

Gouvernance territoriale de l'eau : jalons pour une rétro-prospective

Le 6 juillet 2018 s'est tenu à Paris un atelier de réflexion regroupant chercheurs et praticiens de la gouvernance territoriale de la ressource en eau. Cet atelier était destiné plus précisément à dresser les grandes lignes d'un bilan du dispositif CLE/SAGE et à esquisser quelques pistes de prospective. Cette note synthétise la réflexion collective. Elle est structurée selon les principales séquences de l'atelier.

1 | Quelques éléments pour planter le décor

a. Les SAGE au prisme de la littérature

Un tableau très général des travaux académiques relatifs à la gouvernance territoriale de la ressource en France a d'abord été proposé. Une rapide étude bibliométrique montre que i) plus de 90 % des articles ont été publiés ces dix dernières années, ii) trois problématiques occupent une place prépondérante au sein du corpus : la gestion des inondations, la gestion par bassin versant et les questions de gouvernance à différentes échelles et enfin iii) quatre principaux référentiels théoriques structurent ce champ (cf. encadré).

Les quatre principaux référentiels théoriques

1. L'économie institutionnelle et la gestion des communs, qui se demandent comment des communautés d'usagers ou d'ayants droits gèrent durablement leurs ressources communes (Ostrom) ;
2. La gestion adaptative et l'analyse systémique, avec des travaux qui s'interrogent sur les façons de donner de « l'agilité » à la planification et à la gestion (C. Pahl-Wostl, C. Folke...) ;
3. La *political ecology*, attachée à la compréhension des mécanismes de construction et des jeux de pouvoir qui président à la définition des qualités de l'eau, à la répartition de ses usages, aux façonnages de sa circulation ;
4. Enfin, la sociologie/science politique de l'environnement, qui questionne les instruments et dispositifs d'action publique pour une gestion durable de l'eau.

Si on resserre la focale sur le dispositif SAGE/CLE, trois faits saillants ressortent de la littérature. En premier lieu, il apparaît que le dispositif souffre de fragilités et de difficultés structurelles. On peut relever tout d'abord les asymétries de pouvoir entre acteurs, et la capacité de blocage ou de minoration des ambitions par des coalitions mouvantes en fonction des enjeux à défendre. Il apparaît ensuite que la capacité politique de la CLE est souvent faible ou dominée par celle d'autres instances traitant d'autres politiques (aménagement...), et que la CLE peine à être le lieu unique où se règlent les questions liées à l'eau. Mais si les obstacles qui se dressent face à l'objectif de constituer l'eau en « bien commun territorial » sont nombreux, les conditions qui facilitent ou rendent possible ce processus ont également pu être mises en évidence : capacité à mobiliser des ressources financières et humaines suffisantes et des porteurs politiques engagés, appui d'un animateur à même d'articuler différents types de rapport à l'eau et de manier différents « langages », approche par projet de territoire. En dernier lieu, la CLE semble être traversée par une pluralité de logiques d'action – cadre de concertation, arène de négociation, instance d'orchestration d'une politique, instance de production réglementaire... – dont les rapports oscillent entre complémentarité et concurrence. En fin de compte, la métaphore du « parlement de l'eau » est-elle bien adaptée

pour qualifier ce dispositif ? Ne pourrait-on pas la qualifier de syndicat de copropriété ? De Rotary Club de l'eau ? Ou encore de Chambre consulaire de l'eau ?

b. Qu'en disent les animateurs ?

Une enquête conduite au sein du laboratoire GESTE en juin 2018 auprès des animateurs de SAGE (ayant recueilli 29 réponses) a permis de compléter ce premier cadrage. Les résultats montrent que les SAGE sont avant tout perçus comme ayant permis de faire du lien entre acteurs et de produire des connaissances. Les effets sur l'état des masses d'eau sont jugés généralement faibles ou moyens, ce qui soulève des interrogations vis-à-vis de l'atteinte des objectifs de la DCE. Toutefois, les SAGE sont encore assez jeunes par rapport aux temporalités de mise en œuvre des actions et de leur traduction en effets mesurables, qui correspondent également à des temporalités longues.

Concernant le règlement introduit par la LEMA, les résultats montrent que la formalisation juridique en tant que telle constitue une difficulté forte et partagée. L'appropriation du règlement par la CLE, et les incertitudes sur la manière dont les règles seront comprises et appliquées, sont des difficultés très répandues mais généralement considérées comme moins fortes, et dans certains cas sans difficulté. Concernant les effets sur le fonctionnement interne des CLE, les animateurs ont exprimé des effets variés (de la cohésion à l'exacerbation des tensions), mais avec globalement un effet positif. Cela dépend fortement des territoires et des thématiques de réglementation.

2 | État des lieux partagé

Trois groupes mixtes ont travaillé ensuite pour dresser leur propre état des lieux.

a. Principaux apports du dispositif

Pour un participant engagé de longue date dans la gouvernance territoriale, un SAGE « ça sert à fabriquer un bassin et l'identité qui va avec ». En d'autres termes, c'est un début d'action collective, qui permet de créer des connaissances (et notamment des cartes) sur l'eau et de l'interconnaissance entre protagonistes de l'eau. A minima, cela mobilise des élus sur la question de l'eau et cela permet de rééquilibrer le rapport de forces en faveur de l'eau et des milieux aquatiques face aux autres enjeux et politiques du territoire. Pour un autre participant issu de l'administration, et qui intervient en appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE, leurs effets sur l'appropriation des enjeux liés à l'eau par les élus sont évidents. Pour un troisième participant travaillant avec les élus de bassin, le SAGE est le principal outil de planification stratégique de l'eau, et il peut contribuer à construire des projets de développement territorial. La capacité des SAGE à fabriquer une politique est partagée par plusieurs participants. L'un d'eux insiste aussi sur leur capacité, dans certains cas, à structurer un territoire avec de la maîtrise d'ouvrage (maillage par des syndicats mixtes), ce qui mériterait selon lui d'être plus systématique. Enfin, le rôle d'arène de négociation et plus globalement de médiation a également été souligné : il faut entendre médiation ici au sens d'interactions et d'échanges dans lesquels il est possible de parvenir à une suspension provisoire des asymétries de pouvoir, et à une place plus importante laissée à la confrontation réglée des arguments.

b. Des limites et des freins

Il apparaît d'abord aux yeux des participants que la CLE en tant que telle est méconnue : fait significatif, on parle généralement du SAGE pour désigner en fait le dispositif SAGE/CLE. Cela s'explique par plusieurs facteurs : un faible investissement de l'intérieur, par des élus qui

Atelier de réflexion prospective – 06/07/2018

parfois ne savent pas toujours pourquoi ils sont là, sauf celles et ceux qui ont choisi d'en faire un tremplin politique (mais ils sont sans doute rares...); la difficulté à donner du « grain à moudre » à cette CLE, une fois passée l'intense mobilisation liée à la phase d'élaboration ou, en d'autres termes, la difficulté d'embrayer sur la phase de mise en œuvre une fois le SAGE adopté et à prendre la mesure de la portée stratégique de cette phase derrière le cadrage plus technocratique qui se met en place (difficile prise de conscience que « ce n'est pas juste l'application d'un contrat »).

Autre facteur et autre source de fragilité, il apparaît que la CLE n'est pas spontanément considérée comme l'arène naturelle de prise en charge d'un nouveau problème d'eau lorsqu'il surgit, et que le réflexe, notamment des services de l'État, serait plutôt de mettre sur pied une structure *ad hoc*. De même, 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 (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques). La CLE et la politique de l'eau restent par ailleurs fragiles face aux grands projets (économiques ou d'aménagement) et face aux acteurs agricoles ou industriels, même si une évolution favorable a été relevée au sens où les oppositions/obstructions systématiques ne semblent plus de mise aujourd'hui. Pour peser davantage, il faudrait pouvoir administrer la preuve de l'efficacité du dispositif, sur la situation de l'eau en général et celle de l'état des masses d'eau en particulier, mais la tâche est complexe, que l'évaluation soit envisagée de manière directe ou contrefactuelle en imaginant ce qui se serait passé sans ce dispositif.

Le dispositif apparaît également comme très lourd et technocratique. C'est l'image de « l'usine à gaz » qui a été évoquée, qui peut freiner par exemple l'engagement d'une révision. La dimension technocratique a été renforcée lorsque le SAGE a pris en charge la déclinaison territoriale des objectifs de bon état de la DCE, avec notamment l'arrivée d'indicateurs peu parlants pour les acteurs. Enfin, le dispositif doit trouver une place et une marge d'autonomie au sein d'un écosystème institutionnel très fourni, et face à des acteurs disposant de réelles capacités de prescription, qu'il s'agisse du Comité de bassin avec le SDAGE ou des agences de l'eau avec leurs politiques d'appui et de contrats.

c. Des interrogations partagées

Cet exercice de bilan a été jalonné enfin par des interrogations nombreuses dont on peut dresser un petit florilège :

Faut-il des SAGE partout ?

Face au défi permanent de l'intégration des différentes dimensions de la politique de l'eau, est-il réaliste, voire souhaitable, d'espérer avoir une structure unique ?

Quel est l'objectif des SAGE ? L'atteinte du bon état selon la DCE, ou la mise en place d'un développement durable des territoires en adéquation avec la ressource en eau ?

Faut-il alors élargir le SAGE, jugé trop « mono-eau », pour pouvoir soutenir un tel projet de développement territorial ?

Comment éviter que les aspects stratégiques de planification du SAGE ne soient noyés dans les objectifs juridiques ou les bonnes intentions ? Quel contenu/portée donner au SAGE pour assurer son intérêt et son portage politique ?

Dans la perspective du changement climatique, la question du partage de l'eau est à l'origine d'un questionnement croissant : le SAGE peut-il être une réponse pour territorialiser les politiques d'adaptation au changement climatique ?

Atelier de réflexion prospective – 06/07/2018

Quels seront les effets des baisses de moyens des agences de l'eau sur leur soutien aux politiques et à l'animation territoriales ?

Comment va évoluer la tension entre recentralisation – uniformisation, et maintien de la capacité des SAGE à être spécifiques à leur territoire ?

Comment vont évoluer les structures porteuses ? Quelles seraient les conséquences d'une uniformisation (autour des syndicats mixtes, EPAGE, EPTB), au détriment d'une diversité source de richesse et gage de capacité à prendre en charge les spécificités territoriales ?

3 | Quel(s) SAGE du futur ?

Plusieurs pistes d'évolution/inflexion ont été proposées, articulées autour de 4 dominantes contrastées, pour penser un « SAGE du futur ».

Quatre dominantes pour penser le SAGE du futur

1. Un SAGE Techno + ?

Des SAGE qui s'appuient fortement sur une batterie indicateurs, centrés sur la performance écologique, qui gouvernent les actions menées localement. Des CLE et leurs animateurs qui deviennent des acteurs incontournables de la mise en œuvre locale de la DCE.

Qui est alors responsable en cas de non atteinte du bon état ?

2. Un SAGE Sensible + ?

Des SAGE plus efficaces parce qu'ils intégreraient un lien plus étroit avec l'expérience familière d'un « public de l'eau » au-delà du petit cercle technocratique actuel. Il ne s'agit pas ici tant du grand public que d'un public qui se sent concerné, qui est vigilant, et qui est plus large que le public actuel.

Les paysages, le patrimoine....peuvent-ils être une occasion de renouveler la gestion de l'eau?

3. Un SAGE Offensif + ?

Des SAGE qui ont conquis une légitimité et une présence plus forte vis-à-vis des acteurs des politiques d'aménagement et d'urbanisme. La CLE serait Personne Publique Associée dans les procédures d'urbanisme et d'aménagement, de sorte à pouvoir être systématiquement consultée sur des projets susceptibles de la concerner.

Faut-il aller vers une extension du champ de la réglementation?

4. Un SAGE Demo + ?

Des SAGE dont les membres sont élus directement, et dont la mission est recentrée sur la stratégie, avec des citoyens mieux et plus associés dans la décision, mais aussi dans la mise en œuvre avec une « gestion citoyenne »

Faut-il identifier et outiller des citoyens pour en faire des représentants des générations futures? Et pourquoi ne pas intégrer des porte-parole des non-humains ?

À partir de ces pistes de réflexion, les participants ont travaillé en 3 groupes pour élaborer une ébauche de « SAGE du futur ». Il s'agissait aussi d'imaginer les recherches qui auraient du sens pour approfondir et concrétiser ces images du futur. Les principales caractéristiques des trois SAGE imaginés sont présentées ci-après.

a. Pour un SAGE plus « agile et stratégique »

La ligne directrice de ce « SAGE du futur » consiste à refonder une CLE sur les bases suivantes :

Atelier de réflexion prospective – 06/07/2018

- Un recentrage sur des missions stratégiques, devant se traduire par l'élaboration d'un document politique clair et ramassé, rédigé dans un délai raisonnable ;
- Aborder l'eau dans la perspective d'un projet de territoire plus large, ce qui permet d'aborder autrement les enjeux économiques et d'aménagement ;
- Un état des lieux également repensé dans une perspective stratégique : quelles sont les connaissances nécessaires pour répondre aux enjeux et attentes du territoire, et permettre ensuite aux membres de la CLE d'élaborer leur document stratégique ?
- Une composition élargie, incluant notamment, dans des formes à imaginer, des acteurs de l'aménagement et du développement du territoire ;
- La reconnaissance d'un rôle de pivot des politiques liées à l'eau.

Dans cette perspective il apparaît nécessaire que la CLE bénéficie d'une consistance formelle plus forte et de moyens en propre (elle n'est actuellement qu'une commission administrative), lui permettant de dialoguer avec la structure porteuse en charge de décliner opérationnellement la ligne politique. Ce « SAGE du futur » fait l'hypothèse qu'en desserrant le carcan procédural, il sera possible de retrouver le sens du processus.

b. Pour « donner un visage au SAGE »

La ligne directrice consiste ici à relier / inscrire la question de l'eau dans un projet plus global de développement durable du territoire qui fasse sens pour les acteurs, et qui soit élaboré de manière participative. L'idée est à la fois de donner plus de place à la participation et d'élargir le champ dans lequel s'inscrivent les politiques de l'eau afin de favoriser leur appropriation et leur mise en œuvre. Les projets dépasseraient le cadre de la gestion de l'eau en y intégrant d'autres enjeux. Le lien social à l'eau et un projet permettant la baignade dans la Seine ont par exemple été évoqués.

L'idée d'un appel à projets, sur la base des enjeux identifiés, a été évoquée. L'approche par projets vise à orienter la stratégie du SAGE vers plus d'opérationnalité. Face au risque d'une inégalité entre territoires en fonction de leur capacité à identifier des enjeux et à élaborer des projets en accord avec ces enjeux, la nécessité d'un accompagnement spécifique a été soulignée.

c. Pour un SAGE Climat +

La ligne directrice ici est celle du changement climatique, et de l'adaptation qu'il faudra mener au regard de ses effets sur la disponibilité et la qualité de l'eau, ainsi que sur les événements extrêmes, avec toutes leurs conséquences. Il s'agit aussi de voir dans l'eau un objet propice à une territorialisation effective des politiques publiques relatives à l'adaptation au changement climatique.

Dans cette perspective, il convient d'élargir les CLE à des acteurs de la santé et de l'urbain, mais également du monde des assurances (au moins dans les phases de diagnostic et d'élaboration des actions), et d'imaginer des SAGE plus « offensifs » sur les liens entre eau et santé, eau et nature en ville (problématique des îlots de chaleur). Les CLE et structures porteuses pourraient prendre en charge des expérimentations de situations de crise et mettre en place des systèmes d'alerte précoce.

4 | Pour aller plus loin

Tout au long de l'atelier, les discussions et les productions des participants ont fait émerger des pistes d'amélioration et des questions de recherche.

a. Quelques pistes d'amélioration

- Formation des élus et appropriation du bassin : classes d'eau et sorties pédagogiques ; films de sensibilisation réalisés avec des drones pour favoriser une approche sensible ;
- Remettre une lecture stratégique à toutes les étapes, y compris par exemple la réalisation des études préalables à un règlement ou une révision, un état des lieux : partir des attentes des élus ;
- Renforcer la formation des animateurs (beaucoup de jeunes...) ;
- Établir un lien entre présidents de CLE et de Comités de Bassin/Commissions territoriales ;
- Appliquer des méthodes et outils de concertation au sein des CLE.

b. Questions de recherche

- Planification et incertitudes : Faut-il absolument garder la planification ? Et si oui, comment l'articuler avec la nécessité d'une gouvernance adaptative ? Comment réguler les usages de l'eau dans un contexte où on sort d'une hypothèse de stationnarité des régimes hydrologiques qui donnait sens à des exercices de planification de longue durée ?
- Evaluations : Comment produire des évaluations environnementales, d'ordre économique (analyses coûts-avantages...) ou biophysiques, qui soient davantage territorialisées et qui intègrent mieux les incertitudes ? Quelles méthodes participatives de construction d'indicateurs ?
- D'autres questions de recherche concernent plus spécifiquement les procédures et les modalités de participation au sein des CLE : l'accumulation des procédures affaiblit-elle les institutions ? Quel profil d'élus sont à favoriser au sein des CLE, plutôt « profanes » ou plutôt « professionnels de l'eau » ? Comment imaginer de nouveaux dispositifs de production et d'articulation des savoirs associées à la gouvernance territoriale de l'eau ?
- Les spécificités territoriales : Y a-t-il par exemple une spécificité des SAGE du péri-urbain ?

Les participants ont convenu de poursuivre et d'approfondir la réflexion dans un cadre qui reste à définir.

Contact : UMR GESTE, remi.barbier@engees.unistra.fr

Liste des participants

Sophie Allain (Inra), Jean-Pierre Arrondeau (EPTB Vilaine), Rémi Barbier (Engées), Bernard Barraqué (Cired), Gabrielle Bouleau (Irstea), Elise Carnet (DRIEE IDF), Sara Fernandez (Irstea), Sabine Girard (Irstea), Sophie Goguelat (APT-AESN), Catherine Gremillet (ANEB), Benoît Labbouz (AgroParisTech), Corinne Larrue (U-PEC), Sophie Liziard (Unistra), Audrey Massot (DEB), Fanny Olivier-Lechevallier (AESN), Jean-Baptiste Révillon (AESN), Audrey Richard-Ferroudji (chercheure indépendante), Sophie Richard (AgroParisTech), Delphine Rousset (Grand Est), Marie-Hélène Vergotte (AgroSup Dijon)