élections CLE et Commission permanente, méthodologie de travail, règlement intérieur de la CLE) ;
- Le contenu thématique du document cadre.

Le Tableau 7 dresse la synthèse des sujets évoqués lors des réunions de CLE nécessaires à l'élaboration.

	Fonctionnement et organisation	Thématiques du SAGE
11 avril 1997	•	
4 juillet 1997	•	
25 septembre 1998	•	
12 février 1999		Eau potable (présentation du rapport interministériel sur l'eau potable en Ile et Vilaine)
6 septembre 1999		• Crues
24 mars 2000		• Estuaire
22 septembre 2000		• Zones humides
3 novembre 2000		• Gestion quantitative
22 décembre 2000		• Qualité des eaux et pollutions agricoles
5 février 2001		• Alimentation et eau potable
25 juin 2001	•	• Inondations (présentation du rapport interministériel sur les crues en Bretagne)
17 janvier 2003	Adoption du SAGE	

Source : IAV, comptes-rendus des CLE

Tableau 7 : sujets évoqués lors des CLE d'élaboration du SAGE

2 CLE sur 3 sont consacrées au contenu de SAGE. Des synthèses thématiques sont présentées en séance pour y être débattues. Elles constituent les premières versions des textes fondateurs du SAGE :

- Rapport d'état des lieux du bassin ;
- Agir pour le bassin de la Vilaine : proposition d'actions.

Seules 3 CLE suffisent pour cadrer les grands principes organisationnels du SAGE.

La mise en oeuvre du SAGE : des CLE partagées entre organisation et suivi

18 CLE se sont réunies depuis l'approbation du SAGE en avril 2003. Quatre grands sujets y ont été évoqués :

- La DCE et la révision du SDAGE ;
- Le suivi du SAGE, l'avancement de ses actions ;
- Le fonctionnement du SAGE (élections de la CLE et de la Commission permanente, relations entre la CLE et l'IAV, dossiers DPF et EPTB, ...) ;
- La révision du SAGE.

Le Tableau 8 dresse la synthèse des sujets évoqués lors de chacune des CLE depuis 2003. Ce tableau ne retrace pas tous les sujets portés à l'ordre du jour de chacune des CLE. Il se contente de récapituler les principaux sujets ; ceux ayant fait l'objet d'une délibération accessible sur le site internet du SAGE Vilaine.

	DCE / révision du SDAGE	Suivi du SAGE (thématique)	Fonctionnement du SAGE	Révision du SAGE
CLE du 13 octobre 2003	•	• (qualité des eaux)		
CLE du 7 juin 2004		• (qualité des eaux)	•	
CLE du 7 décembre 2004	•	• (estuaire)	•	
CLE du 18 mai 2005		• (tableau de bord)		
CLE du 28 septembre 2005		• (poissons)	•	
CLE du 7 février 2006	•	• (qualité des eaux)		
CLE du 23 mai 2006		• (inondations)	•	
CLE du 3 octobre 2006			•	
CLE du 7 novembre 2006			•	
CLE du 1 ^{er} février 2007			•	
CLE du 16 mars 2007			•	
CLE du 3 juillet 2007		• (pollutions agricoles)		
CLE du 5 octobre 2007	•	• (pollutions agricoles)	•	
CLE du 17 octobre 2008			•	•
CLE du 30 janvier 2009	•	• (estuaire)		
CLE du 27 avril 2009	•		•	
CLE du 21 septembre 2009		• (tableau de bord)		•
CLE du 11 décembre 2009				•
Fréquence	33%	61%	61%	17%

Source : IAV, comptes-rendus des CLE

Tableau 8 : sujets évoqués lors des CLE de mise en œuvre du SAGE

Deux sujets, évoqués lors de 3 CLE sur 5, occupent régulièrement l'ordre du jour des sessions : le suivi du SAGE et son fonctionnement.

La révision du SDAGE a mobilisé 6 CLE (soit 1 CLE sur 3 sur la période 2003-2009).

La révision du SAGE devient un sujet récurrent depuis octobre 2008 (1 CLE sur 2 évoque le sujet depuis 2008).

L'équilibre entre le suivi de l'avancement et les questions relatives au fonctionnement témoigne d'une CLE cherchant à optimiser la mise en œuvre du SAGE.

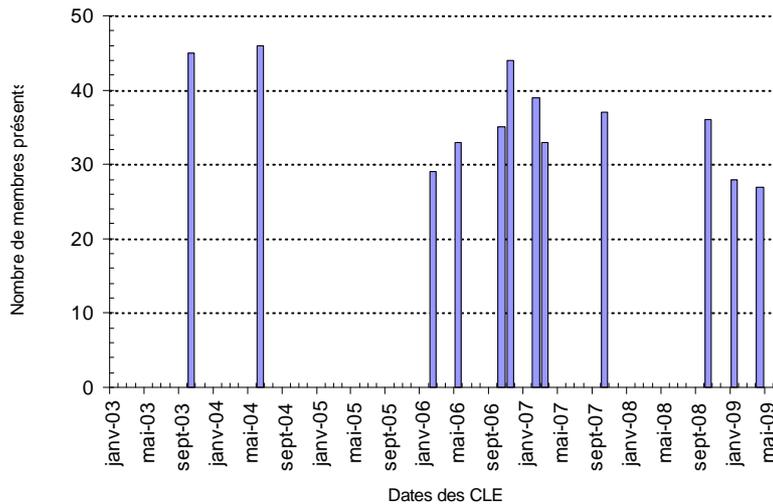
Concernant les thématiques évoquées lors des 11 CLE s'intéressant au suivi du SAGE, celles en lien avec la qualité des eaux sont récurrentes (5 CLE sur les 11, soit près de 50%). La mise en œuvre du tableau de bord du SAGE ainsi que l'estuaire sont deux autres sujets qui alimentent régulièrement les débats de la CLE.

La répartition des thématiques évoquées en CLE est cohérente avec les enjeux du bassin versant et les objectifs du SAGE. On remarquera l'absence relative des sujets s'intéressant aux milieux et plus particulièrement aux zones humides alors qu'il s'agit de mesures phares du SAGE Vilaine.

La participation des membres de la CLE : une fréquentation moyenne et un poids des différents collèges qui évolue au fil du temps

L'examen de la fréquentation des CLE apporte des enseignements utiles en termes d'analyse du fonctionnement de cette instance.

La Figure 10 indique l'évolution de la fréquentation de la CLE sur la période 2003-2009 (depuis l'approbation du SAGE). En moyenne 32 membres sont présents (soit 49% de l'effectif complet). Les taux de fréquentation sont assez variables d'une CLE à l'autre.

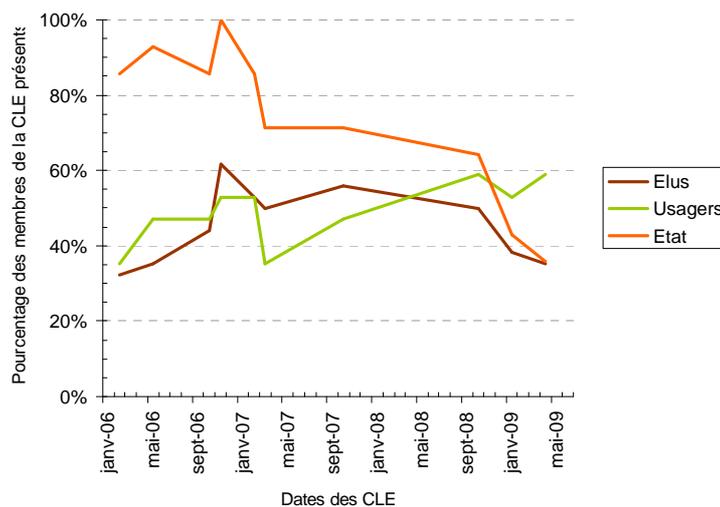


Source : IAV, comptes-rendus des CLE

Figure 10 : fréquentation des CLE sur la période 2003-2009

Une particularité de la CLE du SAGE Vilaine est le nombre important de personnes invitées. En moyenne, 18 personnes sont invitées aux sessions de la CLE (soit près de 30% de l'effectif de cette instance). Cette situation pose la question de l'élargissement de la CLE à un nombre plus important de membres.

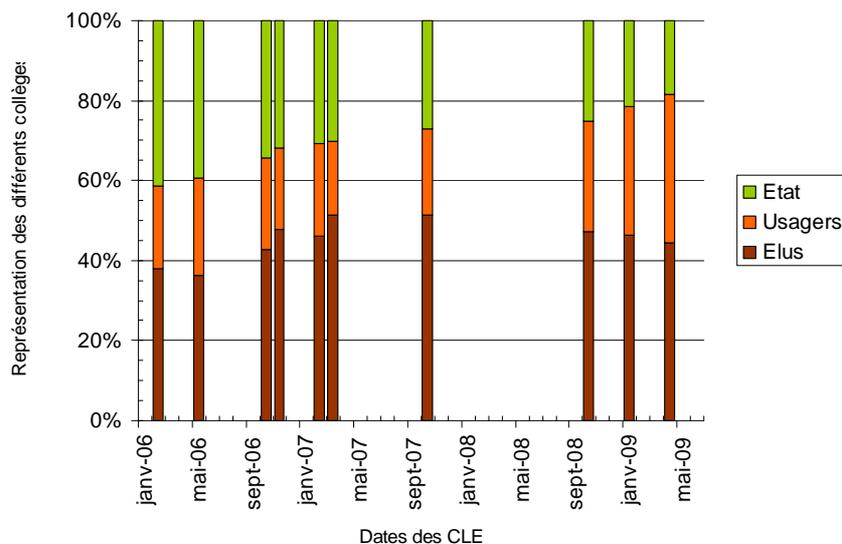
Les comptes-rendus des CLE permettent également de mesurer la fréquentation des membres par catégories : élus, usagers et représentants de l'Etat (cf. Figure 11). Sur la période 2006-2009 (le dénombrement des présents par collège n'est pas disponible dans les comptes-rendus sur la période 2003-2005), on observe une érosion continue de la fréquentation de la CLE par les services de l'Etat. Plus de 80% des membres de ce collège sont présents lors des premières CLE. Ce taux chute à 40-50% pour les CLE de fin 2008 et début 2009. A l'inverse de la dynamique observée pour les représentants des services de l'Etat, les représentants des usagers de l'eau sont davantage présents depuis 2008 (leur taux de participation passant de 40-50% en 2006 à 60% à partir de la fin 2008). La fréquentation de la CLE par les représentants des élus est quant à elle régulière sur la période 2006-2009.



Source : IAV, comptes-rendus des CLE

Figure 11 : taux de participation aux CLE par les différentes catégories de membres

Dans sa composition d'origine la CLE compte 65 membres répartis en 3 collèges : élus (34 membres, soit 52%) , usagers (17 membres, soit 26%) et Etat (14 membres, soit 22%). La fréquentation de la CLE se traduit par un équilibre sensiblement différent entre les 3 collèges (cf. Figure 12).



Source : IAV, comptes-rendus des CLE

Figure 12 : taux de représentation des différents collèges lors des CLE

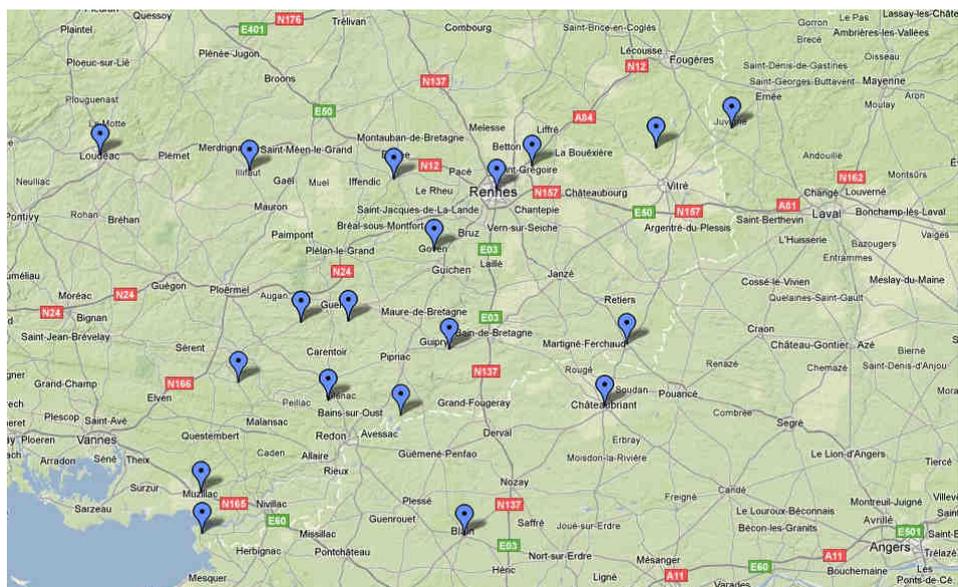
Le collège des élus est le plus souvent moins important que ce que prévoit la délibération de composition de la CLE. La situation est opposée concernant le collège des représentants des services et des établissements de l'Etat. L'assiduité des agents de la fonction publique se traduit par une sur-représentation du collège de l'Etat (la diminution de leur fréquentation évoquée plus haut produit toutefois un ré-équilibre à partir de 2009). S'agissant du collège des usagers, la présence de leur représentants est croissante sur la période 2006-2009. Conjuguée à la dynamique de représentation des autres membres, un basculement s'opère courant 2007. D'un collège d'usagers sous-représenté par rapport à la composition de la CLE, il devient sur-représenté à partir des CLE de 2009.

Deux conclusions émanent de l'examen de la fréquentation de la CLE :

- En moyenne, moins de la moitié des membres assistent aux sessions de la CLE. Dans le même temps un nombre important d'invités est présent (18 en moyenne, soit près de 30% de l'effectif total de la CLE). Ce premier constat amène à poser la question d'une composition et d'une forme de CLE de nature à mobiliser davantage de participants ;
- Si la participation des élus est assez constante et de l'ordre de 45% en moyenne, celle des représentants des usagers et des services de l'Etat montre des dynamiques croisées. Quand la participation des représentants de l'Etat décroît sur la période 2003-2006 (taux de présence de 85% en moyenne sur 2003-2007 puis de 48% sur 2008-2009), la présence des usagers augmente (taux de présence de 45% en moyenne sur la période 2003-2007 puis de 57% sur 2008-2009). Au final la représentation des usagers au sein de la CLE est plus importante que ce que prévoit sa composition. Ce second constat amène à poser la question de l'impact sur la participation à la CLE de la procédure visant à formuler un avis sur les dossiers loi sur l'eau (procédure de nature à capter l'attention des usagers aux dépens de celle des représentants de l'Etat).

Des CLE de mise en œuvre organisées sur l'ensemble du territoire

La superficie du bassin versant de la Vilaine se traduit dans la composition de la CLE par la présence de membres répartis sur l'ensemble de ce territoire. Cette situation peut être de nature à freiner la présence aux CLE lorsque celles-ci sont éloignées. La Figure 13 localise les lieux où se sont tenues les CLE depuis l'approbation du SAGE en 2003. Un effort a été fait pour organiser les CLE sur l'ensemble du bassin au plus près des membres de la CLE (ce point est notamment prévu à l'article 3 des règles de fonctionnement de la CLE).



Source : IAV, comptes-rendus des CLE

Figure 13 : localisation des CLE sur la période 2003-2006

Une CLE sollicitée à partir de 2007 sur les demandes d'autorisation au titre de la Loi sur l'eau

La CLE du 3 octobre 2006 est en partie consacrée à la présentation des nouveaux textes encadrant l'action de la police de l'eau. Une ordonnance de juillet 2005 précise les objectifs en matière de réforme des dispositions réglementaires et en particulier la simplification des procédures administratives. Cette réforme n'est pas sans conséquence pour la CLE dans la mesure où une garantie nouvelle de protection des milieux aquatiques apparaît. La CLE doit désormais être consultée pour avis dans le cadre des projets soumis à autorisation et peut s'opposer aux projets soumis à déclaration s'ils sont incompatibles avec le SAGE ou s'ils amènent à une atteinte grave non compensable.

Lors de sa séance du 3 octobre 2006, la CLE prend donc acte du renforcement de son rôle par les avis qu'elle doit porter sur les demandes d'autorisation et par la possibilité qui lui est offerte de s'opposer à certaines familles de déclarations au regard des prescriptions du SAGE. Cette évolution de ses missions impose une réflexion quant à la procédure à mettre en œuvre.

La CLE peine à trouver un mécanisme efficace en réponse à cette nouvelle fonction. La définition d'une procédure ad-hoc est très certainement ralentie par des sujets concomitants qui occupent le débat de la CLE sur la période novembre 2007 – décembre 2008 : émergence d'un EPTB sur le bassin, transfert de compétence du DPF et surtout politiques de contractualisation avec les bassins versants.

La définition d'une procédure pour rendre les avis est évoquée lors de la CLE du 30 janvier 2009. Une délibération fixe les règles retenues pour l'instruction des dossiers au titre de la Loi sur l'eau. Une instruction du dossier est réalisée par l'IAV et un avis d'opportunité est débattu en Commission permanente avant délibération en CLE.

Cette réforme des procédures administratives introduit donc une nouvelle charge de travail pour la CLE (à titre d'exemple, 24 demandes d'avis pour des dossiers d'autorisation sont réceptionnées par le SAGE entre janvier et juillet 2009).

Une CLE organisée comme lieu de débat mais encore perçue comme perfectible

Différentes remarques récurrentes sont formulées par les acteurs rencontrés lors des entretiens. Elles témoignent d'axes d'évolutions possibles pour la CLE.

L'avis à porter sur les dossiers d'autorisation réceptionnés par la Police de l'eau a impacté le fonctionnement de la CLE. Certains commentateurs jugent cette obligation contre-productive. La formulation des avis réclame du temps ; en double compte avec celui consacré par le CODERST alors

que cette instance est perçue comme le lieu où la cohérence avec les dispositions du SAGE serait en mesure d'être garantie.

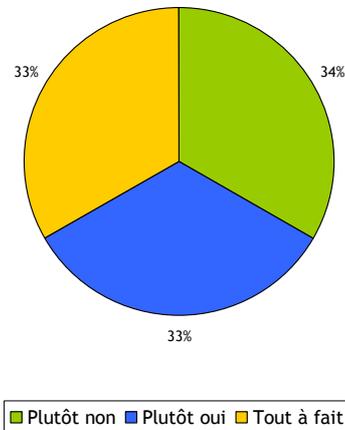
Certains sujets évoqués en CLE ne recueillent pas le consensus le plus large :

- Les sessions consacrées à la révision du SDAGE Loire-Bretagne sont perçues comme éloignées de la mise en œuvre du SAGE ;
- Le temps consacré à la description et à la diffusion des connaissances est jugé trop important par rapport au temps de délibération.

Certains commentateurs expriment des remarques au sujet de la représentation des acteurs de l'eau au sein de la CLE. Il est assez fréquent d'entendre que les associations de protection de l'environnement sont sur-représentées dans le collège des usagers, aux dépens des représentants des secteurs économique et social. Un « déclin » des agriculteurs est également observé et associé aux résultats des élections municipales de mars 2008. Beaucoup de maires ruraux, agriculteurs de profession, n'ont pas été ré-élus. La présence des agriculteurs dans les collèges élus et usagers est donc réduite par rapport à ce qu'elle a été.

A de nombreuses reprises, la Commission permanente est identifiée comme un élément réduisant les débats au sein de la CLE. Rappelons qu'elle a été créée pour assister le Président dans la conduite des travaux de la CLE. Elle est chargée de préparer les dossiers et les séances de la CLE. Le fonctionnement actuel donne l'impression d'une Commission permanente prenant les décisions en amont. Le rôle de la CLE étant ensuite limité à la validation des choix de la Commission permanente sans réel débat de fond.

L'enquête réalisée dans le cadre de l'étude confirme le fait que certains membres de la CLE notent un manque de débat et de concertation au sein de cette instance (cf. Figure 14). Même s'ils ne représentent que le tiers des répondant qui s'expriment, il apparaît souhaitable de ne pas négliger ces commentaires qui peuvent, s'ils venaient à s'amplifier, nuire à la réussite du SAGE.



Source : Enquête ISL, octobre 2009

Figure 14 : appréciation de la CLE comme lieu de débat et de concertation

Sur la forme, la distribution des documents est jugée trop tardive, diminuant le temps de préparation de la CLE.

La taille du bassin versant se traduit par la présence au sein de la CLE de membres qui ne se connaissent pas. Les sessions apparaissent alors très formelles, manquant de convivialité avec parfois un déficit d'atmosphère de collaboration.

Une communication à poursuivre et compléter pour élargir les cibles touchées

La communication autour du SAGE a pris les formes suivantes :

- L'organisation d'une réunion de sensibilisation auprès des maires du bassin préalablement à leur consultation (deux tiers des communes représentées) ;
- La réalisation d'un plaquette de présentation du SAGE ;
- La publication sur la période 1998-2002 de 6 numéros d'un bulletin d'information édités entre 500 et 1 000 exemplaires. Ils évoquent la méthode d'élaboration du SAGE et les résultats de son avancement. Le numéro de décembre 2000 est dédié à la thématique des zones humides (rôle, inventaire et protection) ;
- Points presse et préparation d'articles destinés à être insérés dans les revues municipales ;
- La diffusion du SAGE sur CDROM en 1 000 exemplaires ;
- La formation des élus ;
- Le développement, une fois le SAGE approuvé, d'un site internet dédié (<http://www.eptb-vilaine.fr/site/index.php/pres-sage>).

S'agissant du site internet, sa porte d'entrée est l'EPTB Vilaine. En cohérence avec les missions prévues par les statuts de l'IAV, le site donne accès aux informations (données et études) du bassin de la Vilaine. Il permet notamment de prendre connaissance :

- Des documents fondateurs du SAGE ;
- Des comptes-rendus des CLE et des Commissions permanentes ;
- Des tableaux de bord technique et économiques.

Malgré ces réalisations, le constat d'un manque de diffusion de l'information est dressé par différents commentateurs du SAGE. Plusieurs cibles du SAGE estiment être en situation de déficit d'informations pour bien appréhender les enjeux et les objectifs du SAGE :

- Industriels ;
- Agriculteurs ;
- « Grand public » ;
- Elus et acteurs des sous bassins versants.

La CLE est consciente des limites de ses pratiques de communication. Dans sa délibération du 17 octobre 2008 (relative au bilan du fonctionnement de la CLE et aux orientations pour le nouveau SAGE), il est en particulier écrit « la communication vers le public autour de l'action de la CLE est clairement insuffisante. Elle doit s'attacher à rendre les orientations choisies lisibles et compréhensibles par les citoyens [...] ».

UN SAGE PORTEUR D'EVOLUTIONS EN TERMES DE RELATIONS ENTRE ACTEURS DE L'EAU

Le SAGE a permis de faire progresser la notion de bassin versant et la logique de gestion globale et intégrée des ressources en eau et des milieux aquatiques.

En matière de jeu d'acteurs, le SAGE a fait avancer le débat au travers d'une évolution des mentalités. Il a su créer les conditions d'un débat élargi en facilitant le rapprochement de structures et les relations entre acteurs du domaine de l'eau.

PRECONISATIONS CONCERNANT LA REVISION DU SAGE

La formulation de recommandations d'évolutions pour le prochain SAGE ne doit absolument pas occulter le fait que le dispositif actuel a été précurseur à l'échelle de la région et sur un important territoire. Il s'agit là d'un constat essentiel. Bien que le dispositif présente des faiblesses, ses acquis doivent être capitalisés, pérennisés et renforcés au moyen de l'adaptation du dispositif.

LA STRATEGIE DE REVISION DU SAGE

Deux options stratégiques étaient envisageables. La première consistait à poursuivre le SAGE selon son mode de fonctionnement actuel, en appliquant à nouveau les procédures mises en place lors de la précédente phase d'élaboration et en se contentant d'en adapter le contenu au cadre imposé par le SDAGE 2010-2015. La seconde option consistait à définir de nouvelles règles d'élaboration et de contenu pour la définition du prochain SAGE.

Considérant les résultats du bilan du SAGE actuel, ses forces et ses faiblesses, le second scénario a été retenu.

Plusieurs solutions étaient à nouveau envisageables pour la révision du SAGE. La définition du scénario à privilégier a été défini lors de la CLE du 11 décembre 2009. Après y avoir présenté les enseignements du bilan du SAGE et les orientations qui en découlent, des ateliers ont été organisés (cf. comptes-rendus des ateliers en annexe 4) suivis d'un débat en séance plénière. Cette procédure de co-construction des principes de révision a permis de faire émerger des points de consensus qui guident désormais la procédure à suivre.

LE BILAN DES FORCES ET DES FAIBLESSES DU DISPOSITIF ACTUEL

Le bilan des forces et faiblesses du SAGE est dressé à partir d'une analyse AFOM du dispositif. L'AFOM est un cadre d'analyse conçu pour pointer les éléments de nature à faciliter ou à freiner l'atteinte des objectifs d'un dispositif. Elle permet de distinguer :

- Des atouts : points forts d'origine interne ;
- Des faiblesses : points faibles d'origine interne ;
- Des opportunités : points forts d'origine externe ;
- Des Menaces : points faibles d'origine externe.

La Figure 15 propose la synthèse de cette analyse.

Les atouts du SAGE actuel

Un retour d'expérience en matière d'élaboration et de mise en œuvre d'un SAGE

Le premier atout du SAGE réside dans l'expérience qu'il permet aujourd'hui de détenir. Cette expérience, qu'il s'agisse de l'élaboration ou de la mise en œuvre, doit être capitalisée lors de la révision du SAGE.

L'expérience en matière d'élaboration doit participer à l'orientation du choix de la méthode à privilégier. Rappelons que la méthode mise en œuvre à partir de 1998 a permis la définition d'objectifs pertinents vis-à-vis des enjeux du bassin versant. L'expérience en matière de mise en œuvre doit également être mise à profit afin de réitérer ce qui a bien fonctionné et de corriger ce qui nécessite de l'être.

Au-delà du seul SAGE Vilaine le retour d'expérience peut utilement se nourrir des expériences d'autres SAGE. Le SAGE Vilaine a été précurseur et a probablement servi de référence aux dispositifs qui lui ont succédés. En retour, les réussites d'autres SAGE peuvent aujourd'hui être reprises dans un esprit de partage croisé d'expériences et d'amélioration continue.

Les ressources pour bénéficier des retours d'expériences des autres SAGE sont les suivantes :

- Plateforme collaborative des animateurs de SAGE (<http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/>);
- Rencontres des animateurs de SAGE ;
- Prescriptions formulées dans le rapport « analyse et recommandations pour la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire Bretagne », Agence de l'Eau Loire Bretagne, Asca, février 2007.

Un SAGE qui a fait progresser la notion de bassin versant

Autre point positif à mettre au crédit du SAGE Vilaine, il a su faire progresser la notion de bassin versant. Sur un vaste territoire, les acteurs de l'eau sont aujourd'hui en capacité de comprendre les relations qui les unissent, aux travers d'enjeux liés à l'eau, à des territoires qui leur sont éloignés. La diffusion de cette culture de bassin versant est favorable à l'action dans une dynamique de solidarité de l'amont vers l'aval.

Un SAGE qui a créé les conditions d'un rapprochement des acteurs de l'eau

Le SAGE a su créer les conditions d'un rapprochement des acteurs de l'eau au travers :

- De la mise en place des Commissions géographiques en phase d'élaboration ;
- De la CLE.

Même si des points de dissensus persistent entre les différents usagers de l'eau, le SAGE a facilité l'émergence d'un dialogue permettant la connaissance réciproque des enjeux soutenus par les différentes catégories d'acteurs. Cette dynamique doit être poursuivie au bénéfice des objectifs portés par le SAGE.

Un SAGE associé à des demandes d'évolutions

Les acteurs du SAGE sont porteurs de demandes en termes d'évolution du SAGE. Cette situation reflète une adhésion au dispositif et plus particulièrement la volonté de le voir évoluer en réponse à des besoins vis-à-vis des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Le SAGE n'apparaît donc pas comme un dispositif laissant indifférent. Il doit, dans le cadre de sa révision, être en capacité d'écouter ces demandes afin de leur apporter les réponses adéquates.

Un territoire associé à la présence de nombreux maîtres d'ouvrages

De nombreuses collectivités sont présentes sur le territoire du SAGE :

- Communes concernées en particulier par les sujets inondations, eau potable, assainissement et urbanisme ;
- Communautés de communes responsables par délégations de différentes prérogatives en relation avec l'eau et les milieux aquatiques ;
- Syndicats de bassins versants compétents en matière de gestion hydraulique et d'aménagement des cours d'eau ;
- Conseils généraux et régionaux porteurs de politiques en faveur de l'eau et des milieux aquatiques.

Ces collectivités sont autant de maîtres d'ouvrages potentiels pour accompagner et porter la mise en œuvre des mesures prévues par le SAGE. La situation du bassin versant n'est pas celle d'une carence de maîtrise d'ouvrage.

Les faiblesses du SAGE actuel

Un bassin versant mosaïque de territoires différents

Le SAGE définit les enjeux fondateurs des mesures qu'il encourage à l'échelle globale du bassin. La géographie du territoire introduit une variabilité dans la distribution de ces enjeux. Ainsi certaines parties du bassin sont davantage concernées par certains sujets.

Cette situation présente l'inconvénient de rendre difficile l'application homogène des prescriptions du SAGE à l'ensemble de son territoire. S'il ne s'agit pas d'un élément rédhibitoire, la prise en compte de cette situation nécessite une approche particulière pour une déclinaison territorialisée des mesures au moyen d'un dialogue adapté à chacun des territoires concernés par le SAGE.

Un nombre important d'actions ni hiérarchisées, ni priorisées

Le document de présentation du SAGE énumère un nombre important de mesures (209 au total). Leur présentation, regroupée par axes thématiques, est linéaire, sans hiérarchisation, ni priorisation. Cette situation provoque un manque de visibilité des objectifs du SAGE (la lisibilité des 6 principes généraux du SAGE est altérée par l'importance de la liste des actions pour le bassin versant).

Lorsqu'il s'agit de passer à l'action, les maîtres d'ouvrages expriment des difficultés à identifier les opérations à engager en priorité et lorsqu'ils le font, ils peuvent les conduire sans les associer aux objectifs du SAGE.

Un territoire associé à la présence de nombreux maîtres d'ouvrages

La présence de nombreux maîtres d'ouvrages sur le territoire a été présentée page précédente comme un atout du SAGE Vilaine. L'importance de leur nombre en fait également une faiblesse dans la mesure où leur mobilisation nécessite la mise en place de moyens spécifiques sans lesquels le risque de démobilitation n'est pas à exclure.

Une orchestration des maîtrises d'ouvrages est nécessaire. S'appuyant sur un bilan de leur emprise territoriale et précisant leurs champs de compétences, elle doit envisager les synergies opérationnelles à envisager pour déployer les actions du SAGE sur le bassin de la Vilaine.

Un manque de suivi de l'implication des maîtres d'ouvrages

Deux tableaux de bord ont été mis en place pour faciliter le suivi de l'avancement du SAGE (un tableau de bord technique complété par un tableau de bord financier). Ces deux outils ne permettent pas d'évaluer la dynamique d'engagement des maîtres d'ouvrages. Or, l'efficacité du SAGE dépend notamment de l'implication des collectivités.

Le suivi de l'engagement des maîtres d'ouvrages doit être envisagé dans un esprit d'évaluation de progrès et non pas d'évaluation sanction. Les tableaux de bords, complétés par des indicateurs d'avancement de l'implication des maîtres d'ouvrages, permettent de dresser des points d'avancement réguliers et d'identifier les difficultés de mise en oeuvre.

L'expression d'un besoin de davantage de débat au sein de la CLE

La CLE apparaît comme le lieu d'échange et de débat sur les sujets portés par le SAGE. La Commission permanente prépare les séances de la CLE. Différents commentateurs expriment l'idée que les décisions sont prises, en amont de la CLE, par la Commission permanente.

Bien que l'expression d'un besoin de davantage de débat au sein de la CLE n'émane pas d'une majorité des personnes qui s'expriment sur le sujet, il convient de ne pas négliger ces opinions au risque de rigidifier des positions de mécomptes. Lesquelles, si elles venaient à se généraliser, seraient de nature à nuire au bon fonctionnement du SAGE.

Une confusion entre l'IAV et la CLE

L'IAV est la personne morale qui assure la maîtrise d'ouvrage du SAGE. La proximité entre le SAGE et l'IAV se traduit aujourd'hui par une grande confusion et une carence de lisibilité dans les compétences, les prérogatives et les missions confiées à chacune des deux parties.

Cette situation est de nature à freiner la réalisation des actions du SAGE. Certains voient une main mise de l'IAV sur le SAGE. Cette situation est sans doute à relier au manque de visibilité des objectifs du SAGE ainsi qu'au manque de communication sur la justification du portage du SAGE par l'IAV ainsi que sur les rôles respectifs de chacun.

Les opportunités pour le SAGE actuel

La révision du SDAGE

La révision du SDAGE est l'opportunité de réaliser un exercice d'introspection, de dresser son bilan et de se poser les questions des évolutions qu'il doit suivre.

La révision impose un nouveau cadre de la politique de l'eau à l'échelle du bassin versant de la Vilaine. Le SAGE doit s'en emparer et en profiter pour remédier à ses manques et consolider ses acquis.

Les réglementations et dispositifs relatifs à l'eau

Dès le départ le SAGE identifie le dispositif réglementaire comme un levier essentiel de la gestion des ressources en eau à l'échelle du bassin versant. Les dispositifs ont évolué, s'adaptant aux nouvelles demandes imposées par la DCE. L'arsenal réglementaire est aujourd'hui encore un atout pour le SAGE sur lequel il peut s'adosser pour mener à bien la politique qu'il a définie.

Les menaces pour le SAGE actuel

Les situations susceptibles de porter le doute vis-à-vis du SAGE

Le bilan du SAGE ne montre pas, fort heureusement, de tendance à l'érosion de l'adhésion autour du SAGE. En revanche, il met en exergue des situations susceptibles de faire naître certains doutes quant à l'utilité du dispositif :

- Manque de représentation de certaines catégories d'acteurs au sein de la CLE ;
- Absence de prise en compte des demandes de plus de débats au sein de la CLE ;
- Persistance de la confusion entre le SAGE et l'IAV.

Il convient de connaître ses risques afin de les maîtriser.

La multiplication des avis à rendre dans le cadre de l'instruction des dossiers Lois sur l'eau

La réforme de 2007 concernant l'instruction des dossiers Loi sur l'eau, avec avis rendu par la CLE, doit être examinée en termes d'impacts sur le fonctionnement de la CLE. Il est important de se prémunir, dans la mise en œuvre des avis, contre une réduction excessive du temps consacré aux débats sur les sujets centraux du SAGE et qui le concernent directement, en termes de méthode, de mise en œuvre et d'opérations.

Un bassin versant à cheval sur deux régions administratives

Le bassin versant de la Vilaine est à cheval sur deux régions administratives qui orientent les politiques de l'eau sur leur territoire et qui sont des partenaires de poids dans la mise en œuvre du SAGE. La divergence des orientations stratégiques portées par les deux régions apparaîtrait comme une menace

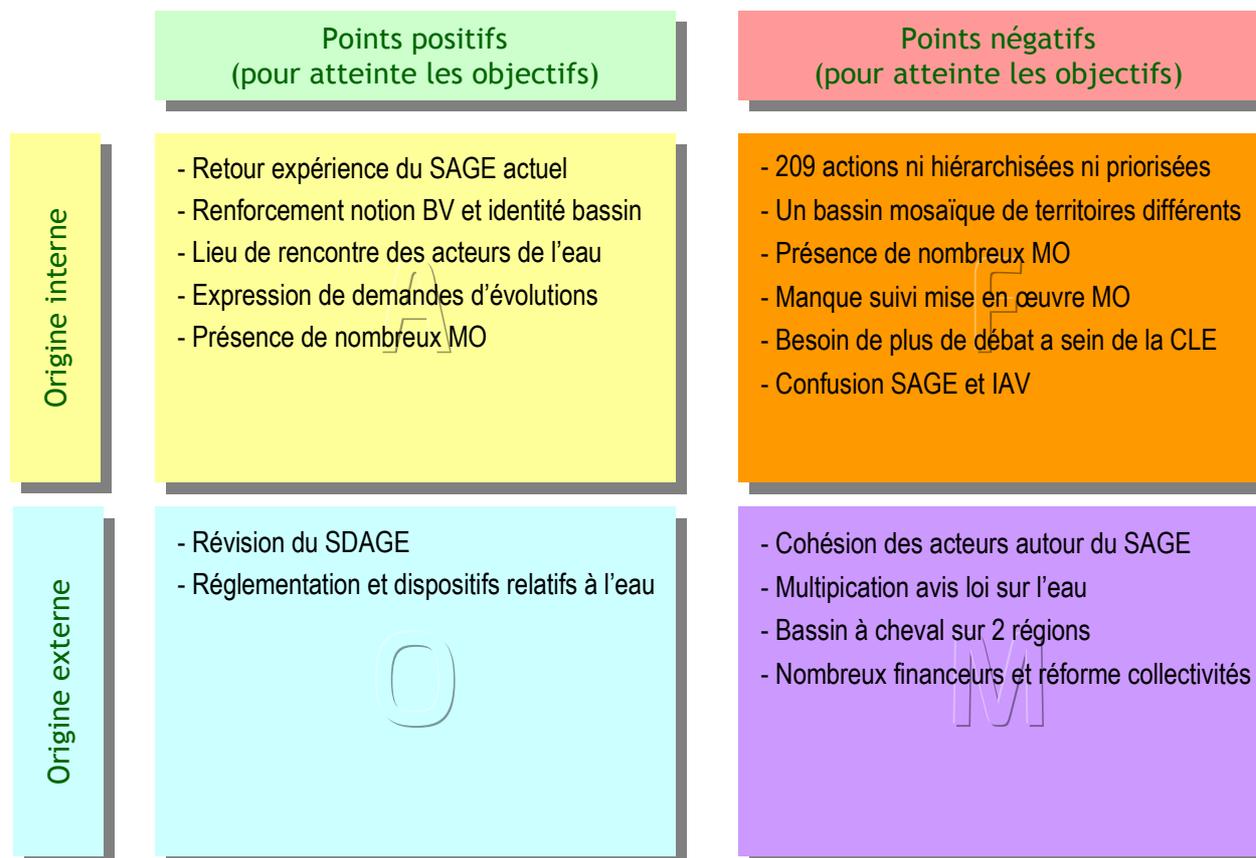
pour la pérennité du dispositif. Si cette perspective n'est pas d'actualité, elle doit être connue afin de se prémunir de ses inconvénients.

Une réforme des collectivités territoriales en toile de fond

L'Etat s'est engagé en 2009 dans une réforme des collectivités territoriales. Bien que certains points de la réforme manquent encore de clarté à la date de rédaction de ce rapport, il est important de souligner trois des objectifs visés par la réforme ; de nature à concerner la mise en œuvre du SAGE :

- Le principe d'exclusivité des compétences. Les compétences des départements et des régions sont exclusives et ne peuvent être exercées par une autre collectivité. Quand, « à titre exceptionnel », des dérogations sont admises, un chef de file est alors désigné ;
- La limitation des financements croisés. La réforme prévoit qu'une « part significative » des crédits soit apportée par le maître d'ouvrage ;
- L'achèvement de la carte de l'intercommunalité d'ici 2014. Il s'agit d'intégrer à une communauté les communes orphelines et terminer le grand chantier de la rationalisation des périmètres.

La réforme des collectivités territoriales est ainsi susceptible d'affecter les moyens, financiers notamment, à disposition du SAGE. Il s'agit d'une menace potentielle qui doit être connue afin d'en anticiper les effets négatifs.



Source : ISL, décembre 2009

Figure 15 : synthèse des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces du SAGE actuel

LES ATTENTES VIS-A-VIS DE LA REVISION DU SAGE

Les attentes formulées par les acteurs de l'eau

Les entretiens en vis-à-vis, ainsi que l'enquête effectuée par le canal internet, permettent de compiler les attentes exprimées par les acteurs de l'eau vis-à-vis du prochain SAGE ; elles sont synthétisées ci-dessous.

En termes de communication, il est attendu une meilleure explication des objectifs du SAGE et de son fonctionnement. Cet aspect comprend en particulier la présentation du SAGE. Un document hiérarchisant les préconisations est attendu.

Il est attendu une distinction claire et non équivoque des actions qui relèvent d'obligations réglementaires d'une part et de celles qui constituent de simples orientations et recommandations d'autre part.

Le besoin d'une déclinaison territoriale des actions du SAGE est fréquemment évoqué. Il exprime une attente vis-à-vis de la mobilisation des syndicats de bassins versants. Nombreux sont les commentateurs qui perçoivent l'intérêt de cette dynamique de structures locales relayant les mesures prévues par le SAGE. Il est souhaité qu'il favorise leur émergence au moyen d'actions de terrain construites autour de la diffusion du retour d'expériences, de l'articulation des compétences et des prérogatives.

En écho aux attentes formulées vis-à-vis des maîtrises d'ouvrage locales, le tableau de bord actuel est identifié comme devant évoluer pour permettre le suivi de l'avancement des actions des maîtres d'ouvrages (actions à conduire, délais de mise en œuvre, avancement dans la mise en œuvre, ...). Il permettrait de suivre l'implication des maîtres d'ouvrages et d'identifier les thématiques orphelines afin d'y remédier (en terme de dynamique d'action et non pas de résultats). En responsabilisant les acteurs locaux, cette adaptation du tableau de bord actuel produirait du débat.

Le SAGE doit intégrer dans sa révision la dimension continuité écologique prévue par le Grenelle de l'environnement.

Une meilleure prise en compte de la dimension économique est attendue étant entendu qu'il s'agit fréquemment d'un facteur de blocage. Cette demande intègre notamment le sujet des plans de financements négociés avec les partenaires concernés. Plus généralement, il est demandé d'inscrire le prochain SAGE dans une approche développement durable par mise en perspective économique et sociale des dispositions retenues. Le renforcement d'un volet recherche pourrait y aider par mobilisation de l'expertise scientifique sur le sujet.

LES EVOLUTIONS PRECONISEES POUR LE SAGE

L'objectif n'est pas de proposer un catalogue de mesures mais de cibler un nombre réduit d'évolutions stratégiques de nature à corriger les faiblesses du dispositif actuel en capitalisant et pérennisant ses atouts. La révision du SAGE devra également être menée en gardant à l'esprit la nécessité de se prémunir contre les menaces qui viennent d'être présentées (cf. supra).

Des objectifs adaptés à l'évolution des cadres juridiques et réglementaires

Bien que la plupart des objectifs du SAGE 2003 soient encore pertinents aujourd'hui, différentes adaptations doivent être envisagées :

- Prise en compte des adaptations rendues nécessaires par la conformité au SDAGE 2010-2015, lequel impose de nouvelles orientations (cf. Tableau 1) ;

- Réduction du nombre des actions prévues pour le bassin versant assortie de leur hiérarchisation et de leur priorisation ;
- Précisions concernant la portée juridique des actions prévues par le SAGE (cf. analyse de la portée juridique du SAGE) ;
- Déclinaison des actions du SAGE en tenant compte des spécificités des différents territoires qui composent le bassin versant. Si les enjeux sont identiques pour l'ensemble du bassin, les leviers à actionner sont différents selon les sous bassins versants et leurs spécificités ;
- Cohérence avec les objectifs du Grenelle de l'environnement (trames vertes et bleues par exemple).

Une programmation budgétaire élargie aux maîtres d'ouvrages

Concernant la programmation budgétaire du SAGE, le périmètre d'analyse ne doit pas se limiter aux seules dotations financières apportées par les co-financeurs. Les actions prévues par le SAGE impactent les maîtres d'ouvrage et par voie de conséquence les co-financeurs sollicités pour aider à la réalisation des opérations. Afin d'éviter le sentiment vécu par les maîtres d'ouvrage de « prescriptions irresponsables », il est souhaitable que la procédure de programmation budgétaire du SAGE tienne compte, au-delà des moyens sollicités auprès des partenaires, des sommes qui devront être engagées par les maîtrises d'ouvrages. Cette dimension budgétaire extérieure au SAGE impose d'engager les réflexions nécessaires dès la phase de définition des objectifs.

Une meilleure lisibilité de l'articulation entre l'IAV et le SAGE

Les confusions entre l'IAV et le SAGE concernent les compétences et l'affectation des moyens. Une clarification est indispensable afin d'éviter les ressentis négatifs, germes de conflits, porteurs de difficultés.

La CLE du 17 janvier 2008 a évoqué le sujet de la transparence des relations entre l'IAV et le SAGE. Une convention reste à finaliser et à accompagner d'une communication sur le sujet.

Un tableau de bord intégrant le suivi de la mobilisation des maîtres d'ouvrages

Les indicateurs du tableau de bord actuel sont insuffisants pour suivre l'avancement du SAGE qui passe également par le suivi de l'engagement des actions. Une évolution de l'outil de suivi actuel est à prévoir en lui adjoignant un ensemble d'indicateurs dédiés à la programmation des actions (type d'action, maître d'ouvrage, partenaires, délais de mise en oeuvre, engagements financiers, taux de réalisation). Cette évolution doit être envisagée dans une logique de progrès et non pas de sanction aux non-conformités.

Une CLE plus riche en débats

Le prochain fonctionnement de la CLE doit tenir compte des avis exprimés par ceux qui demandent plus de débat. L'articulation des modalités de décisions entre CLE et Commission permanente doit être précisée. Chaque CLE doit prévoir un temps d'échange avec prise de décision collective.

LES ORIENTATIONS VALIDEES LORS DE LA CLE DU 11 DECEMBRE 2009

En matière de portée juridique du SAGE

L'atelier consacré au sujet a fait émerger les conclusions suivantes :

- Le nouveau cadre juridique ouvre des opportunités intéressantes à utiliser avec pragmatisme ;
- Le règlement est vu comme un outil devant résulter d'une analyse :
 - De l'état des lieux ;
 - Des obligations introduites par le nouveau SDAGE ;
 - Des objectifs du PAGD.
- L'édition de règles n'a de sens que si elle s'accompagne des moyens nécessaires à leur application et au contrôle de leur respect ;
- Une réflexion collective et partagée est nécessaire, y compris au stade de la définition des règles.

En matière de mobilisation des maîtrises d'ouvrages comme relais des actions du SAGE

La réflexion conduite en atelier part du principe que l'on ne part pas de rien. La nécessité de relayer les actions du SAGE auprès des maîtres d'ouvrages compétents les plus proches du terrain est réaffirmée.

La mobilisation des maîtres d'ouvrages implique le partage d'information justifiant les actions et facilitant leur mise en œuvre. La circulation de l'information est triangulaire :

- De l'IAV vers les maîtres d'ouvrages ;
- Entre les maîtres d'ouvrages (partage d'expérience) ;
- Des maîtres d'ouvrage vers l'IAV (retour d'expérience).

Les actions à déployer auprès des relais de terrain doivent être co-construites avec ceux qui auront à en porter la mise en œuvre.

Le SAGE doit jouer dans ce dispositif un rôle d'orchestration, d'organisation et de mise en cohérence.

En matière de fonctionnement des instances et de mise en œuvre de la révision du SAGE

Lors d'un troisième atelier consacré à la préparation du nouveau SAGE, au fonctionnement de la CLE, au portage du SAGE et aux méthodes à mettre en œuvre, le consensus a émergé autour des points évoqués ci-dessous.

Si les 209 actions pour le bassin versant constituent une richesse, elles doivent être priorisées et déclinées par bassins versants pour en permettre une meilleure lisibilité. L'échelle à laquelle devront être déclinées les actions doit tenir compte des syndicats de bassin versant en place, sans oublier les masses d'eau de la DCE.

Concernant la CLE, il est jugé opportun d'introduire de la subsidiarité dans son fonctionnement en confiant à des groupes de travail des travaux déconcentrés. Le degré de subsidiarité à introduire doit être choisi afin de ne pas alourdir la gestion du SAGE. S'agissant encore de la CLE, ses membres identifient le besoin de mieux se connaître entre eux. Lorsque le sujet s'y prête, l'organisation des CLE devra être plus longue (journée de travail).

La nécessité de formaliser le rôle de l'IAV par rapport à la CLE est réaffirmée. Il est jugé nécessaire de distinguer nettement ce qui relève de l'activité de structure porteuse du SAGE de ce qui correspond à son activité historique de maître d'ouvrage. Une charte de gouvernance des acteurs du SAGE est identifiée comme un moyen utile à l'articulation de l'IAV, du SAGE et des maîtres d'ouvrages.

Le dernier point évoqué lors de l'atelier concerne la méthode à suivre pour réviser le SAGE. L'identification du besoin d'éventuelles études spécifiques est une priorité afin de disposer des éléments nécessaires à la prise de décisions sur les obligations et options nouvelles introduites par les nouveaux cadres d'intervention (SDAGE et cadre législatif).

Il faut ensuite combiner une double segmentation des travaux : géographique et thématique. Aucune des deux segmentations ne peut en effet se suffire à elle seule. L'approche thématique est une priorité pour faciliter l'appropriation et la cohérence locale des actions.

La révision doit enfin être produite à partir d'un état des lieux consolidé, faisant ressortir les apports du SAGE actuel et facilitant l'appropriation du contexte imposé par la DCE.

Les priorités identifiées pour la mise en œuvre de la révision du SAGE

Trois actions prioritaires sont identifiées :

- Appropriation des notions (SDAGE et DCE) et formalisation du calendrier de révision ;
- Choix des thématiques à intégrer au SAGE et travail sur les thématiques retenues ;
- Travail avec les commissions géographiques pour la co-construction du PAGD et du règlement.

LE CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE DE LA REVISION DU SAGE

La Loi sur l'eau de décembre 2006 impose la mise en conformité des SAGE 5 ans au plus après sa promulgation, soit fin 2011.

Le nouveau SDAGE demande la mise en conformité des SAGE 3 ans au plus tard après son approbation, soit fin 2012.

La révision du SAGE doit donc être engagée dans les meilleurs délais. Une démarche sur 18 mois est envisagée au terme de la CLE du 11 décembre 2009, soit jusqu'en juin 2011. Ce délai est jugé raisonnable pour concilier étapes de mise en œuvre et de consultation. Il permettrait d'aboutir au PAGD et au règlement début 2012.

Le calendrier de révision du SAGE doit également intégrer que le SDAGE actuel court sur la période 2010-2015. Une révision du Schéma Directeur sera à nouveau entreprise en 2015. Il y a donc intérêt à réviser rapidement le SAGE Vilaine afin d'éviter d'avoir le sentiment, lorsque les procédures sont trop longues, que les révisions succèdent aux révisions, sans réelle période de mise en œuvre.

UN PILOTAGE DE LA REVISION ET DU PROCHAIN SAGE CONFIE A L'IAV

Après en avoir délibéré, la CLE a confié à l'IAV, lors de sa session du 11 décembre 2009, le portage du prochain SAGE et la mise en œuvre de la procédure de révision.

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Madame ALLAIN ANDRE, Conseil général d'Ille et Vilaine
Monsieur ALLANIC, Directeur de l'IAV
Monsieur AUROUSSEAU, Conseil scientifique de Bretagne
Monsieur ARRONDEAU, Animateur du SAGE Vilaine
Monsieur BERTRAND, DDEA du Morbihan
Monsieur BONNIN, Maire de Chartres de Bretagne, Conseiller général d'Ille et Vilaine
Monsieur BROHAND, Maire de Muzillac, Conseiller général du Morbihan
Monsieur CHAUVIN, Elu de la Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique
Monsieur COLLET, Maire de Trévé
Monsieur DANIEL, Maire de Mouais, Conseiller général de Loire-Atlantique
Madame DAVY, Maire de Bédée, Conseillère régionale de Bretagne
Monsieur DEMOLDER, Président du collectif des associations de riverains de la Vilaine
Monsieur DEUDON, Ancien Directeur général de la direction ouest de SAUR France
Madame DOUBLET, Chambre d'agriculture de Loire-Atlantique
Monsieur FERRAND, DREAL Pays de la Loire
Madame GUICHOUX CLEMENT, ONEMA
Madame HELIAS, Inspection de l'environnement, ancienne directrice de l'environnement de Bretagne
Madame JEHANNO, Conseil général du Morbihan
Monsieur LE BOULER, Ancien représentant à la CLE de l'Union régionale des FDPMA de la Région des Pays de la Loire
Madame LE TOUCHE, UPIV
Monsieur MAHE, Maire de Fégréac, Conseiller général de Loire-Atlantique, Président de l'IAV
Monsieur MARJOLET, Conseil général des Côtes d'Armor
Monsieur MENARD, CRCA
Monsieur MEVEL, Conseiller régional de Bretagne
Monsieur PAINVIN, Ancien Directeur administratif de la Confédération des Coopératives Agricoles de l'Ouest
Monsieur PIQUET, Maire de Bohal, Président du GBO, Vice-Président de la CLE du SAGE Vilaine
Madame RICHOU, Conseil général d'Ille et Vilaine
Monsieur RIVOAL, Agence de l'eau Loire-Bretagne

ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE

- Jurisclasseur Droit Rural, fascicule EAUX 30
- Circulaire du 21 avril 2008 relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux
- Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en oeuvre des SAGE, MEEDDAT, Juillet 2008
- Portée juridique et rédaction des SAGE, Ministère de l'écologie et du développement durable, septembre 2003.
- Légifrance.fr
- www.gesteau.eaufrance.fr

- GRATAUD Samuel, Le décret sur les SAGE entre approche globalisante et imprécisions, Droit de l'environnement, novembre 2007, n°153, p.299
- JEGOUZO Yves, La loi du 30 décembre 2006, de très diverses dispositions relatives à l'eau, AJDA 2007, p.1162
- MARTINEZ Valérie, Les vicissitudes de la gestion équilibrée de la ressource en eau, Environnement, n°7 juillet 2005, p.11
- MULLER Stéphanie, Le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau, outil de la gestion locale de l'eau, Droit de l'environnement, n°125, janvier 2005, p.14
- PAUL Gwendoline, Actualité législative et réglementaire du SDAGE, Gazette du Palais, 4 juillet 2009, n°185, p.18
- ROMI Raphaël, La loi sur l'eau : un patchwork impressionnant pour une ambition réduite, Droit de l'environnement, mars 2007, n°2, p.48
- SIRONNEAU Jacques, Le renforcement de la planification française, Droit de l'environnement, n°139, juin 2006, p.171
- SOUSSE Marcel, Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, Environnement, n°3, mars 2009, p.37

ANNEXE 3 : EXEMPLE DE STRUCTURE D'UN PAGD (GUIDE METHODOLOGIQUE DU SAGE – MEEDAT JUILLET 2008)

Structure du document PAGD	Caractère	Description sommaire	Éléments à mobiliser dans les études	Points d'appui particuliers à noter
Introduction				
Synthèse de l'état des lieux		Description du milieu aquatique ; Recensement des usages de l'eau ; Perspectives de mise en valeur compte tenu des évolutions des espaces, de l'économie locale et de l'incidence des grands projets publics et orientations locales publiques et des ASA sur la ressource.	Une vision large socio-économique et de planification de l'aménagement du territoire au sein du périmètre du SAGE	- Prise en compte et mise à jour si nécessaire des données de l'état des lieux établi au niveau du bassin (district). - le PAGD requiert une synthèse de l'état des lieux du SAGE défini en Art R. 212-36)
Principaux enjeux		Principaux enjeux de gestion de l'eau dans le périmètre du SAGE	Synthèse des enjeux identifiés au cours de la phase de diagnostic	Voir cohérence avec les enjeux du SDAGE – des enjeux locaux de gestion de l'eau spécifiques non spécifiés à l'échelle du bassin peuvent être identifiés.
Objectifs généraux et moyens prioritaires	Obligatoire	Objectifs généraux de gestion équilibrée de la ressource en eau ; Moyens prioritaires pour atteindre ces objectifs, notamment utilisation optimale de grands équipements existants ou projets.	Il convient au cours de la phase d'élaboration, que la CLE se penche sur les objectifs et les attendus fixés par les textes. Le projet retenu par la CLE doit en effet prendre en compte le niveau local et structurer son projet en fonction de ces grands thèmes.	- objectif généraux : thèmes identifiés dans les Art L. 211-1 et L. 430-1, et cohérence avec les objectifs et orientations du SDAGE ; - utilisation des grands équipements : un travail particulier est à faire avec les établissements publics particuliers gestionnaires. (EDF, Compagnies des eaux...) - moyens prioritaires
Délais d'application		Calendrier de mise en œuvre ; délais et conditions de mise en compatibilité des décisions administratives.	Réflexion au sein de la CLE	Avec les services de l'État pour le recensement des décisions administratives concernées.
Moyens à mobiliser		Moyens financiers (implication budgétaire) et matériels à mobiliser pour mettre en œuvre le SAGE et pour en assurer le suivi	Réflexion au sein de la CLE et avec les partenaires financiers/institutionnels sur les actions qui découlent des objectifs du SAGE, les maîtres d'ouvrage et les budgets. Coût des actions d'appui à la mise en œuvre et coût des actions de suivi à estimer.	- prise en compte des mesures identifiées dans le programme de mesures ; - examen des dispositions du SDAGE intéressant le SAGE ; - les moyens budgétaires à mettre en place seront un élément reprenant les coûts des actions nécessaires à l'atteinte des objectifs du SAGE, certains des coûts étant directement pris en charge par des acteurs ou usagers de l'eau. (y compris nouveaux instruments financiers permettant de mobiliser des ressources financières nouvelles par exemple redevance spécifique) Voir fiche approche économique.
Zonages	Facultatif Mais apportant une réelle plus-value au SAGE	Identification de zonages particuliers (zones humides et d'intérêt environnemental, zones stratégiques, zones de captage, zones d'érosion) ; Arrêté préfectoral de référence ; Objectifs à atteindre ; Programmes d'action (si nécessaire).	Cartes	Mobiliser les composants spécifiques du Système d'Information Géographique (si existant), et prendre soin de distinguer ces zonages de ceux des SCOT, Natura 2000, PPRi, etc.
Inventaires		Inventaires des ouvrages hydrauliques Inventaires de certaines actions proposées (par exemple actions d'atténuation du transport de sédiments)	Localisation et caractéristiques des ouvrages	Intégration possible de l'information dans le système d'information géographique (SIG) pour une représentation cartographique des données de l'inventaire

ANNEXE 4 : COMPTES-RENDUS DES ATELIERS DE LA CLE DU 11 DECEMBRE 2009

CLE du 11 décembre 2009 à Goven
Compte rendu atelier N°1

Portée juridique du SAGE

Animateur : Jean-François ROUHAUD, avocat
Modérateurs : Anny DAVIE, Maire de BÉDÉE et Présidente du Syndicat
Intercommunal du Meu

Participants :

Françoise LACHERON, SEPNB Bretagne Vivante

Christian LE CLEVE, Fédération de pêche du Morbihan

Aimé CHAUVIN, Chambre d'Agriculture de Loire-Atlantique

Jean-Marie QUEMENER, DREAL des Pays de la Loire

Marc HERVE, Conseiller Municipal de Rennes et Président du S.M.P.B.R

Gille HUET, Eaux et Rivières de Bretagne

**Claude DELABROSSE, Maison de la Consommation et de l'Environnement d'Ille et
Vilaine**

Patrick BERTRAND, MISE du Morbihan

Didier BOURBON, MISE de la Mayenne

Patrick EDELIN, Chambre d'Agriculture d'Ille et Vilaine

Patrick STUTZINGER, Collectif des associations de sinistrés du Bassin de Vilaine

Michel DEMOLDER, Président du Syndicat de BV de la Seiche

Philippe LETOURNEL, Grand Bassin de l'Oust

Laurence GUICHARD, Grand Bassin de l'Oust

Bertrand BARBIER THALY, Technicien SIBV du Trévelo

Yvon BERHAULT, MISE des Côtes d'Armor

Jean-Louis GAUTIER, Maire de Landujan

Yves QUETE, Ingénieur Géo sciences à l'Université Rennes 1

Alain GUIHARD, Chambre d'Agriculture du Morbihan

Véronique VINCENT, Chambre d'Agriculture du Morbihan

François CHEVRIER, Ligue régionale de canoë kayak de Bretagne

Pierre AUROUSSEAU, CSEB Agrocampus Rennes

Serge LE DAFNIET, DIREN Bretagne

Aldo PENASSO, Ingénieur Hydraulicien – EPTB Vilaine

Corinne HERVE, Secrétaire Générale de l'EPTB Vilaine

Principales idées évoquées lors de l'atelier

La discussion a débuté par un retour sur la présentation effectuée en séance plénière, sur le cadre réglementaire du prochain SAGE. Des questions ont été posées notamment sur le contenu et la portée des documents devant désormais constituer les SAGE, à savoir le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) ainsi que le règlement qui est un volet véritablement nouveau du schéma.

A la question de savoir jusqu'où les acteurs souhaitent aller dans le caractère normatif du prochain SAGE, plusieurs idées ont été formulées :

- en premier lieu, le règlement qui doit désormais s'intégrer au SAGE est vu comme une opportunité intéressante, susceptible de donner au schéma une plus grande effectivité, une meilleure efficacité ;
- en deuxième lieu, le règlement est un outil permettant la réalisation des objectifs fixés par le PAGD ; il convient d'agir avec pragmatisme et d'appréhender le règlement non pour ajouter inutilement aux multiples strates de règles existantes mais bien pour parvenir à la réalisation des objectifs fixés par le PAGD ; les règles susceptibles d'être édictées devront être lisibles et compréhensibles par tous ;
- en troisième lieu, il n'est possible de se prononcer sur le contenu et, par voie de conséquence, sur l'importance à donner au règlement qu'après avoir :
 - réalisé un état des lieux,
 - identifié les nouvelles contraintes réglementaires, notamment celles issues du nouveau SDAGE, qui détermineront pour beaucoup le contenu du futur SAGE,
 - identifié les objectifs du futur PAGD.
- en quatrième lieu, le contenu du règlement devra être défini en tenant compte de son impact sur les acteurs socio-économiques.

Certains estiment que la présence dans le SAGE d'un règlement est nécessaire dès lors, d'une part, que l'effectivité du SAGE implique non pas un « consensus mou » mais un « consensus objectif » et que, d'autre part, l'édiction de « vraies » règles est plus pertinente, sur le plan pédagogique, que la formulation d'objectifs (on respecte la règle ou on ne la respecte pas).

Deux autres idées se sont dégagées de cette discussion.

D'une part, il a été indiqué que s'il était envisagé à l'avenir l'élaboration d'un SAGE ambitieux sur le plan réglementaire, il faudrait qu'une réflexion soit menée sur les moyens de contrôle et de sanction. Ce n'est pas tout d'édicter des règles. Il convient d'en assurer le respect, sauf à perdre toute crédibilité.

D'autre part, il a été rappelé que le travail de la CLE se nourrit d'une réflexion collective et partagée, saluée par beaucoup. Il est nécessaire que cela perdure voire

se renforce, y compris lorsque sera abordée la question des règles devant être édictées.

Synthèse de l'atelier

Un consensus émerge autour des points suivants :

- le règlement qui doit désormais s'intégrer au SAGE est vu comme une opportunité intéressante, susceptible de donner au schéma une plus grande effectivité ;
- il convient d'appréhender ce règlement avec pragmatisme, non pour ajouter inutilement aux multiples strates de règles existantes mais pour parvenir à la réalisation des objectifs fixés par le PAGD ;
- le contenu du futur règlement devra être défini **d'une part** : après que soit : 1) réalisé un état des lieux ; 2) identifié les nouvelles contraintes réglementaires, notamment celles issues du nouveau SDAGE, qui détermineront pour beaucoup le contenu du futur SAGE ; 3) identifié les objectifs du futur PAGD ; et **d'autre part** en tenant compte de son impact sur les acteurs socio-économiques ;
- l'édition de règles dans le futur SAGE aura lieu, le cas échéant, en menant une réflexion parallèle sur les moyens de contrôle et de sanction de ces règles ;
- le caractère réglementaire du futur SAGE ne doit pas préjudicier à la réflexion collective et partagée qui a toujours présidé au travail et aux décisions de la CLE.

CLE du 11 décembre 2009 à Goven
Compte rendu atelier N°2

Mobilisation et coordination des acteurs du SAGE

Animateur : Philippe BOLO
Modérateurs : André PIQUET
Participants : Catherine GREMILLET, Conseil régional de Bretagne
Pierre DEMERLE, Président du SI du Don
Jean-Paul LEFEUVRE, Président du SI de la Flume
Laëtitia CITEAU, SI de la Flume
Vincent PITOIS, SMPBR
Joseph COLLET, Maire de Trévé
Fanny DUBEAU, SI de l'Ille et de l'Illet
Françoise JEHANNO, Conseil général du Morbihan
Pierre-André POIRON, SMABV de la Chère
Paul LOIZEAU, Grand bassin de l'Oust
Anne RICHOU, Conseil général d'Ille et Vilaine
Jean-Noël LAGUEUX, Président du SI du Lié
Martine PINARD, MISE d'Ille et Vilaine
Edwige DE FERAUDY, MISE de Loire Atlantique
Sylvie GUICHOUX CLEMENT, ONEMA
Florence CASANOVA, SI de la Chère
Frédéric FAISSOLE, Conseil général de Loire Atlantique
Sophie VOLARD, SYMEOL
Yvon SIOU, Agence de l'Eau Loire Bretagne
Nicolas DOUCHIN, EPTB Vilaine
Christophe DANQUERQUE, EPTB Vilaine
Stéphane ALLAIN, EPTB Vilaine

Principales idées évoquées lors de l'atelier

Une remarque est faite concernant les acteurs du SAGE. Ils ne se limitent pas aux seuls maîtres d'ouvrages mais englobent plus généralement tous ceux qui sont concernés par les sujets de l'eau et des milieux aquatiques. Les maîtres d'ouvrages sont en relation avec l'ensemble des acteurs du bassin.

La multiplication des co-financeurs est identifiée comme un premier frein à l'implication des maîtres d'ouvrages. Une autre difficulté est également mentionnée concernant les syndicats de bassins versants. Ils doivent être en capacité de motiver auprès de leurs communes les actions à engager (celles-ci sont parfois contraires aux intérêts des communes, elles peuvent également remettre en cause d'anciennes orientations).

De nombreux maîtres d'ouvrages sont susceptibles d'intervenir sur le bassin (syndicats de bassin versant, d'assainissement, d'eau potable). Leur dynamique de mobilisation est différente selon les caractéristiques des territoires.

Les communes se perdent entre les demandes formulées par le SAGE et celles portées par les PLU.

Il n'est pas opportun pour le SAGE de s'adresser directement aux communes (les objectifs de la DCE échappent à leurs prérogatives). En revanche le SAGE doit s'adresser aux syndicats de bassins versants en portant des messages qui pourront ensuite être relayés par leur intermédiaire auprès des communes. Les syndicats de bassins versants sont la courroie de transmission entre les objectifs définis par la CLE et les actions mises en œuvre sur le bassin versant.

Une différence importante existe entre les communes et les syndicats de bassins versants. Les actions des premières en matière d'eau potable et d'assainissement relèvent d'obligations réglementaires de service public. Pour les seconds, les actions traduisent davantage un engagement volontaire en faveur des ressources et des milieux. Cette nuance influence la nature des messages à faire passer.

Les syndicats de bassins versants sont également les structures les plus à même de faire remonter l'information du terrain vers le SAGE.

Il y a un intérêt pour le SAGE à ce que son territoire soit couvert le plus largement par des syndicats de bassins versants.

Au-delà des intervenants à mobiliser, il est également important de se poser la question de ce qu'il faut leur demander de faire.

Certains estiment qu'il faut décliner les objectifs par territoires. L'idée ne fait pas l'unanimité. Cette déclinaison des actions est souvent jugée complexe à mettre en œuvre.

L'idée de la co-construction des actions pour le bassin versant est privilégiée. En associant les maîtres d'ouvrages lors de la définition des actions, on facilite leur appropriation par prise en compte des contraintes et des besoins. L'idée est particulièrement intéressante sur un important bassin versant.

Dès le stade de la révision du SAGE, la CLE doit jouer un rôle d'organisation et de mise en cohérence des acteurs concernés par les actions. Le SAGE doit ensuite orchestrer les maîtrises d'ouvrages afin de garantir l'application des actions.

Synthèse de l'atelier

Un consensus émerge autour des points suivants :

- La réalisation des actions du SAGE par ses différents maîtres d'ouvrages doit s'appuyer sur des relais locaux (les syndicats de bassins versants) ;
- Le SAGE doit être à l'origine de la circulation d'informations. Une circulation triangulaire est jugée opportune : 1) du SAGE vers les syndicats de bassins

versants, 2) entre les syndicats de bassins versants, 3) des syndicats vers le SAGE pour faire remonter les besoins du terrain ;

- Le SAGE doit assurer la coordination des maîtres d'ouvrages. Ils doivent être impliqués dès la révision du SAGE pour co-construire le programme d'actions. Le SAGE doit organiser et orchestrer un fonctionnement cohérent, complémentaire et en synergie des différents maîtres d'ouvrages ;
- On ne part pas de rien et l'expérience acquise doit être valorisée.

CLE du 11 décembre 2009 à Goven

Compte rendu atelier N°3

Préparation du nouveau SAGE

Animateur : Antoine LANGUMIER

Modérateurs : Jean-René MARSAC et Yvon MAHE

Participants :

- Jean-Pierre LETOURNEL, Conseiller général d'Ille et Vilaine, représentant des établissements publics locaux
- Camille GILARD, Eaux et rivières de Bretagne
- Paul FERRAND, DREAL des Pays de Loire
- Damien MAZINSKI, Chargé du programme Eau Conseil régional des Pays de Loire
- Claude BOUESSAY, Président de la Fédération de pêche d'Ille et Vilaine
- Flore BOURGET, Ingénieur Bureau d'études SCE
- Hervé PONTHEUX, Agence de l'Eau Loire Bretagne
- Dominique MARTIN, Grand bassin de l'Oust
- Jean-Luc GUILLAUME, Grand bassin de l'Oust
- Jean-Pierre MOUSSET, Conseiller régional de Bretagne
- Joseph COLLET, Maire de Trévé et Président du SYMEOL
- Alix NIHOARN, ONEMA
- Sophie DUCHANGE, Animatrice SIBV du Semnon
- Armelle BASCK, Fédération de pêche d'Ille et Vilaine
- Michel ALLANIC, Directeur Général - EPTB Vilaine
- Gabriel BEDUNEAU, Technicien chargé de l'assistance aux Syndicats - EPTB Vilaine
- Cédric BRIAND, Responsable service Milieux naturels - EPTB Vilaine
- Caroline BOUBLET, Chargée de mission Chambre d'Agriculture de Loire Atlantique
- Yves DANIEL, Maire de Mouais, Conseiller général de Loire-Atlantique, Président du SIBV Chèze, administrateur EPTB Vilaine

Principales idées évoquées lors de l'atelier

Faut-il des priorités et comment les définir ?

Les 209 actions constituent une richesse dont il serait dommage de se priver, mais un consensus s'est dégagé en faveur de leur **priorisation** et de leur **déclinaison par BV**, pour en permettre une meilleure lisibilité. Pour une bonne **gouvernance** de l'ensemble, il faudrait afficher les priorités, les maîtres d'ouvrages concernés et les indicateurs permettant d'en évaluer la réalisation.

En ce qui concerne l'échelle géographique, il faudra trouver les « périmètres d'efficacité » en tenant compte des territoires des SIBV et des Masses d'eau DCE.

Pour déterminer les priorités, il faudra tenir compte de celles définies par le SDAGE et son Programme de mesures (priorités à la Masse d'eau DCE) et de celles découlant de la Loi (exemple : sécurité de l'AEP).

Quel fonctionnement pour la CLE ?

Un premier axe de réflexion a porté sur le degré de subsidiarité à introduire dans le fonctionnement de la CLE. Il a été dit qu'il fallait probablement distinguer les phases d'élaboration ou révision (importance forte des travaux déconcentrés) de la phase de mise en œuvre (travaux déconcentrés à cibler, par exemple en vue de préparer une décision majeure de la CLE, mais pas de façon systématique sous peine d'alourdir trop la gestion du SAGE). Il y a un fort besoin que les acteurs se connaissent encore mieux et qu'ils s'approprient plus le SAGE, et cela sera facilité par des travaux déconcentrés (en groupes plus locaux que la CLE) ou des réunions de CLE parfois plus longues (faire 2 réunions d'une journée par an, plus des réunions plus rapides ?).

Puis les discussions ont porté sur l'articulation entre la CLE et l'EPTB. Il a d'abord été noté que l'IAV n'a pas encore pleinement pris sa dimension d'EPTB : il est possible d'aller plus loin en matière d'animation, coordination et suivi. Puis il a été convenu qu'il faut formaliser le rôle de l'EPTB par rapport à la CLE, en faisant bien la part de ce qui ressort de son activité de structure porteuse du SAGE (secrétariat de la CLE, animation et mise en réseau, pôle de ressources au service des acteurs) et de ce qui correspond à son activité historique de maître d'ouvrage (barrage d'Arzal, AEP, voies navigables). Le rôle de chef de file des acteurs du SAGE que joue l'EPTB est très important, notamment parce que les acteurs (SIBV en particulier) n'en sont pas tous au même point et qu'il faut en aider certains à évoluer en s'appuyant sur l'expérience des autres.

Les discussions sur l'articulation entre la CLE et l'EPTB ont été ensuite élargies à l'articulation entre tous les acteurs, avec l'idée qu'il fallait clarifier qui fait quoi à tous les niveaux : CLE, EPTB et Maîtres d'ouvrages. Cela pourrait aboutir à une charte de la gouvernance des acteurs du SAGE.

Comment réviser le SAGE ?

Il est apparu opportun d'identifier rapidement les besoins d'études spécifiques, en particulier pour préparer les décisions sur les obligations et options nouvelles découlant du SDAGE et de la loi.

Il faut combiner une segmentation géographique des travaux (pour remontée de la connaissance locale, cohérence territoriale, et appropriation par les acteurs) et une segmentation thématique (pour approfondir certains aspects importants) car aucune de ces deux segmentations ne suffit à elle seule ; commencer par l'approche thématique (pour état des lieux, proposition d'objectifs et de solutions) et poursuivre par l'approche géographique (pour déclinaisons spécifiques et cohérence locale)

Il faut un état des lieux consolidé qui fasse ressortir les apports du SAGE actuel, et une appropriation du contexte DCE (SDAGE, PDM, Masses d'eau).

Synthèse de l'atelier

Un consensus émerge autour des points suivants :

- **Des priorités par bassins versants pour leur lisibilité et la gouvernance** : afficher les priorités, les maîtres d'ouvrages concernés et les indicateurs permettant d'en évaluer la réalisation ;
- **La CLE : plus de subsidiarité** (surtout en phase de révision, mais aussi pour préparer localement des décisions majeures de la CLE), **des journées** parfois pour avoir le temps de travailler ensemble ;
- **Charte de gouvernance pour la structure porteuse et les maîtres d'ouvrages**, incluant une formalisation de l'articulation entre la CLE et l'EPTB, clarifiant ce que l'EPTB fait en tant que structure porteuse du SAGE et ce qu'elle fait en son nom propre ;
- **Elaboration** :
 - **travail thématique puis commissions géographiques** : il faut les deux, et plutôt dans cet ordre pour favoriser l'appropriation et la cohérence locales
 - **partir des exigences et possibilités nouvelles** pour identifier les études nécessaires pour préparer les décisions.