

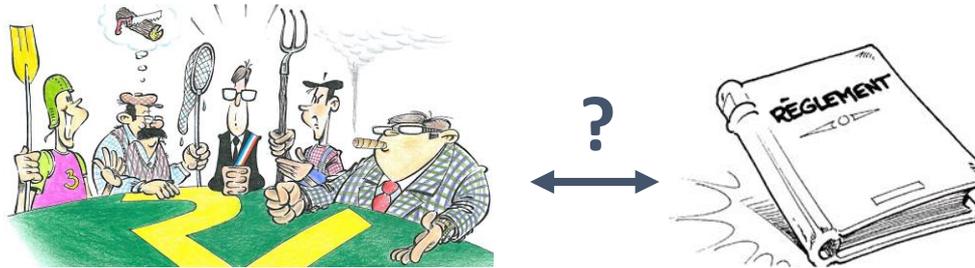


Sophie Liziard, Rémi Barbier, Sara Fernandez

Contact : remi.barbier@engees.unistra.fr

**AGENCE FRANÇAISE
POUR LA BIODIVERSITÉ**

Le projet ORACLE



www.riviere-viaur.com

**Comment les Commissions Locales de l'Eau se sont-elles saisies de l'outil règlement ?
Qu'est-ce que sa mise en œuvre révèle des enjeux de la gouvernance partenariale ?**

- contenu des règlements : types de règles adoptées ? hétérogénéité des règlements ?
- processus d'élaboration : trajectoires des règles ? ressources mobilisées ? difficultés, apports ? négociations ? effets sur les relations entre acteurs ? effets sur les dynamiques de construction de l'eau en tant que bien commun ?

Entretiens préliminaires
(animateurs, agence de l'eau,
DREAL...)

Analyse statistique
des règlements de SAGE

Enquête en ligne auprès
des animateurs de SAGE

Enquêtes de terrain

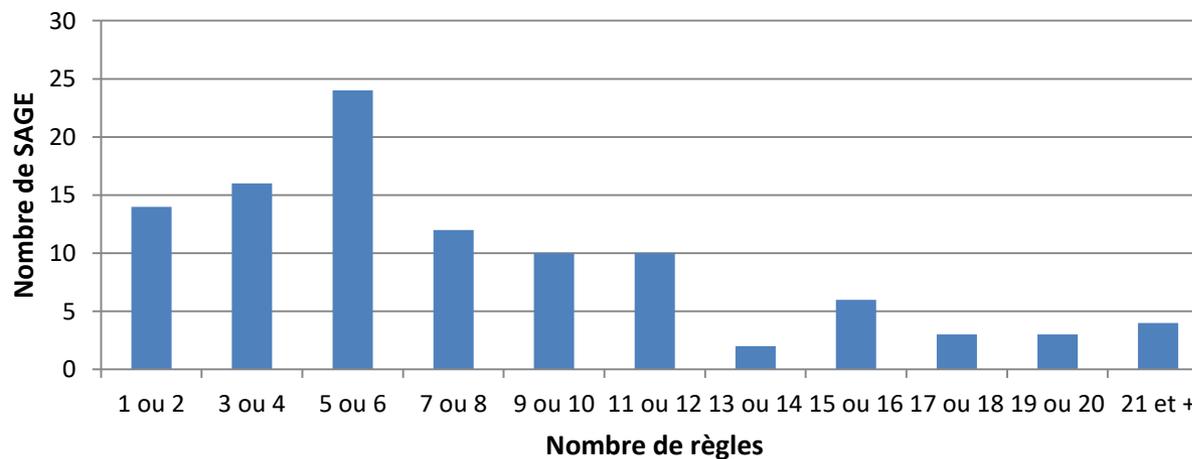
Analyse des règlements

- 183 périmètres de SAGE -> 53% sont en phase de mise en œuvre (juin 2017) = **104 règlements**
- 598 articles -> **833 règles**

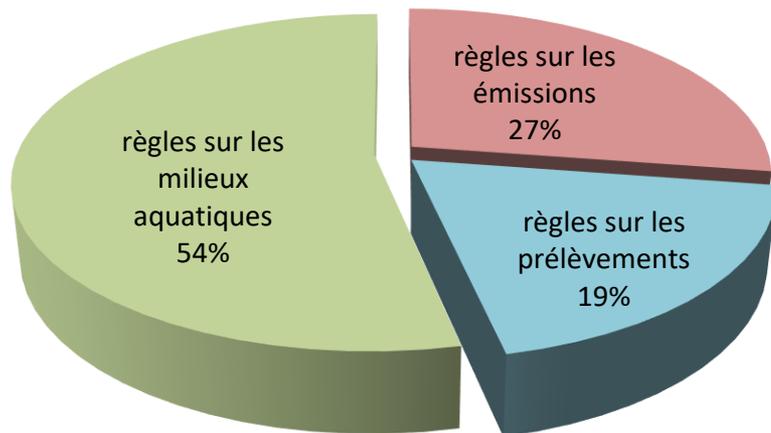
Caractéristiques des règlements

	nombre d'articles	nombre de règles
moyenne	6	8
médiane	5	6
écart-type	3,4	5,5
minimum	1	1
maximum	14	27

Distribution des SAGE en fonction du nombre de règles



Grands domaines de réglementation

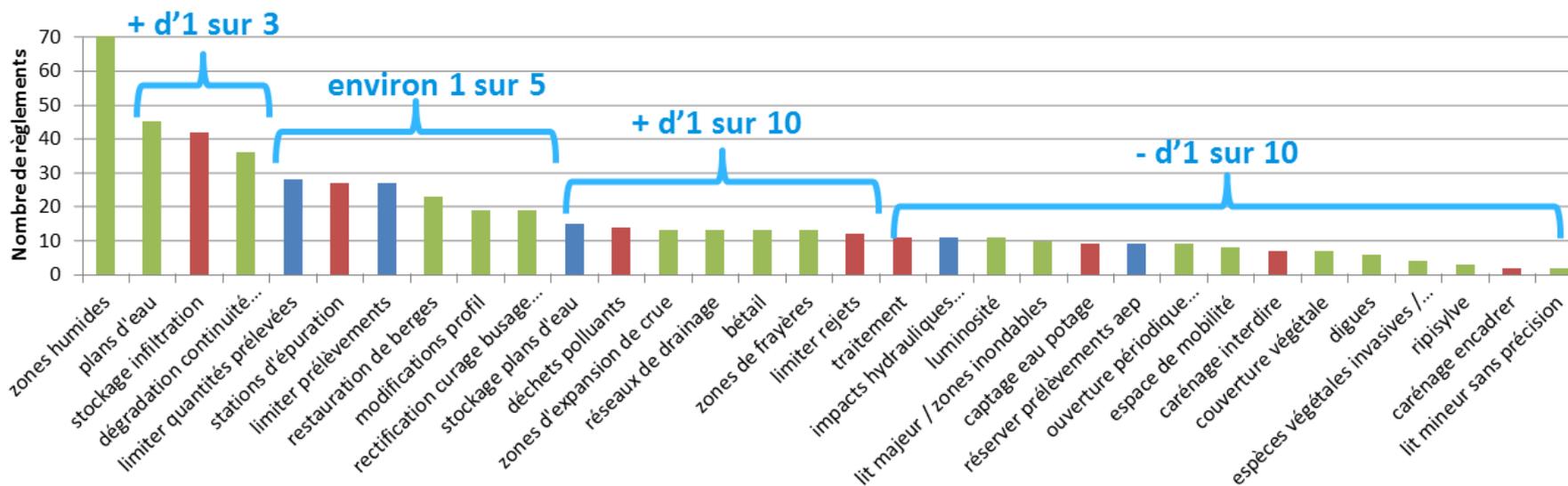


Principales cibles des règles

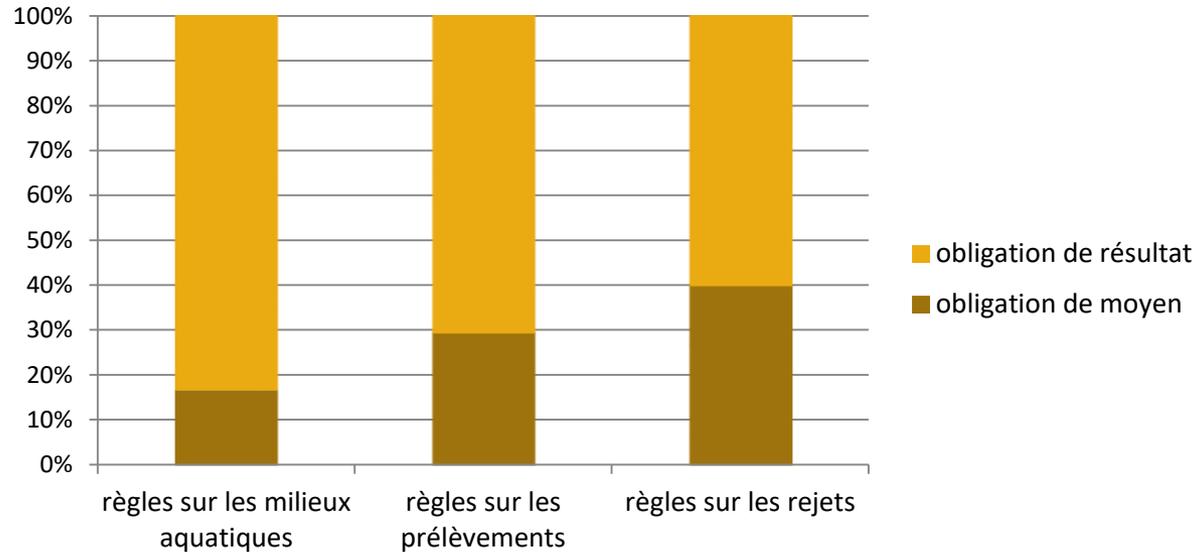
Les règles portent sur des enjeux, des activités et des aménagements très variés : au total 32 cibles ont été recensées. 4 cibles principales se distinguent néanmoins :

- les zones humides** : + de 2 règlements sur 3
- les plans d'eau**
- l'infiltration et le stockage des rejets**
- la dégradation de la continuité écologique** : + d'1 règlement sur 3

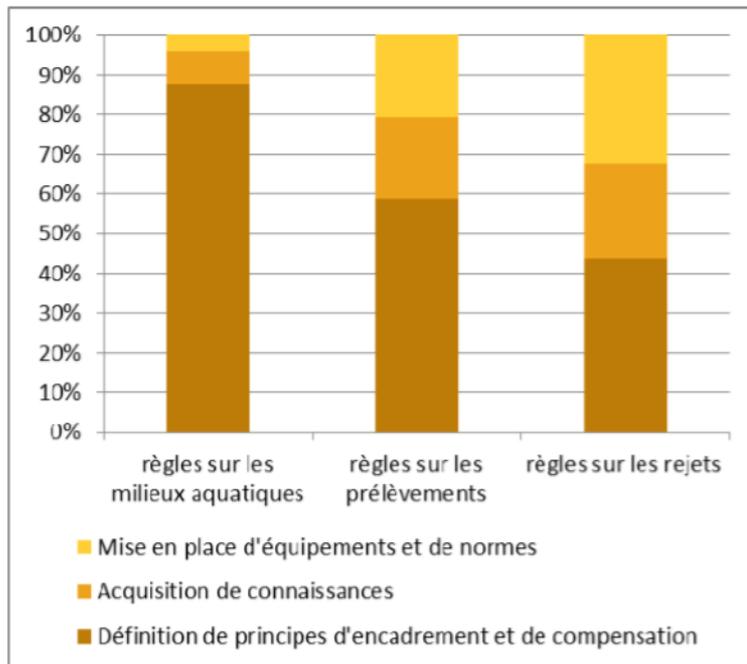
Quelles cibles présentes dans le plus grand nombre de règlements ?



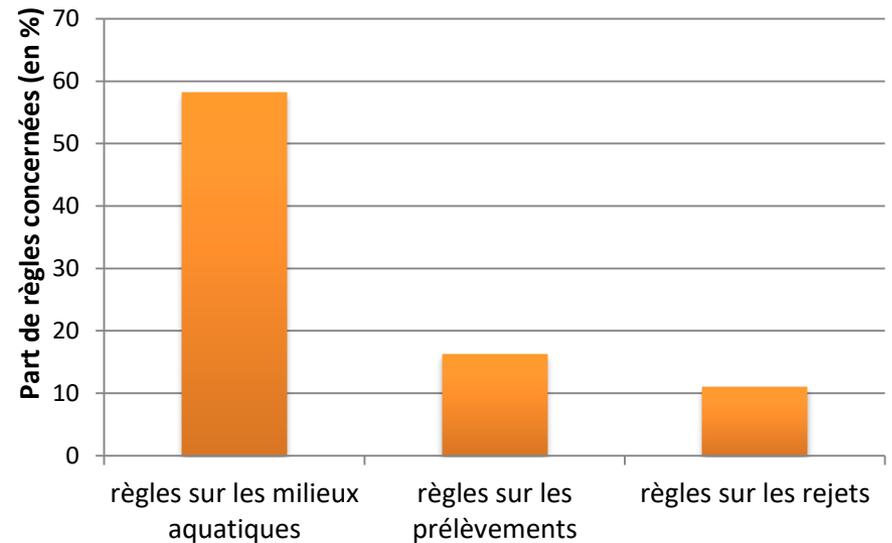
Obligations de moyens ou de résultats ?



Quels sont les leviers activés par les règles ?

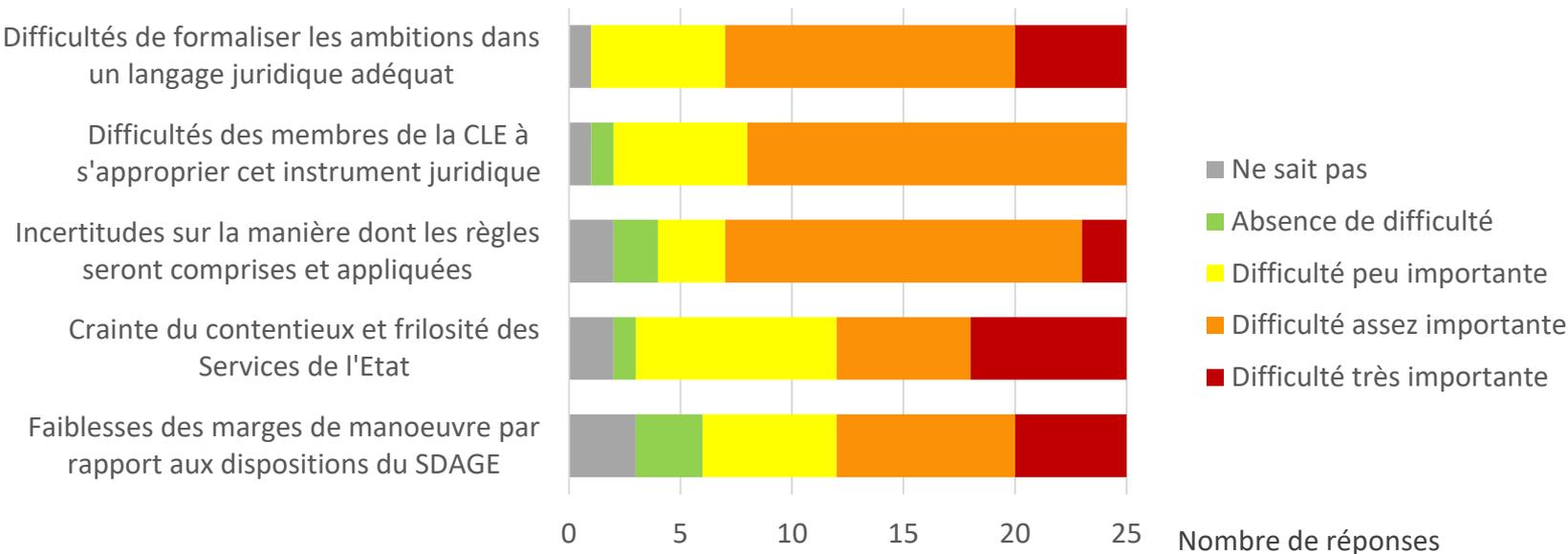


Dans quels domaines prévoit-on des dérogations ?

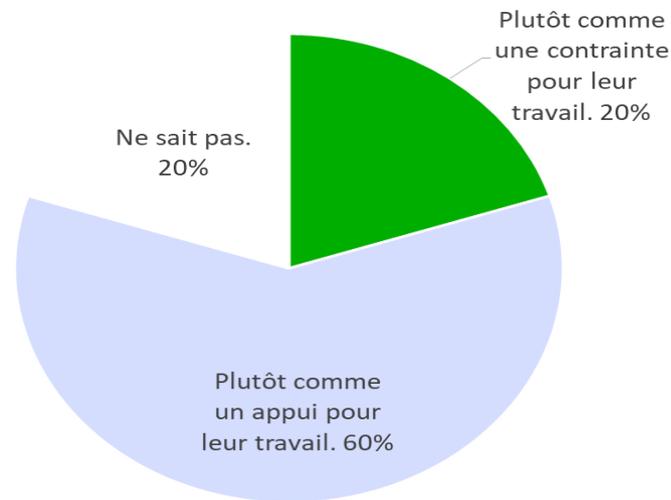


Difficultés liées à l'élaboration du règlement de SAGE

(détail de la répartition des réponses des animateurs)



Selon votre expérience, comment le règlement est-il perçu par vos interlocuteurs de la police de l'eau? (20 réponses)



Résultat de l'enquête en ligne auprès des animateurs de SAGE (29 réponses)

Modalités d'élaboration

Première étape : déterminer sur quoi portera le règlement

- **Explorer le champ des possibles :**

- Appui sur la « jurisprudence administrative »
- Réticence des services de l'Etat : règles inapplicables, règles qui ne « rentrent pas bien dans les cases », règles jugées trop ambitieuses...
- Postures soumise ou offensive des CLE

- **Compromis sur les profils de règles**

Afficher une position
faute d'accroche juridique

Saisir l'opportunité de
pouvoir réglementer

Pousser les limites
pour contraindre



Règles
« symboliques »

Règles
« au cas où »

Règles
« pourquoi pas »

Règles
« initiative »

- **L'épée de Damoclès préfectorale**

Deuxième étape : négocier la rédaction des règles

- Trois formes de compromis

Temporalité de la
règle

Niveau de
juridicité

Exceptions à la
règle

- De la formalisation juridique au vote : comment ne pas perdre l'esprit des règles ?

- Éviter toute rigidification/fragilisation
- Note de doctrine en concertation avec les services de l'Etat
- Adaptation des modalités de vote
- Quid du « parlement de l'eau » ?

« Je ne suis pas certaine qu'ils comprennent bien tous pour quoi ils votent au sein des CLE et qu'ils mesurent bien les conséquences de leurs décisions » (DREAL)

« Au moment du vote, tout le monde regardait ce que faisait le président. C'est bien aussi parce que ça suit, mais il n'y a pas vraiment de discussion sur le fond [...] » (animateur de SAGE)

Troisième étape : Faire vivre les règles

- Travailler à la prise en compte du règlement

Le règlement, appui et contrainte supplémentaire pour les agents de la police de l'eau :
« **La règle est confortable pour l'État, ça permet de refuser systématiquement toute demande [de prélèvement pour l'agriculture]** » (DDT)

« **Les agents de la police de l'eau nous l'avaient dit : "ne l'écrivez pas cet article, on ne sera pas en mesure de l'appliquer". On les a rassurés en leur disant qu'ils ne seraient pas sollicités chaque fois, mais que si on détectait des cas litigieux, on pouvait faire appel à eux pour trancher. Et c'est arrivé une ou deux fois [...]** » (animateur SAGE)

« **Je vois avec les architectes, les aménageurs, [...], je dis "on va vous expliquer comment la règle est née et pourquoi". Ils écoutent et ensuite ils disent qu'ils comprennent et demandent comment faire pour s'améliorer** » (animateur SAGE)

Troisième étape : Faire vivre les règles

- **L'épreuve du réel :**

Déflections et velléités de contournement au sein même de la CLE

« *La première fois que la CLE a eu à se prononcer sur l'application de la règle, **il y a eu la tentation de ne pas l'appliquer**, les représentants agricoles se sont rendus compte qu'ils s'étaient fait avoir » (DDT)*

« *La règle a été utilisée une fois pour bloquer un PLU [...] ; ça a fait du bruit, **la commune s'est rendue compte que son urbanisation était bloquée**, du coup il y a eu une tentative de contournement mais ça n'a pas marché » (DDT)*

Des règles révisées à la baisse ou volontairement ignorées

« *Cette règle n'est jamais apparue dans l'instruction du dossier ! [...] On s'est assis sur notre avis et sur nos remarques » (animateur SAGE)*

Posture plus ou moins offensive des CLE :

- **Posture de composition :** quand « *politiquement, le président de la CLE ne peut pas être contre la déviation routière [qui va avoir un impact sur des zones humides]* », l'objectif est alors d'être dans la « **construction positive** », de « **ne pas se mettre les élus à dos** », mais d'obtenir d'« **être exemplaire** » dans la solution de second choix : les mesures compensatoires (animateur SAGE)
- **Elus prêts à aller au contentieux :** « *les élus ne lâcheraient pas, comme ils n'ont pas lâché sur les règles* » (animateur SAGE)

Trajectoire d'élaboration : cas d'une règle ZH

INVENTAIRE

- Difficultés méthodologiques
- Questions d'échelles et de définition des zones humides

REDACTION DE LA REGLE

- Difficultés d'appropriation par les membres de la CLE
- Crainte du contentieux
- Difficultés de formalisation juridique
- Incertitudes sur la compréhension/application des règles

Règle débattue et validée en CLE

- Opposition Chambre d'Agriculture, élus, industriels, services de l'Etat...
- Processus de concertation dans la durée
- Question du niveau d'ambition

Consultation et enquête publique

- Ajustements dans l'inventaire

Arrêté préfectoral d'approbation

- Sensibilisation/communication auprès des services urba, DDT...
- Mise en place de doctrines
- Toujours beaucoup de discussions (cas particuliers)
- Consultation de la CLE, travail d'accompagnement en amont :

MISE EN OEUVRE

- Connaissance/Interprétation de la règle
- Appui pour les activités de Police de l'Eau
- Problème de moyens pour assurer applicabilité

« Une bonne règle est une règle que l'on a pas besoin d'activer »

Le dispositif SAGE comme modalité de co-management

- L'action de l'Etat s'inscrit dans des mouvements de tension : **entre partage du pouvoir réglementaire et recadrage régulier**
- **Diversité de tactiques déployées par les animateurs de SAGE** afin de dépasser les oppositions et produire un équilibre entre défense des intérêts et dynamique de communalisation
- **Quid de la mise en œuvre effective des règlements ?**
Rôle majeur de la Police de l'Eau et du travail de porter à connaissance mis en œuvre par les animateurs des SAGE

→ *Doter la CLE d'une personnalité juridique ?*

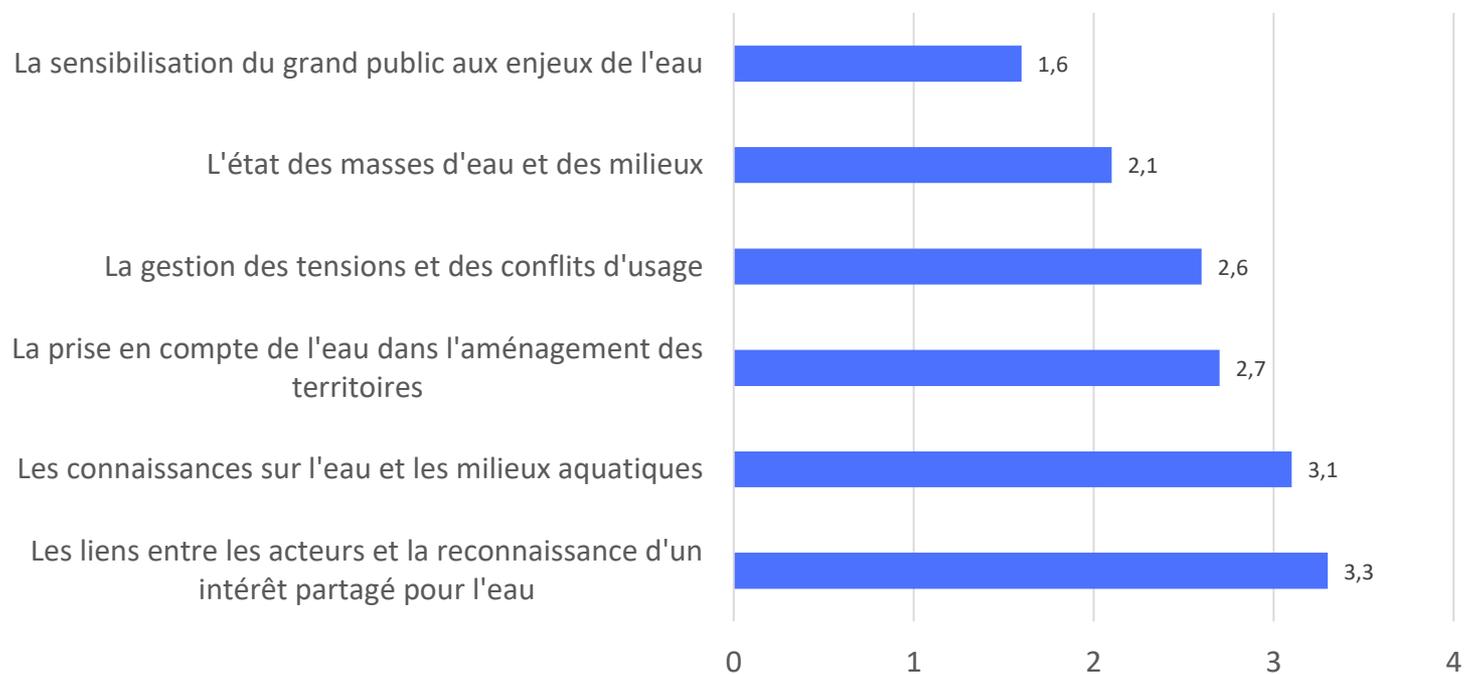
Regards rétro-pro-spectifs sur les SAGE

Principaux apports du dispositif

- « **fabriquer un bassin et l'identité qui va avec** » → un début d'action collective (connaissances, échanges)
- **Mobiliser les élus** et donner une place aux **problématiques de l'eau** et des milieux aquatiques (appropriation des enjeux)
- Principal **outil de planification stratégique** de l'eau → contribuer à construire des projets de développement territorial
- dans certains cas, appui pour structurer un territoire avec de la **maîtrise d'ouvrage** (maillage par des syndicats mixtes)
- **Arène de négociation et de médiation**

Évaluation des effets du SAGE sur les enjeux suivants

(note de 0 à 4 ; moyenne des notes attribuées)



Des limites et des freins

Fragilité/méconnaissance de la CLE

- difficulté à **mobiliser la CLE** une fois la phase d'élaboration passée et embrayer sur la mise en œuvre
- la CLE n'est pas spontanément considérée comme **l'arène naturelle** de prise en charge d'un nouveau problème d'eau
- la CLE n'est pas systématiquement **associée** à toutes les politiques de l'eau, politiques relatives aux nitrates par exemple, ou aux décisions prises en Coderst
- fragilité face aux **grands projets** (économiques ou d'aménagement) et face aux **acteurs agricoles ou industriels**
- fragilité face à un écosystème institutionnel très fourni et face à des acteurs disposant de réelles capacités de **prescription** (Comité de bassin avec SDAGE, agences de l'eau avec politiques d'appui et de contrats)

Lourdeur du dispositif

« **usine à gaz** » **technocratique**, renforcée avec objectifs de bon état de la DCE

Des pistes d'évolution?



Pour un SAGE plus « agile et stratégique »

Recentrage sur des **missions stratégiques** et **desserrer le carcan procédural** pour retrouver le sens du processus...

Donner une **consistance formelle plus forte** à la CLE et des moyens propres lui permettant de dialoguer avec la structure porteuse

Aborder l'eau dans un **projet de territoire + large** (composition CLE élargie à des acteurs de l'aménagement du territoire)

Pour « donner un visage au SAGE »

Inscrire la question de l'eau dans un **projet de territoire** qui fasse sens pour les populations pour assurer son **appropriation et sa mise en œuvre**

Elargissement du champ d'action du SAGE et de la **participation du public**

Approche par **projets**, croisant des enjeux liés à l'eau avec d'autres enjeux du territoire, pour plus d'**opérationnalité**

Pour un SAGE Climat +

Eau comme objet propice à une **territorialisation des politiques publiques d'adaptation au changement climatique** → SAGE plus « offensifs » sur liens eau/santé, eau et nature en ville

Elargissement des CLE à des **acteurs de la santé et de l'urbain, assureurs...**

Expérimentations de situations de crise et mise en place de systèmes d'alerte

Merci pour votre attention



Avec l'adoption de la loi sur l'eau de 1992, la gouvernance territoriale de la ressource en eau s'est progressivement structurée - avec de fortes variations géographiques - autour des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) élaborés par les Commissions locales de l'eau (CLE). La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a renforcé ce dispositif en intégrant dans les documents du SAGE un règlement opposable aux tiers et aux actes administratifs. Le projet ORACLE (« Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE ») a pour objectif d'analyser, dix ans après l'introduction des règlements, la manière dont les Commissions Locales de l'Eau se sont emparées de ce nouveau levier d'action.

<http://geste.engees.eu/sites/default/files/pdf/4pages20.pdf>

Volume 20 numéro 1 | mai 2020

Conservation de la biodiversité : quels modèles de conception et de gestion pour les aires protégées ?



Section courante

Réglementer au plus près des territoires: le cas de la ressource en eau en France

Sophie Lizard, Rémi Barbier et Sara Fernandez

<https://doi.org/10.4000/vertigo.28057>

Open Access

Numéro	Nat. Sci. Soc. Volume 30, Numéro 1, Janvier/Mars 2022
Page(s)	46 - 57
DOI	https://doi.org/10.1051/nss/2022017
Publié en ligne	5 août 2022

Natures Sciences Sociétés 30, 1 46-57 (2022)

La gouvernance de l'eau à l'épreuve du droit négocié. Enquête sur l'activité réglementaire des commissions locales de l'eau