

Analyse de la mise en œuvre opérationnelle des règles et dispositions des SAGE

**SYNTHESE DES RESULTATS DU TRAVAIL DE FIN D'ETUDES D'E. EBNER
(29 MARS 2021-20 AOUT 2021)**

CONSTATS ET PRECONISATIONS

DELEGATION DE BASSIN RHONE-MEDITERRANEE, DREAL AUVERGNE-RHONE-ALPES

Table des matières

Constats.....	1
Règles et dispositions.....	1
Relations entre l'animateur de SAGE et les services de l'Etat	2
Instruction police de l'eau.....	3
Relations entre les services instructeurs.....	3
Suivi / évaluation des effets du SAGE.....	4
Contrôle du respect des règles.....	4
Quelques bonnes pratiques à développer	5
Préconisations	6

Constats

Règles et dispositions

- Les règles sont réellement perçues comme une plus-value. L'instruction d'un dossier loi sur l'eau prend appui sur une règle édictée par les acteurs du territoire, qui perdure même si les élus changent.
- La règle sera plus facilement applicable si l'énoncé est clair et si la DDT a participé activement à la rédaction : il faut qu'elle soit bien comprise et qu'on sache comment l'appliquer concrètement. Attention à éviter les termes qui peuvent être soumis à interprétation : ex d'une règle d'un SAGE qui interdit les « nouveaux prélèvements », notion qui fait débat avec la profession agricole.

- Les animateurs et les services police de l'eau perçoivent la prestation de relecture juridique du projet de SAGE comme essentielle : cette relecture cadre ce qu'il est possible d'écrire ou non, attire l'attention sur les conséquences juridiques de certains termes employés, etc.
Mais elle peut être vécue avec frustration par les acteurs dans le cas où une règle qui est fragile juridiquement est modifiée et devient moins ambitieuse et sans réelle plus-value (ex : la règle va alors se contenter de rappeler la réglementation).
- Les dispositions inscrites dans le PAGD sont perçues comme complémentaires des règles. Elles relèvent parfois plutôt de l'ordre d'une feuille de route politique.
Mais certains considèrent que les dispositions ont peu d'impacts, car le rapport de compatibilité n'est pas assez fort pour les faire respecter, et elles ont finalement la même portée juridique que les dispositions du SDAGE.
- Sentiment d'impuissance pour orienter l'urbanisme et pour que celui-ci soit à la hauteur des enjeux. Le rapport de compatibilité avec les dispositions du PAGD qui concernent l'urbanisme permet de trop grandes marges de manœuvre.
- Les bureaux d'études ne savent généralement pas analyser correctement la compatibilité du projet avec le SAGE, et se contentent parfois d'une analyse de la compatibilité avec le SDAGE.
- Pression et lobby de certains acteurs sur certains dossiers. L'instructeur police de l'eau émet son avis réglementaire et technique, qui n'est parfois pas 100% transcrit dans l'arrêté préfectoral, qui assouplit.
Dans certains cas, lorsqu'il y a déjà eu des arbitrages politiques et un avis du préfet en amont d'un dépôt d'un dossier, les animateurs et le service police de l'eau sont mis en difficultés.
- Les règles qui portent sur la gestion quantitative ou l'assainissement sont de manière générale plus faciles à appliquer car elles sont chiffrées et l'action à conduire est opérationnelle.
Mais attention à certains cas particuliers : ex d'un SAGE pour lequel le volume annuel de l'OUGC est défini par le PAGD du SAGE, et qui est à calculer chaque année sur la base d'une moyenne glissante sur 7 ans. La règle fixe quant à elle la répartition par usage. Cela pose des difficultés d'application suite à la succession d'années de sécheresse : les volumes calculés pour l'irrigation sont très bas et intenables.
- Difficultés constatées sur l'application des règles qui portent sur les zones humides, les cours d'eau et leur espace de bon fonctionnement et la continuité, notamment lorsqu'elles sont soumises à interprétation.
- Des difficultés de compréhension de l'article R.212-47 du code de l'environnement concernant les « zones humides d'intérêt environnemental particulier » ou les « captages d'eau potable d'importance particulière », qui conduisent à ne pas écrire de règles sur ces sujets.

Relations entre l'animateur de SAGE et les services de l'Etat

- L'animateur de SAGE et l'instructeur police de l'eau constituent un réel binôme, essentiel pour appliquer les règles et dispositions des SAGE. Dans la plupart des SAGE, les échanges sont fréquents, les relations sont bonnes, et considérées comme suffisantes par les deux acteurs. La fréquence des échanges dépend également des thématiques des règles et des dispositions, des projets en cours sur le territoire et de la phase du SAGE (révision des autorisations de prélèvement, révision du SAGE...).
- Il y a néanmoins quelques SAGE pour lesquels les contacts avec la DDT sont très rares.
- De plus on constate que les pratiques sont hétérogènes : certains animateurs veulent être consultés systématiquement sur l'ensemble des projets, d'autres n'ont pas assez de temps et se limitent aux consultations prévues par la loi (les autorisations par exemple), certains se mettent

d'accord avec la DDT sur le processus de consultation (dossiers en déclaration au cas par cas selon les enjeux, points réguliers...).

Le délai de 30-45 jours pour que la CLE rende son avis est jugé trop court.

Le turn-over dans les services des DDT impacte les pratiques de collaboration et peut être chronophage pour l'animateur de SAGE.

- Les instructeurs ICPE et les agents en charge des carrières n'ont pas toujours le réflexe de solliciter la CLE, et les relations sont quasi inexistantes avec l'animateur (hypothèses sur les raisons : méconnaissance du SAGE ? Rôle et avis de l'autorité environnementale davantage connus et visibles dans le processus d'instruction ?).
- Les échanges entre l'animateur de SAGE et le service urbanisme de la DDT sont rares.

Instruction police de l'eau

- Certaines règles et dispositions des SAGE sont intégrées dans les doctrines d'instruction ou dans les politiques d'opposition à déclaration loi sur l'eau (ex : prélèvements d'eau, forages, protection des nappes, assainissement, gestion des eaux pluviales) mais cela n'est pas systématique.
- Lorsqu'il y a plusieurs SAGE sur un même département, il est plus difficile pour les instructeurs de bien connaître et assimiler les règles et dispositions des SAGE s'appliquant sur telles ou telles communes. Certaines DDT utilisent des outils SIG pour que l'information soit plus rapidement accessible.
- Après une révision du SAGE, de nombreux actes administratifs doivent être actualisés (ex : lorsqu'on fixe un seuil de traitement du phosphore qui s'impose à toutes les stations d'épuration), ce qui représente une charge importante de travail pour les services police de l'eau (pour l'exemple du phosphore, la DDT avait un délai de 3 ans pour reprendre les arrêtés des 300 stations d'épuration, puisqu'il y a un diagnostic et une analyse à faire sur chaque station au préalable, à moyens humains constants).
- Pour que la séquence Eviter-Réduire-Compenser soit effective, il y a un besoin de systématiser un échange entre le pétitionnaire et le service police de l'eau préalablement au dépôt du dossier pour faire un cadrage sur les enjeux à intégrer et les éléments attendus, et notamment rappeler les règles du SAGE.

Relations entre les services instructeurs

- Les relations entre les services police de l'eau et les services ICPE s'opèrent généralement dans le cadre formalisé des procédures d'instruction des dossiers : la DREAL/ICPE consulte la DDT lorsque la procédure ICPE « embarque » la procédure loi sur l'eau, et vice-versa.
- La coordination est plus forte entre ces services lorsque les enjeux du territoire l'exigent.
Exemple d'un département où il y a 3 SAGE avec des enjeux forts sur la gestion quantitative : très bonne coordination entre les services police de l'eau, urbanisme et ICPE, et avec les autres services de l'Etat qui siègent en MISEN.
Exemple d'un autre département sur lequel il y a de nombreuses fromageries et des enjeux de traitement de leurs eaux usées : forte collaboration entre le service police de l'eau et le service en charge des ICPE.
- L'organisation des services et des équipes est différente d'une DDT à l'autre. De façon générale, on constate qu'il n'y a pas encore une bonne appropriation des SAGE par les services ICPE et urbanisme. On observe encore des cloisonnements entre services. La communication des informations sur les SAGE est à renforcer.

- L'étude a permis de relever des bonnes pratiques qui permettent de renforcer la synergie entre les services autour des SAGE (cf. page 5). Elles sont à diffuser et à développer.

Suivi / évaluation des effets du SAGE

- Les animateurs de SAGE ont des difficultés à suivre les effets des dispositions et des règles. Il n'y a parfois pas de données ou bien d'outils mis en place pour avoir ces données. De plus l'animateur ne peut pas se substituer à l'Etat pour récupérer certaines données. Le travail de bancarisation est chronophage et fastidieux (récupération de la donnée, analyse, production des chiffres, mise en forme...).
- Lorsqu'il y a un contrat de rivière sur le territoire, les données de suivi des actions et les données établies à l'occasion du bilan à mi-parcours ou de fin de contrat permettent d'alimenter les données de suivi du SAGE.
- Un porteur de projet peut parfois saisir directement une collectivité pour connaître une règle et orienter son projet ; les services de l'Etat ne consultent pas l'animateur sur l'ensemble des dossiers ; l'animateur ne peut donc pas savoir quelle(s) règle(s) ou disposition(s) du SAGE ont été mobilisées pour recadrer un projet, et donc lesquelles sont réellement effectives et appliquées. Les résultats de l'enquête en ligne montrent que plusieurs DDT informent la CLE (ou l'animateur de SAGE) lorsqu'une règle est utilisée pour refuser un projet.
- L'outil « tableau de bord » du SAGE est peu utilisé : manque de données, manque de temps pour mettre à jour les indicateurs. Les animateurs donnent la priorité aux actions de mise en œuvre du SAGE, et de mise en réseau, communication et sensibilisation pour que les acteurs s'approprient le SAGE.

Contrôle du respect des règles

- Les résultats de l'enquête en ligne montrent qu'il n'y a pas de réponse nette à la question « Les règles sont-elles prises en compte dans les plans de contrôle de l'Etat ? ». Cela dépend du type de règle. La plupart des règles s'appliquent via le cadre réglementaire général que le plan de contrôle intègre déjà. Il y a parfois aussi des règles qui sont trop spécifiques qui ne sont pas à « l'instant t » mobilisées sur des projets, donc elles ne sont pas transcrites dans un arrêté, et donc il n'y a pas lieu de faire un contrôle. Il s'agit plutôt d'une prise en compte indirecte des règles, puisqu'un arrêté est pris sur la base de l'instruction d'un dossier, et peut contenir des prescriptions en lien avec des dispositions ou règles du SAGE. Et c'est ensuite le service en charge du contrôle qui vérifie si les prescriptions contenues dans les arrêtés sont bien respectées.
- Le manque de moyen humains pour le contrôle a pour conséquence un non-respect de la règle, et un manque de sanction lorsque par exemple une infraction est portée à connaissance à un animateur de SAGE par un usager (ex : un épandage sur un secteur où cela est interdit). Autre exemple : certains animateurs font face à des « bons » foreurs, qui voyant que la règle n'est pas respectée par des « mauvais » foreurs, menacent de ne plus la respecter à leur tour. L'absence de sanction par manque de contrôle sur le terrain par les services, et le manque à gagner en respectant la règle, poussent les foreurs « vertueux » à ne plus accepter ces règles. Le particulier voudra faire réaliser son forage coûte que coûte et si un foreur lui refuse au titre de la règle du SAGE, il ira consulter un foreur moins scrupuleux.
- La baisse des moyens constante dans les services de l'Etat ne permet pas la bonne application des SAGE, ni les échanges fréquents avec les animateurs, et ne permet plus d'aller sur le terrain, ni de réaliser les contrôles.

Quelques bonnes pratiques à développer

POUR LE SUIVI DES EFFETS DU SAGE

- Un animateur de SAGE a expliqué qu'à chaque fois qu'il recevait un dossier, quelle que soit la thématique, il rentrait les différentes caractéristiques du projet avant et après approbation dans une base de données.
- Un autre animateur tient à jour un tableau de suivi des déclarations et autorisations loi sur l'eau sur le territoire par type de IOTA, ce qui permet d'identifier les principales IOTA impactant les milieux et donc devant faire a priori l'objet d'un encadrement plus fort.
- Une DDT envoie à l'animateur de SAGE tous les arrêtés d'autorisation et les récépissés de déclaration loi sur l'eau pris sur le territoire du SAGE, avec les dossiers de projet correspondants.

POUR FACILITER L'INSTRUCTION

- Utiliser les outils SIG pour identifier rapidement les règles et dispositions qui s'appliquent sur telle ou telle commune, et pour afficher les cartes du SAGE.

COMMUNICATION / COORDINATION / ECHANGES

- En interne DDT, entre le service police de l'eau et le service urbanisme :
 - Réunions pour passer en revue les projets de PLU(i) et de SCoT, pour porter à connaissance et alerter sur les enjeux de l'eau et le contenu du SAGE.
 - Contribution systématique de certains services police de l'eau aux notes d'enjeux et aux porter à connaissance des documents d'urbanisme.
 - Organisation d'une rencontre (réunion, visite de terrain, ...) entre le service police de l'eau, l'animateur de SAGE, et le service urbanisme, pour expliquer quels sont les enjeux du SAGE et son contenu.
 - Alternier entre le service urbanisme et police de l'eau pour siéger à la CLE.
- Communication / coordination inter-services de l'Etat en MISEN : point systématique sur les SAGE à l'ordre du jour des MISEN, et participation ponctuelle de l'animateur SAGE pour qu'il explique le contenu du SAGE et les enjeux.
- Réunions sur le terrain entre l'animateur SAGE et l'instructeur police de l'eau.

OUTILS DE COMMUNICATION / FORMATION ELABORES PAR LES ANIMATEURS SAGE

- Guides / plaquettes du SAGE pour aider à son application par les collectivités (notamment dans le domaine de l'urbanisme), les porteurs de projet, les services de l'Etat, ...
- Exemples d'outils mis en place par un SAGE :
 - Plaquette du SAGE
 - Film sur la gestion de l'eau
 - Communication auprès des étudiants
 - Rencontre avec les acteurs du territoire
 - Fiches d'application des règles (1 fiche /règle) permettant de faciliter la compréhension des règles à tout un chacun via un vocabulaire accessible et des illustrations
 - Un module de formation pour les agents communaux et les élus sur l'application de la règle relative à l'encadrement des forages domestiques

Préconisations

PROPOSITIONS FORMULEES PAR DES ANIMATEURS DE SAGE POUR FACILITER LE SUIVI DES EFFETS DU SAGE

- Proposition que les services police de l'eau élaborent un bilan des infractions constatées à l'échelle du SAGE.
- Le niveau bassin ou le niveau national pourrait élaborer un outil permettant de générer facilement des résultats d'indicateurs environnementaux à l'échelle des SAGE en mobilisant les diverses bases de données nationales ou de bassin.
- Associer le tableau de bord avec une convention multi-partenaires permettant de recueillir plus facilement les données nécessaires au suivi.

RECOMMANDATIONS

DANS LE DOMAINE DE LA REGLEMENTATION

- Ajouter de la souplesse à la procédure de révision des SAGE : lorsqu'après approbation du SAGE, une règle pose des problèmes ou génère des blocages, il faut réviser tout le SAGE, ce qui peut être fastidieux.
- Clarifier certains domaines qui peuvent faire l'objet de règles (R.212-47 CE) : par exemple les « zones humides d'intérêt environnemental particulier » ou les « captages d'eau potable d'importance particulière ».

REDACTION DES REGLES

- La rédaction de la règle doit être claire, précise, solide techniquement et juridiquement, et elle doit être concertée avec l'ensemble des acteurs, y compris la DDT, pour qu'elle trouve application et ne soit pas sujette à interprétation ni remise en cause par les acteurs.
- Anticiper sur les conditions d'application de la règle.
- Anticiper sur les données nécessaires à acquérir pour contrôler si la règle est respectée (cela dépend du type de règle bien sûr).

POUR AMELIORER L'APPLICATION DES REGLES ET DISPOSITIONS PRESCRIPTIVES

- Dialogue entre l'animateur SAGE et le service police de l'eau pour se mettre d'accord sur les pratiques de consultation, de collaboration, d'information, et pour identifier ensemble les leviers pour améliorer la coordination avec le service urbanisme et les instructeurs ICPE.
- Les services instructeurs ICPE ou loi sur l'eau doivent veiller à informer les animateurs SAGE sur le devenir des dossiers IOTA ou ICPE suite aux avis de la CLE.
- Intégrer les règles et dispositions des SAGE dans les doctrines d'instruction (loi sur l'eau, ICPE, urbanisme) ; les politiques d'opposition à déclaration ; les notes d'enjeux et porter à connaissance des documents d'urbanisme.
- Contribution systématique des services polices de l'eau aux porter à connaissance et notes d'enjeux des documents d'urbanisme, en associant les animateurs SAGE.
- Informer les animateurs SAGE lorsqu'un projet de PLU(i) ou SCoT démarre, et faciliter leur participation aux réunions du porteur du document d'urbanisme ou à une rencontre spécifique.

- Formation de tous les instructeurs au contenu du SAGE (instructeurs police de l'eau, instructeurs ICPE, agents chargés de suivre les documents d'urbanisme, voire même Autorité environnementale), par le service politiques de l'eau de la DREAL par exemple.
- Sensibilisation et formation des élus et des acteurs du territoire.
- **Diffuser et développer les bonnes pratiques** identifiées dans l'étude.

Autres recommandations, plus difficiles

- Les entretiens confirment qu'il y a vraiment un **enjeu de temps et donc de moyens humains supplémentaires** pour expliquer, sensibiliser, former, animer, contrôler etc. Il faudrait donc plus de moyens humains (animateurs SAGE et agents police de l'eau) pour :
 - communiquer/expliquer sur les dispositions et règles des SAGE auprès des acteurs des territoires, des autres services de l'Etat, pour que le SAGE soit approprié et appliqué par tous les acteurs ;
 - effectuer les contrôles, et sanctionner en cas d'infractions ;
 - suivre les effets du SAGE, récolter des données et les bancariser dans un tableau de bord. En effet, un meilleur suivi, plus régulier, permettrait de connaître les conséquences concrètes des règles, celles qui fonctionnent bien, et ainsi permettrait de capitaliser les données et préparer une révision du SAGE si nécessaire pour améliorer sa portée.
- Rendre obligatoire un groupe de travail entre le porteur d'un projet, le service police de l'eau et l'animateur SAGE le plus en amont possible du projet pour éviter et réduire au maximum les impacts du projet sur l'environnement.
- Renforcer le code de l'urbanisme : pour renforcer la prise en compte des enjeux de l'eau par les SCoT et PLU(i).
- Donner le statut de personne publique associée (PPA) aux CLE (et des postes supplémentaires d'animateurs SAGE pour absorber la charge de travail supplémentaire sur l'urbanisme).
- Former les bureaux d'études à la portée juridique de l'outil SAGE, et à l'analyse de compatibilité et de conformité d'un projet au SAGE.
- Rendre obligatoire l'accès à certaines données pour faciliter le travail de suivi et d'évaluation des effets du SAGE et le contrôle.