



BLOCAGES ET JEU D'ACTEURS DANS LES SAGE DU BASSIN LOIRE-BRETAGNE

BILAN DE L'ENQUETE MENEES EN 2011

Avec le soutien financier de l'Agence de l'eau Loire-Bretagne

Contenu

Résumé.....	3
Introduction.....	4
I. DEMARCHE	5
II. Evolution de la réglementation liée aux SAGE	5
II.1. Des précisions pour le contenu du PAGD et du règlement.....	5
II.1.1. La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques n°2006-1772 du 30 décembre 2006	5
II.1.2. Décret relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux n°2007-1213 du 10 août 2007	7
II.1.3. Circulaire relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux du 21 avril 2008 .	7
II.2. Des améliorations du fonctionnement de la CLE	8
II.3. Un manque de responsabilité non comblé par la LEMA.....	8
III. Etat des lieux de la concertation dans les SAGE.....	10
III.1. L'art et la manière de bloquer les débats de la CLE	10
III.2. L'utopie de la décision concertée.....	11
III.3. Avancer sans l'agriculture : la boîte de Pandore.....	12
III.4. Donner de la visibilité aux SAGE.....	12
IV. Propositions de FNE pour l'amélioration du fonctionnement des SAGE	13
IV.1. Fonctionnement de la CLE	13
IV.2. Représentativité associative	14
IV.3. Conditionnalité des aides et animation de la CLE.....	14
Conclusion	16
Table des annexes	17
Annexe 1 : liste des SAGE en phase de mise en œuvre.....	18
Annexe 2 : liste des SAGE en phase de première révision	19
Annexe 3 : Synthèse des préconisations de l'article L212-5-1 de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.	22
Annexe 4 : Synthèse des préconisations de l'article L212-5-1 du décret n°2007-1213 pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.....	23
Annexe 5 : Synthèse des préconisations de la circulaire du 21 avril 2008 pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.	25
Annexe 6 : SAGE Authion	27
Annexe 7 : SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	30
Annexe 8 : SAGE Vienne.....	34

Résumé

De la qualité des SAGE, de leur ambition comme de leur précision dépendra l'atteinte du bon état des eaux sur de nombreux sous-bassins. En effet, les SDAGE renvoient souvent aux SAGE la responsabilité de préciser les règles et les moyens à mettre en œuvre sur la plupart des thématiques majeures. Conscient que les SAGE n'étaient pas à la hauteur de l'enjeu, le législateur, par la Loi sur l'Eau et les milieux aquatiques de 2006, a considérablement renforcé leur portée juridique en les dotant d'un règlement opposable aux administrations et aux tiers. Il a également précisé ce qu'il était possible d'intégrer dans les documents.

La présente enquête fait le constat inquiétant que, 5 ans après le vote de la loi, non seulement la qualité des SAGE n'est pas au rendez-vous, mais que le fonctionnement des CLE est souvent défaillant. Il faut dire que le contenu des documents reste optionnel et dans les faits, les PAGD et les règlements sont peu ambitieux. Par ailleurs, de nombreux SAGE peinent à voir le jour.

Les CLE sont en effet le théâtre (au sens figuré et au sens propre) de rapport de forces déséquilibrés entre intérêts divergents. Ainsi, les représentants des usagers économiques sont des professionnels dont l'objectif est de défendre des intérêts souvent contraires à l'atteinte du bon état des eaux. Leur objectif est donc le statu quo. A contrario, les représentants des associations de protection de la nature sont des bénévoles qui défendent généralement les plus hautes ambitions pour les SAGE. Entre les deux, de nombreux autres acteurs agissent en défendant des intérêts variables selon le contexte local.

Le but des discussions de la CLE ne peut donc être l'obtention d'un consensus partagé par tous mais d'arriver à des compromis. Comme un négociateur ne fait jamais de compromis sans y être obligé, on voit bien la nécessité d'un arbitre fort qui, à la fin des discussions, tranche les débats et prend des décisions. Seul l'Etat peut jouer ce rôle.

Les présidents de CLE sont des élus locaux, forcément soumis à des contraintes électorales voire électoralistes. Comment demander à un élu local, dont le(s) mandat représente souvent une carrière professionnelle, d'imposer une évolution des pratiques agricoles dans un bassin versant très rural où la profession agricole fait et défait les élus locaux ? C'est impossible, d'autant que les présidents de CLE ne sont pas responsabilisés : en cas de statu quo ils ne sont pas responsables de quoi que ce soit et ne doivent en répondre devant personne.

Au niveau national également, l'attitude de l'Etat vis-à-vis des représentants des secteurs économiques influe beaucoup sur la qualité du travail dans les CLE. Ainsi on remarque que dans plusieurs CLE concernées par des problématiques agricoles, les représentants agricoles ne siégeaient pas jusqu'à l'adoption de la LEMA (qui aura apporté cela). Depuis, ils siègent régulièrement dans toutes les CLE mais ne négocient pas.

Les propositions de France Nature Environnement peuvent contribuer à diminuer les blocages. Le fonctionnement de la CLE pourrait être optimisé notamment en rendant les CLE plus accessibles au public, et en évitant le jeu d'une minorité de blocage via la suppression de la majorité des 2/3. Nous demandons également que la représentativité des associations de protection de la nature et de l'environnement soit privilégiée dans le bureau de la CLE et que des sièges soient réservés aux représentants de l'agriculture biologique pour diversifier la parole agricole.

Introduction

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux ont été instaurés par la Loi sur l'eau du 3 janvier 1992. Ils fixent pour chaque bassin les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau. Le SAGE est un document de planification de la gestion de l'eau à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente (bassin versant, aquifère...). Les SAGE ont pour but de décliner les SDAGE localement en fixant des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau.

De la qualité des SAGE, de leur ambition comme de leur précision dépendra l'atteinte du bon état des eaux sur de nombreux sous-bassins. En effet, les SDAGE renvoient souvent aux SAGE la responsabilité de préciser les règles et les moyens à mettre en œuvre sur la plupart des thématiques majeures. 174 SAGE ont été créés, surtout sur les bassins Loire-Bretagne (56) et Rhône-Méditerranée (39). Les résultats sont très variables mais globalement non satisfaisants.

Avec la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006, le législateur a souhaité renforcer la portée juridique des SAGE en les dotant d'un règlement opposable aux administrations et aux tiers. Il a également précisé ce qu'il était possible d'intégrer dans les documents.

Cinq ans après la LEMA, de nombreux SAGE peinent à voir le jour et d'autres sont des consensus a minima. La présente étude permet d'apporter des éléments de réponse aux questions suivantes : quels sont les apports de la LEMA ? Quels sont les points de blocage et les jeux d'acteurs ? Quelles améliorations seraient susceptibles de donner plus d'ambition aux SAGE ? Peut-on apporter des solutions en termes de fonctionnement des CLE ?

L'étude est essentiellement basée sur des « paroles d'acteurs ». Il s'agit d'une enquête d'opinion auprès de représentants APNE expérimentés, complétée par des propositions d'amélioration du fonctionnement des SAGE.

Trois représentants associatifs expérimentés, membres de CLE depuis plusieurs années, ont été auditionnés sur le bassin Loire-Bretagne. Il s'agit de SAGE concernés par l'une des trois thématiques suivantes : irrigation, pollutions agricoles et/ou continuité écologique.

I. Démarche

Les SAGE ont été choisis parmi les 19 SAGE en phase de mise en œuvre élaborés post-LEMA 2006 (voir Annexe 1) et les 44 SAGE en révision (voir Annexe 2), afin d'observer les éventuels apports de la LEMA. Des SAGE en cours d'élaboration, récemment adoptés sur la base d'un consensus a minima ou présentant des blocages particulièrement importants font également partie de l'étude (SAGE Authion). Ces SAGE sont concernés par l'une des thématiques suivantes : gestion quantitative et agriculture, pollutions agricoles et/ou continuité écologique. Les élus associatifs auditionnés ont au minimum 4 ans d'ancienneté dans la CLE.

Tableau 1 : Les SAGE étudiés

SAGE	Phase	Problématique majoritaire	Association	Représentant associatif	Ancienneté dans la CLE
Authion	Elaboration	Pollutions agricoles	Sauvegarde de l'Anjou	Yves Lepage	4 ans
Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	Mis en œuvre	Gestion quantitative	Coordination pour la Défense du Marais Poitevin	François-Marie Pellerin	8 ans
Vienne	1 ^{ère} révision	Continuité écologique	Sources et Rivières du Limousin	Antoine Gatet	9 ans

II. Evolution de la réglementation liée aux SAGE

La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques n°2006-1772 (LEMA), et son décret d'application 2007-1213 relatif aux SAGE ont été respectivement codifiés aux articles du code de l'environnement L.212-3 à L.212-11 et R.212-26 à R.212-48. La circulaire du 21 avril 2008 précise ces modalités.

II.1. Des précisions pour le contenu du PAGD et du règlement

II.1.1. La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques n°2006-1772 du 30 décembre 2006¹

Avec la Directive cadre sur l'eau, l'Europe a assigné à la France la responsabilité de l'atteinte du bon état. Consciente que ce travail est techniquement complexe, mais surtout difficile à mettre en œuvre de par les freins sociaux et économiques qu'il rencontre, l'Europe a assorti cette responsabilité d'un objectif de résultat dans un délai imparti sous peine de sanctions financières importantes. Cette obligation de résultat a généré une mobilisation sans précédent des services de l'Etat et notamment des Agences de l'eau, qui sont en première ligne.

Dans le cadre de la procédure SAGE, l'Etat a délégué la mise en œuvre de règles (SDAGE) et la conduite d'actions (SDAGE et programme de mesures) devant conduire à l'atteinte du bon état à des

¹ Texte intégral : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT00000649171&dateTexte=>

collectivités locales plus ou moins volontaires. En revanche, il ne leur avait assigné aucune contrainte de temps ni d'objectif de résultat. La LEMA a partiellement comblé cette lacune.

La LEMA apporte des modifications à la fois sur le plan organisationnel et sur le plan financier. Elle rénove le cadre global défini par les lois du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992 et conforte plusieurs outils existants, en vue d'atteindre en 2015, l'objectif de "bon état" des eaux, fixé par la directive cadre sur l'eau (DCE). La LEMA donne aux SAGE un vrai rôle d'outil de planification dans le domaine de l'eau en ne les cantonnant pas à une liste d'actions non contraignantes. La portée juridique des SAGE est renforcée. La LEMA a donné un cadre commun aux SAGE dans les différents bassins. Elle précise le contenu possible du PAGD et du règlement qui a une portée juridique directe : il est opposable aux tiers et aux actes administratifs.

Pour le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD), la LEMA apporte un cadre précis avec un contenu certes clair, mais sans caractère obligatoire. En effet, les différentes problématiques pouvant être abordées dans le SAGE sont précisées mais il appartient à la CLE de choisir de les aborder. Certaines problématiques peuvent donc être laissées de côté en fonction des rapports de force.

Le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) définit les conditions de réalisation des objectifs mentionnés à l'article L. 212-3 en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre du SAGE. Ces objectifs sont :

1° La prévention des inondations et la préservation des écosystèmes aquatiques, des sites et des zones humides ;

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 ; généralement par tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques physiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques ;

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 ;

7° Le rétablissement de la continuité écologique au sein des bassins hydrographiques. Le SAGE doit être compatible ou rendu compatible dans un délai de 3 ans avec le SDAGE ; le périmètre et le délai d'élaboration ou de révision sont inscrits dans le SDAGE ou à défaut arrêté par le représentant de l'Etat dans le département.

La loi comporte des préconisations mais pas d'obligation, ni pour les thématiques à aborder, ni pour les objectifs concernant ces thématiques (voir annexe 3).

II.1.2. Décret relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux n°2007-1213 du 10 août 2007²

Les articles R212-46 du décret concernant le PAGD donnent des obligations générales concernant le contenu, les délais de mise en compatibilité et l'évaluation des moyens matériels et financiers. Cependant, ces obligations ne concernent pas le contenu du document. L'article R212-74 de ce même décret ne donne pas non plus d'obligations concernant le contenu du règlement (voir annexe 4).

II.1.3. Circulaire relative aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux du 21 avril 2008³

Le règlement définit, outre les priorités d'usage de la ressource, la répartition des volumes prélevables par usage qui ne pouvait antérieurement être le fait que du seul juge judiciaire intervenant en cas de litige entre deux ou plusieurs propriétaires (code de l'environnement, art. L. 212-5-1 II). Il peut également fixer des obligations d'ouverture périodique des ouvrages hydrauliques, et édicter des règles particulières aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvement et de rejets ainsi qu'aux IOTA (voir annexe 5).

Le PAGD peut identifier des zones stratégiques (zones d'alimentation de captage, zones humides d'intérêt environnemental particulier, zone d'érosion diffuse) sur lesquelles des programmes d'actions (réduction des pollutions diffuses notamment) peuvent être pris par arrêté préfectoral (code de l'environnement, art. L. 212-5-1).

L'identification des zones naturelles d'expansion de crues et l'inventaire des ouvrages hydrauliques, accompagnés de documents cartographiques, représente une valeur ajoutée au SAGE qui peut ainsi mettre en exergue des enjeux majeurs retenus sur le périmètre. Déclinant au niveau local des objectifs du SDAGE, le SAGE apparaît comme un outil de planification important avec un rôle de définition des actions à un horizon pluriannuel.

Là encore, le contenu du règlement n'a pas de caractère obligatoire. En d'autres termes, le règlement n'est pas obligé d'édicter des règles dans chacune des matières déterminées par la loi.

Remarque : la circulaire du 04 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE a été publiée trop récemment pour être prise en compte dans cette étude ; ses effets ne sont pas encore visibles.

Le droit a évolué, mais les débats évoluent plus lentement : les premières réunions de révision de SAGE après LEMA 2006 ont souvent consisté à faire comprendre aux acteurs que le travail de concertation serait différent des anciennes versions de SAGE. Les SAGE ne cherchent plus le compromis mais avancent par rapport à des objectifs clairs.

² Texte intégral : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000276172>

³ Texte intégral : http://www.forum-marais-atl.com/iso_album/21-04-2008_circulaire_sage.pdf

II.2. Des améliorations du fonctionnement de la CLE

La procédure d'élaboration et les règles de fonctionnement des CLE ont été modifiées dans le sens de la transversalité des politiques de l'eau avec les autres décisions administratives d'aménagement du territoire et d'urbanisme, via la reconnaissance accrue de l'importance de la commission locale de l'eau (CLE).

Concernant la composition de la CLE, les représentants des collectivités détiennent au moins la moitié des sièges et les usagers au moins le quart. Les suppléants sont supprimés et il est désormais possible de porter un mandat au sein du même collège. La CLE élabore les règles de fonctionnement et gère l'ensemble de la démarche SAGE. La participation du public est également possible au travers de l'enquête publique précédant l'approbation du SAGE.

D'autre part, les durées excessives de constitution ont conduit à envisager une simplification des procédures et des règles de fonctionnement des commissions locales de l'eau. Dans la LEMA, « le périmètre et le délai dans lequel le SAGE 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 » (article L212-3) tandis que dans le décret d'application 2007-1213, « le périmètre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (...) est délimité par un arrêté du préfet du département. Le cas échéant, cet arrêté indique le délai dans lequel le schéma doit être élaboré ou révisé. » Le décret a diminué la portée de la LEMA : il n'est plus obligatoire de fixer une date d'élaboration pour les SAGE, et le problème des durées d'élaboration excessives n'est pas résolu.

II.3. Un manque de responsabilité non comblé par la LEMA

L'Etat a un objectif de résultat. Les structures porteuses des SAGE ont un objectif de moyens. Même si les SAGE doivent être validés par les Comités de bassin, rien n'indique qu'ils garantissent l'atteinte du bon état des eaux sur leur territoire.

L'Etat est sous la menace d'un contentieux européen s'il ne remplit pas ses objectifs. Les structures porteuses de SAGE ne se sont pas vu assigné une quelconque responsabilité en cas de défaillance. Que se passe-t-il si les délais ne sont pas tenus ? Probablement, rien. Il en résulte souvent de la part des élus en charge des SAGE et face aux difficultés rencontrées, au mieux un désintérêt ou une tentation d'esquiver les problèmes, au pire une complicité avec certains représentants d'usagers économiques pour que la démarche n'aboutisse pas. Il n'est donc pas possible d'attendre d'élus une implication réelle et une prise de risque importante en terme électoral si aucun enjeu ne vient donner de la valeur à l'atteinte du résultat.

Une solution pourrait être d'assigner aux collectivités locales un objectif de résultat et de prévoir des pénalités en cas de non-respect. Mais à la décharge des structures porteuses, celles-ci n'ont pas tous les outils en main pour atteindre un quelconque résultat. Il est difficilement imaginable de sanctionner une collectivité quand elle n'a pas la main sur les outils réglementaires. Et le SAGE est réputé ne pas pouvoir créer de droit. Leur assigner un objectif de résultat les mettrait dans la même situation ubuesque que pour l'eau potable, dont elles ont la responsabilité : n'ayant pas la main sur la réglementation des pratiques agricoles, principales sources de la pollution de la ressource, celles-ci sont contraintes à une fuite en avant pour aller chercher de l'eau potabilisable de plus en plus loin

(interconnexions) ou plus profond (forages), pour un coût de production de plus en plus important et difficilement justifiable auprès de leurs administrés.

Il incombe donc à l'Etat de clarifier la situation : soit il donne la responsabilité de l'atteinte des objectifs de la DCE au niveau local, mais dans ce cas il doit aussi déléguer les moyens d'y parvenir, soit il prend ses responsabilités et cesse de se cacher derrière une pseudo-concertation.

La LEMA a permis des avancées dont la plus importante est le règlement, nouvel outil opposable aux tiers. Ces avancées étaient nécessaires : les SAGE avaient été inventés en 1992, à une époque où il n'existait pas de droit communautaire contraignant dans le domaine de la protection des milieux aquatiques, exception faite de la loi pêche en 1976 et des directives nitrates et eaux résiduaires urbaines. Sous la pression de la Directive cadre sur l'eau qui a trouvé ces outils intéressants mais trop peu contraignants, les SAGE ont été réformés. Reste à déterminer à qui incombent les responsabilités de l'atteinte ou non des objectifs du SAGE...

III. Etat des lieux de la concertation dans les SAGE

Trois fiches résument les auditions avec nos représentants dans les CLE du SAGE Authion, du SAGE Sèvre Niortaise et Marais poitevin et du SAGE Vienne (voir annexes 6 à 8). Aux mêmes causes les mêmes effets : quel que soit leur SAGE, nos représentants ont identifié des blocages identiques, détaillés ci-après.

III.1. L'art et la manière de bloquer les débats de la CLE

L'atteinte du bon état remet en cause les usages économiques et leurs impacts : surexploitation de la ressource en eau, pollutions, fragmentation des rivières pour l'essentiel. Les blocages sont donc naturellement organisés par les représentants de ces usages. Mais ils ne sont possibles qu'avec le soutien actif d'autres membres de la CLE, principalement les élus. Les blocages sont organisés de différentes façons :

En agissant sur l'animateur des débats ou le Président de la CLE

Dans la CLE du SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin, la présidence de la CLE est assurée par un élu « vert » de la région Poitou Charentes. La majorité de la CLE est donc favorable à une bonne dynamique. A l'inverse, le président de la structure porteuse du SAGE (Institution Interdépartementale du bassin de la Sèvre Niortaise) est un député et conseiller général vendéen. Celui-ci est sur une ligne dure dans le sens de la préservation des volumes alloués à l'agriculture. Il y a une nette opposition entre les orientations de la présidence de la structure porteuse du SAGE et la CLE. La majorité de la CLE est fragilisée. Le rapport de force entre défenseurs des intérêts agricole et défenseurs de l'environnement est favorable à un SAGE plutôt ambitieux, même si il s'agit d'une courte majorité. Or celle-ci peut être contre-dite par les décisions nécessitant la majorité qualifiée des 2/3, ce qui aboutit à un avancement chaotique du processus (voir annexe 7).

En ce qui concerne la CLE du SAGE Authion, la Présidente est issue du Conseil Général, qui arbitre en faveur des intérêts de la profession agricole. La structure porteuse du SAGE et qui anime la CLE est l'Entente Interdépartementale du bassin de l'Authion. Deux animateurs ont déjà démissionné face aux blocages. L'administration, les agriculteurs et les élus défendent les intérêts de la profession agricole (voir annexe 6).

Le blocage peut provenir de l'Etat et de ses représentants

Dans les SAGE Authion et le SAGE SNMP, ce sont les élus qui ont bloqué les avancées. Le cas du SAGE Vienne est différent. Si le Président de la CLE, conseiller régional, s'est peu impliqué, la structure porteuse du SAGE, un EPTB, a beaucoup travaillé sur ce projet. Globalement, dans la CLE, les représentants politiques travaillent les dossiers et participent bien. Le bureau s'était mis d'accord sur une version de SAGE à soumettre au vote de la CLE. Lors de la réunion plénière, certains représentants de l'Etat ont bloqué le vote, considérant qu'il y avait encore beaucoup d'acteurs qui n'étaient pas d'accord. Ils ont demandé à ce que les règles soient rediscutées. Un nouveau bureau de la CLE a eu lieu et ses membres ont été contraints d'autorité de rediscuter des règles qui avaient déjà été validées. Au final, le SAGE a été revu à la baisse et des règles ont disparu.

Un autre moyen : la rétention d'information

Dans le SAGE Authion, où la problématique principale est la gestion quantitative, il est impossible d'obtenir des données précises pour l'irrigation. Un observatoire a été confié par l'Entente interdépartementale du bassin de l'Authion à la chambre d'agriculture mais les informations ne sont pas diffusées : quelles sont les cultures, leur situation, le volume prélevé... Tant que ces documents ne seront pas connus, il ne sera pas possible d'avancer.

III.2. L'utopie de la décision concertée

La CLE peut être un bon outil de débat

La Commission locale de l'eau a pour but premier d'organiser la concertation entre acteurs et la recherche de solutions partagées pour la déclinaison et l'atteinte des objectifs du SDAGE. Elle réunit tous les acteurs et offre un lieu de débat. En cela, la CLE peut être un outil précieux si plusieurs conditions sont réunies : les débats doivent être conduits de façon professionnelle et par une structure notoirement impartiale. Les services de l'Etat doivent montrer l'exemple en étant présents aux réunions et les décisions prises doivent être le reflet de la teneur des débats.

Le vote de la CLE n'est pas le résultat d'un consensus

La prise de décision par vote de la CLE est rarement le résultat d'un consensus. Il est le résultat d'un rapport de forces. En effet, quelle que soit la compréhension des problématiques environnementales par les usagers économiques, ceux-ci ont avant tout pour mandat de défendre les intérêts des professionnels qu'ils représentent. A part quelques élus qui ont de vraies convictions dans la nécessité d'atteindre le bon état, la plupart ne sont pas spécialistes des questions d'eau. Il en résulte que les votes sont bloqués par manque du quorum (absentéisme volontaire) ou négociés à l'avance dans l'optique d'un SAGE a minima. Dans le SAGE Vienne par exemple, les syndicats de propriétaires d'étangs refusaient complètement de voir de nouvelles règles s'appliquer à eux, les représentants agricoles partaient du principe que le SAGE ne pouvait pas édicter de règles nouvelles et les représentants des hydroélectriciens ne voulaient absolument pas que le SAGE devienne un instrument contraignant le développement de l'hydroélectricité sur les bassins. Il y avait un désaccord de fond sur l'objet de la concertation.

Assurer la présence des APNE au sein du Bureau de la CLE

Il est primordial pour les APNE de pouvoir être membre de la CLE au minimum pour avoir accès aux informations et d'être membre du Bureau car c'est l'instance qui oriente fortement les débats et les textes. Ce n'est pas toujours le cas. Le collège des usagers vote pour élire ses représentants au Bureau. Au Bureau de la CLE du SAGE Authion, le représentant de la Sauvegarde de l'Anjou a été évincé en 2009, puis l'élargissement du bureau en 2011 a permis sa réélection.

III.3. Avancer sans l'agriculture : la boîte de Pandore

Face à la difficulté d'avancer sur les problématiques agricoles, certaines administrations sont tentées de focaliser leurs efforts sur les autres problématiques. Deux des trois SAGE étudiés ont des enjeux liés principalement aux pratiques agricoles. Dans le SAGE Authion, l'agriculture est même le seul usage. Des SAGE faisant l'impasse sur ce sujet seraient donc quasiment inopérants pour l'atteinte du bon état. Au-delà, ce renoncement donnerait raison aux acteurs prônant une ligne dure et refusant les compromis. Cela décrédibiliserait les SAGE. Les autres usagers pourront arguer qu'il n'y a aucune raison qu'ils fassent des efforts alors que l'agriculture obtient des passe-droits.

III.4. Donner de la visibilité aux SAGE

Les SAGE souffrent d'un manque de notoriété important. Il en résulte que les travaux et décisions sont opaques. L'enquête publique à laquelle est soumis le SAGE ne permet pas de pallier à ce défaut, car le grand public est censé donner un avis sur un sujet très complexe où les actions de sensibilisation commencent juste à émerger. Il semble que les lettres d'information du SAGE, quand elles existent, ne sont pas suffisantes.

Dans le règlement-type des CLE, les séances ne sont pas publiques sauf si le président le décide. Dans le SAGE SNMP, lorsqu'il a fallu revoter un règlement intérieur, les associations et les élus ont proposé que la CLE soit publique. Cette proposition a été votée, les séances sont donc publiques sauf si le président décide du huis clos. Même si cela peut être gênant en cas de manifestations, notamment d'agriculteurs, des journalistes peuvent y assister et comprendre le jeu d'acteur qui est très complexe. Par exemple, dans les Deux-Sèvres, certains journalistes sont spécialisés dans l'environnement et parviennent petit à petit à comprendre ce qui se passe. Les SAGE sont un sujet complexe qui manque de pédagogie. Cela pourrait passer par des journalistes qui vulgarisent le sujet.

A défaut de séances publiques, qui peuvent occasionner une perturbation des débats, l'accès aux travaux devrait être autorisé pour la presse. Éventuellement, la structure porteuse pourrait être tenue de publier dans les journaux locaux de l'avancée des débats deux fois par an. Cela permettrait par ailleurs aux acteurs d'avoir un meilleur accès à la presse.

IV. Propositions de FNE pour l'amélioration du fonctionnement des SAGE

A la lumière de ces constats dans les SAGE et en concertation avec ses associations membres, le réseau eau a élaboré des propositions pour apporter des solutions aux blocages identifiés. Ces propositions concernent le fonctionnement de la CLE, la représentativité associative ainsi que la conditionnalité des aides, la responsabilité juridique et l'animation de la CLE.

IV.1. Fonctionnement de la CLE

Proposition 1	
Constat	La CLE a le choix de construire un seul scénario ou plusieurs. Si un seul scénario est construit, la CLE n'a pas la possibilité lors du vote de choisir un scénario ambitieux.
Proposition	Elaborer plusieurs scénarii au début de la procédure SAGE.
Exemple	Le SAGE Sèvre Niortaise et Marais poitevin a voté le scénario ambitieux parmi 3 choix possibles. A noter que ce SAGE avait un président et une majorité favorables à un bon avancement.
Proposition 2	
Constat	L'adoption des règles de fonctionnement de la CLE ainsi que l'adoption, la modification et la révision des documents du SAGE se fait actuellement à la majorité qualifiée des 2/3 des membres. Cela favorise le jeu d'une minorité de blocage : 1/3 des membres suffisent pour bloquer toute avancée.
Proposition	Faciliter l'avancée des SAGE en passant à une simple majorité absolue à 50% pour tous les votes de la CLE.
Exemple	Blocage du vote du SAGE dans le SAGE Sèvre Niortaise et Marais poitevin par une minorité de membre dont les représentants agricoles.
Proposition 3	
Constat	Le vote à main levée met les votants sous l'influence des groupes de pression. Les votes reflètent donc plus les rapports des forces en présence que la recherche de voies de progrès. Des votes à bulletin secret éviteraient ce biais.
Proposition	Vote à bulletin secret sur demande de 3 membres de la CLE.
Exemple	Le président du comité de bassin est déjà élu par un vote à bulletin secret.
Proposition 4	
Constat	Dans le règlement-type des CLE, les séances ne sont pas publiques sauf si le président le décide. Or il est important que la presse et le public puisse y assister pour comprendre les jeux d'acteurs et les problématiques. Pour rappel, les conseil municipaux et Comités de bassin sont déjà publics.

Proposition	Rendre les séances plénières de la CLE publiques .
Exemple	Dans le SAGE Sèvre Niortaise et Marais poitevin, les associations et les élus ont proposé que la CLE soit publique lors du vote du règlement intérieur. Les séances sont donc publiques sauf si le président décide du huis clos. Dans les Deux-Sèvres, certains journalistes sont spécialisés dans l'environnement et commencent à comprendre les jeux d'acteurs ; ils contribuent à vulgariser les enjeux de la politique de l'eau.

IV.2. Représentativité associative

Proposition 5	
Constat	Le bureau est une instance stratégique car elle insufflé un rythme de travail et oriente fortement les débats. Or l'on constate que souvent, quand aucune APNE n'y siège, le fonctionnement de CLE est de moins bonne qualité.
Proposition	Rendre réglementaire la composition des bureaux de CLE et notamment la présence d'une APNE.
Exemple	
Proposition 6	
Constat	Les représentants de l'agriculture biologique portent des intérêts et apportent des connaissances différentes des représentants « classiques » de l'agriculture, souvent issus des chambres d'agriculture. Il est donc nécessaire de réserver une place aux représentants de l'agriculture biologique dans les CLE, afin d'enrichir les débats et d'élargir la représentativité des sensibilités du monde agricole.
Proposition	Réserver une place dans les CLE pour les représentants de l'agriculture biologique.
Exemple	Il y a une attente forte d'un discours un peu plus diversifié de la profession agricole.

IV.3. Conditionnalité des aides et animation de la CLE

Proposition 7	
Constat	De nombreux SAGE sont bloqués sans qu'il n'y ait de conséquence. Par ailleurs, la recherche d'un consensus général à tout prix ne permettrait pas d'obtenir la mise en œuvre de mesures à la hauteur de l'enjeu du bon état puisque celui-ci remet précisément en cause certains usages économiques. Il est donc nécessaire, après des années de concertation, d'envisager des mesures coercitives pour inciter à la prise de décision. Comme il n'est pas possible d'envisager une responsabilité juridique pour le Président de la CLE ou le Préfet, il reste l'option de rendre certaines aides publiques conditionnées à l'avancement du SDAGE dans certains délais.
Proposition	Conditionnalité des aides de l'Agence de l'eau et de l'Etat à l'avancement du SAGE dans des délais impartis.

Exemple	Par exemple les usagers ne peuvent prétendre aux aides si l'état des lieux n'est pas réalisé trois ans après le lancement du SAGE et si les PAGD et règlement ne sont pas rédigés et le SAGE validé par le Préfet sous 5 ans.
Proposition 9	
Constat	Le choix de la structure animatrice est capital pour la qualité des débats. Une structure présentant des intérêts particuliers importants liés à la problématique du SAGE se retrouve juge et partie et ceci doit être exclu.
Proposition	L'animation de la CLE et le portage du SAGE doivent être confiés à une entité ne présentant pas de conflit d'intérêt patent avec les enjeux du SAGE, afin de ne pas orienter les travaux.
Exemple	La CACG qui anime le SAGE Adour amont en Adour-Garonne, l'Entente interdépartementale du bassin de l'Authion qui porte et anime le SAGE Authion.

Conclusion

La présente enquête fait le constat inquiétant que, 5 ans après le vote de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques, non seulement la qualité des SAGE n'est pas au rendez-vous mais le fonctionnement des CLE est défaillant. La Loi sur l'Eau et les milieux aquatiques a renforcé la portée juridique des SAGE en les dotant d'un règlement opposable aux administrations et aux tiers. Cependant, dans les faits, le PAGD et le règlement sont peu ambitieux et les SAGE peinent à être finalisés.

Les paroles d'acteurs résument dans chaque SAGE les blocages récurrents. Ceux-ci sont dus surtout à la présence d'une forte problématique agricole et à la position en demi-teinte de l'Etat, qui n'exprime pas fermement sa position en faveur de l'application des textes réglementaires en vigueur (DCE, LEMA...). Le SAGE n'étant pas chargé de débattre des enjeux de la politique agricole, la CLE est vidée de son pouvoir décisionnel au profit d'instances spécifiquement dédiée à l'agriculture.

Les propositions de France Nature Environnement n'ont pas pour ambition de solutionner tous les problèmes des SAGE mais pourraient contribuer à diminuer les blocages. Le fonctionnement de la CLE pourrait être optimisé notamment en rendant les CLE plus accessibles au public, et en évitant le jeu d'une minorité de blocage via la suppression de la majorité des 2/3. Nous demandons également que la représentativité des associations de protection de la nature et de l'environnement soit privilégiée dans le bureau de la CLE, et que des sièges soient réservés aux représentants de l'agriculture biologique pour diversifier la parole agricole.

Table des annexes

Annexe 1 : liste des SAGE en phase de mise en œuvre	18
Annexe 2 : liste des SAGE en phase de première révision	19
Annexe 3 : Synthèse des préconisations de l'article L212-5-1 de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.	22
Annexe 4 : Synthèse des préconisations de l'article L212-5-1 du décret n°2007-1213 pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.	23
Annexe 5 : Synthèse des préconisations de la circulaire du 21 avril 2008 pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.	25
Annexe 6 : SAGE Authion	27
Annexe 7 : SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	30
Annexe 8 : SAGE Vienne	34

Annexe 1 : liste des SAGE en phase de mise en œuvre

Nom du SAGE	Comité de bassin
Bourbre	Rhône-Méditerranée
Canche	Artois-Picardie
Delta de l'Aa	Artois-Picardie
Elle - Isole - Laïta	Loire-Bretagne
Elorn	Loire-Bretagne
Est Lyonnais	Rhône-Méditerranée
Estuaire de la Loire	Loire-Bretagne
Hérault	Rhône-Méditerranée
Huisne	Loire-Bretagne
Lay	Loire-Bretagne
Loiret	Loire-Bretagne
Lys	Artois-Picardie
Oise-Aronde	Seine-Normandie
Sarthe amont	Loire-Bretagne
Scarpe aval	Artois-Picardie
Sèvre Niortaise et Marais Poitevin	Loire-Bretagne
Vendée	Loire-Bretagne
Vie et Jaunay	Loire-Bretagne
Yerres	Seine-Normandie

Source : <http://gesteau.eaufrance.fr>

Annexe 2 : liste des SAGE en phase de première révision

Nom du SAGE	Comité de bassin
Arc provençal	Rhône-Méditerranée
Audomarois	Artois-Picardie
Automne	Seine-Normandie
Baie de Bourgneuf et marais breton	Loire-Bretagne
Basse vallée de l'Ain	Rhône-Méditerranée
Basse vallée de l'Aude	Rhône-Méditerranée
Bassin côtier du Boulonnais	Artois-Picardie
Blavet	Loire-Bretagne
Boutonne	Adour-Garonne
Cailly, Aubette, Robec	Seine-Normandie
Calavon-Coulon	Rhône-Méditerranée
Commerce	Seine-Normandie
Drac amont	Rhône-Méditerranée
Drac Romanche	Rhône-Méditerranée
Drôme	Rhône-Méditerranée
Etang de Salses-Leucate	Rhône-Méditerranée
Gardons	Rhône-Méditerranée
Haut Doubs, Haute-Loue	Rhône-Méditerranée
Ill Nappe Rhin	Rhin-Meuse
Lacs médocains	Adour-Garonne
Largue	Rhin-Meuse
Layon - Aubance	Loire-Bretagne

Nom du SAGE	Comité de bassin
Leyre, cours d'eau côtiers et milieux associés	Adour-Garonne
Lez, Mosson, Etangs Palavasiens	Rhône-Méditerranée
Logne, Boulogne, Ognon et Lac de Grand Lieu	Loire-Bretagne
Mauldre	Seine-Normandie
Mayenne	Loire-Bretagne
Nappe et Basse vallée du Var	Rhône-Méditerranée
Nappes profondes de Gironde	Adour-Garonne
Nonette	Seine-Normandie
Odet	Loire-Bretagne
Orge et Yvette	Seine-Normandie
Oudon	Loire-Bretagne
Ouest de l'île de la Réunion	Réunion
Petite Camargue Gardoise	Rhône-Méditerranée
Rance, Frémur, Baie de Beaussais	Loire-Bretagne
Sélune	Seine-Normandie
Sèvre Nantaise	Loire-Bretagne
Sud de l'île de la Réunion	Réunion
Tarn-amont	Adour-Garonne
Thur	Rhin-Meuse
Vienne	Loire-Bretagne
Vilaine	Loire-Bretagne
VoUGE	Rhône-Méditerranée

Source : <http://gesteau.eaufrance.fr>

Annexe 3 : Synthèse des préconisations de l'article L212-5-1 de la Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.

LEMA 2006 - article L212-5-1	
Le PAGD peut :	Degré de contrainte
<p>1°a) Délimiter des zones dites "zones humides d'intérêt environnemental particulier" (ZHIEP). Ces zones peuvent englober les zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" (ZSGE). Etablir un programme d'actions visant à restaurer, préserver, gérer et mettre en valeur de façon durable ces zones (article L. 211-3-II-4).</p> <p>b) Délimiter des zones où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable, les bassins versants connaissant d'importantes marées vertes sur les plages, ainsi que des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état ou de bon potentiel. Etablir un programme d'actions à cette fin (article L. 211-3-II-5).</p> <p>2° Etablir un inventaire des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques et prévoir des actions permettant d'améliorer le transport des sédiments et de réduire l'envasement des cours d'eau et des canaux, en tenant compte des usages économiques de ces ouvrages.</p> <p>3° Identifier, à l'intérieur des zones visées au 1°, des zones stratégiques pour la gestion de l'eau.</p> <p>4° Identifier, en vue de les préserver, les zones naturelles d'expansion de crues.</p>	Possibilité
Le règlement peut :	
<p>1° Définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ;</p> <p>2° Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau ;</p> <p>3° Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.</p>	Possibilité

Annexe 4 : Synthèse des préconisations de l'article L212-5-1 du décret n°2007-1213 pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.

Décret d'application, articles R212-47 et R212-46	
Article R212-47	Degré de contrainte
<p>Le règlement peut :</p> <p>1° Prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition en pourcentage de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs.</p> <p>2° Pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables :</p> <p>a) Aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné ;</p> <p>b) Aux installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L. 214-1⁴ ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement visées aux articles L. 512-1⁵ et L. 512-8⁶ ;</p> <p>c) Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52b.</p> <p>3° Edicter les règles nécessaires :</p> <p>a) 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 (prévues par le 5° du II de l'article L. 211-3, voir plus haut) ;</p> <p>b) A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion (prévues par l'article L. 114-1 du code rural et par le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement) ;</p> <p>c) Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier (prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1).</p> <p>4° Afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique, fixer des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau (figurant à l'inventaire prévu au 2° du I de l'article L. 212-5-1).</p> <p>Le règlement est assorti des documents cartographiques nécessaires à l'application des règles qu'il édicte.</p>	Possibilité
Article R212-46	Degré de
Le PAGD comporte :	

⁴ Installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non, une modification du niveau ou du mode d'écoulement des eaux, la destruction de frayères, de zones de croissance ou d'alimentation de la faune piscicole ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques ou épisodiques, même non polluants.

⁵ Installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1.

⁶ Sont soumises à déclaration les installations qui, ne présentant pas de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts visés à l'article L. 511-1, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées par le préfet en vue d'assurer dans le département la protection des intérêts visés à l'article L. 511-1

	contrainte
<p>1° Une synthèse de l'état des lieux ;</p> <p>2° L'exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins ;</p> <p>3° La définition des objectifs généraux permettant de satisfaire aux principes énoncés aux articles L. 211-1 et L. 430-1, l'identification des moyens prioritaires de les atteindre, notamment l'utilisation optimale des grands équipements existants ou projetés, ainsi que le calendrier prévisionnel de leur mise en œuvre ;</p> <p>4° L'indication des délais et conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives dans le périmètre défini par le schéma doivent être rendues compatibles avec celui-ci ;</p> <p>5° L'évaluation des moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre du schéma et au suivi de celle-ci.</p> <p>Il comprend le cas échéant les documents, notamment cartographiques, identifiant les zones visées par les 1°, 3° et 4° du I de l'article L. 212-5-1 ainsi que l'inventaire visé par le 2° des mêmes dispositions.</p>	<p>obligation</p>

Annexe 5 : Synthèse des préconisations de la circulaire du 21 avril 2008 pour le plan d'aménagement et de gestion durable et pour le règlement.

Circulaire du 21 avril 2008	
Le PAGD	Degré de contrainte
<p>Le PAGD peut définir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des zones humides d'intérêt environnemental particulier en vue de leur préservation ou de leur restauration ; • Des zones de protection des aires d'alimentation des captables d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur ; • Des zones dans lesquelles l'érosion diffuse des sols agricoles est de nature à compromettre la réalisation des objectifs de bon état. Une fois le SAGE approuvé, le préfet délimite les zones du PAGD par arrêté préfectoral en établissant un programme d'actions qui définit les mesures, les objectifs à atteindre et les délais correspondants. <p>Le PAGD doit, le cas échéant, identifier à l'intérieur des zones humides d'intérêt environnemental particulier des "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" dont la préservation ou la restauration contribue à la réalisation des objectifs du SDAGE visés au IV de l'article L.212-1. Une fois le SAGE approuvé, des servitudes d'utilité publique peuvent être instituées sur ces zones à la demande de l'Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements en recourant à la procédure d'enquête publique (prévue aux articles R.211-96 à R.211-106).</p>	Possibilité
<p>De plus, le PAGD peut identifier des zones naturelles d'expansion de crues en vue de les préserver. Il peut établir un inventaire des ouvrages hydrauliques susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques et prévoir des actions permettant d'améliorer le transport des sédiments et de réduire l'envasement des cours d'eau et des canaux, en tenant compte des usages économiques de ces ouvrages.</p>	
Le règlement	
<p>Le règlement peut :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prévoir la répartition en pourcentage des volumes disponibles des masses d'eau superficielle ou souterraine entre les catégories d'utilisateurs. Le règlement permet une répartition en pourcentage mais seulement entre catégories d'usagers et non entre chacun des utilisateurs. Une fois les volumes répartis dans le SAGE approuvé, le préfet s'assure de la conformité de toute nouvelle autorisation et révisé si nécessaire les autorisations. • Pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, le règlement peut édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables : <ol style="list-style-type: none"> a) Aux opérations entraînant les impacts cumulés significatifs en termes de prélèvement et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassin concerné, y compris les plus petits qui sont en dessous des seuils de déclaration ou d'autorisation de la nomenclature figurant au tableau de l'article L.214-1 et ceux qui correspondent à un usage domestique. b) A toutes les installations, ouvrages, travaux et activités visés par l'article R.214-1 du code de l'environnement et aux installations classées pour la protection de l'environnement. c) Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R. 211-50 à R. 211-52 (qui ne relèvent ni de 	<p>Les règles édictées ne doivent concerner que les domaines mentionnés à l'article R.212-47.</p>

la nomenclature figurant au tableau de l'article R. 214-1 ni des ICPE).

- Edicter les règles nécessaires :

a) 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 prévues par le 5° du II de l'article L. 211-3 ;

b) A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion prévues par l'article L. 114-1 du code rural et par le 5° du II de l'article L. 211-3 du code de l'environnement ;

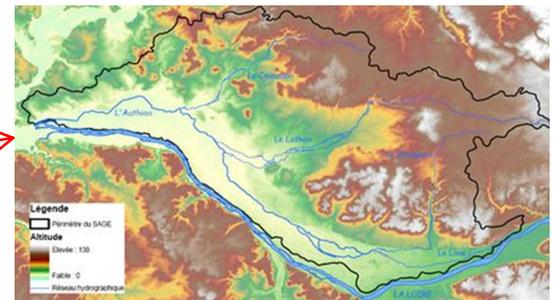
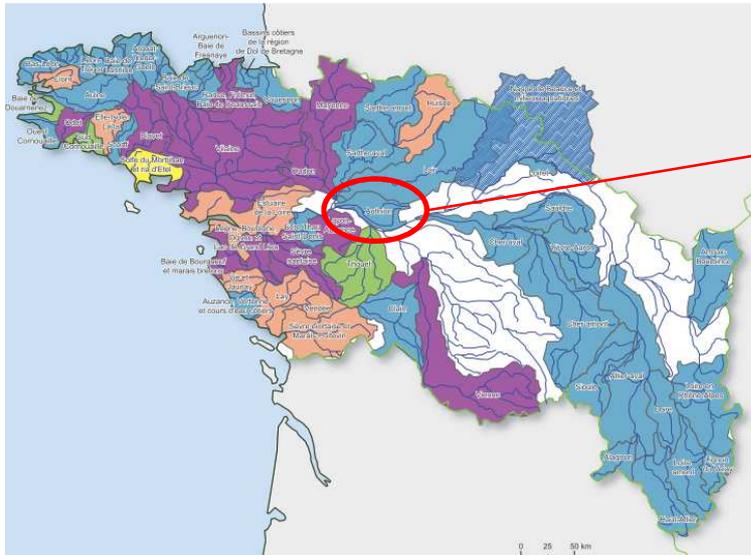
c) Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L. 211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L. 212-5-1.

- Fixer des obligations d'ouverture périodique des ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau en vue d'améliorer le transport naturel des sédiments et la continuité écologique du cours d'eau. Le PAGD identifie les ouvrages en intégrant les effets cumulés. Au sein de cet inventaire, le règlement peut édicter des règles par ouvrage ou par groupe d'ouvrages directement applicables. Cette possibilité permet de définir des règles de gestion directement opposables aux maîtres d'ouvrage comme aux tiers et d'imposer ainsi ces règles à plusieurs ouvrages sans que les services de police de l'eau n'aient à modifier préalablement les autorisations individuelles. Bien évidemment, ces autorisations devront être mises en conformité par le préfet dans les délais fixés par le PAGD.

Annexe 6 : SAGE Authion

SAGE Authion

L'élaboration du SAGE a débuté en 2005 par l'arrêté de constitution de la CLE. Or en 2011, le SAGE de l'Authion n'est toujours pas voté... Le fonctionnement de l'équipe d'animation et les blocages dus aux représentants agricoles concernant la gestion quantitative ont conduit à une accumulation des retards.



Situation du SAGE Authion dans le bassin Loire-Bretagne
(Source : www.gesteau.eaufrance.fr/ et www.sage-authion.fr)

L'Authion, affluent rive droite de la Loire, s'étend sur un bassin versant de 1 476 km² et déroule son cours sur 61 km, sur les régions Centre et Pays de la Loire. Le bassin versant de l'Authion présente un caractère rural, avec une population estimée à environ 141 000 habitants. L'agriculture tient une place significative dans le paysage du bassin versant : 68 % de l'occupation du sol correspond à des zones agricoles. L'agriculture, en particulier dans la zone appelée communément "Val d'Authion" correspondant à la partie sud du bassin versant, s'est orientée dans des cultures spécialisées (horticulture, maïs semence, maraichage, viticulture...).

SAGE	Authion
Bassin	Loire-Bretagne
Thématique principale	Gestion quantitative
Phase	Elaboration
Structure porteuse	Entente interdépartementale du bassin de l'Authion
Structure animatrice	Entente interdépartementale du bassin de l'Authion
Représentant associatif	Yves Lepage pour la Sauvegarde de l'Anjou depuis 1998

Les problématiques dominantes dans le bassin sont la gestion quantitative et qualitative de l'eau, toutes deux liées à l'agriculture intensive irriguée. Le SAGE Authion a été identifié comme nécessaire par le SDAGE de 1996, qui indique deux principaux enjeux : l'amélioration de la qualité des eaux de surface et les conflits d'usages liés à la gestion quantitative.

Les constats

○ *Des données agricoles difficiles d'accès*

Les données concernant l'irrigation (nature des cultures, localisation, volume prélevé...) ne sont pas rendues publiques malgré plusieurs demandes des APNE. Aucune information n'est accessible malgré la création d'un observatoire dans les services de la chambre d'agriculture. La non-accessibilité des données est un des aspects du blocage avec la profession agricole : l'ensemble des acteurs, tenu à l'écart des données sur l'irrigation, n'analyse pas la situation en connaissance de cause.

○ *Les APNE marginalisées*

La CLE présente une majorité d'acteurs favorables aux représentants agricoles. Les acteurs minoritaires qui s'opposent à cette majorité sont isolés, en particulier les défenseurs des milieux aquatiques. La profession agricole est l'utilisateur majoritaire de la ressource en eau sur le bassin. Jusqu'à il y a peu, les APNE souhaitant participer au débat, ou contester, n'arrivaient pas à se faire entendre. La situation a évolué depuis quelques mois, et le dialogue commence à être renoué.

○ *L'agriculture intensive irriguée, cause de conflits*

L'omniprésence des cultures irriguées entraîne une consommation d'eau très importante, majoritairement en période estivale. Cette agriculture intensive qui utilise massivement engrais et pesticides a pour corollaire une pollution généralisée des milieux aquatiques.

L'artificialisation des milieux est également une conséquence de l'agriculture intensive irriguée. Le bassin versant de l'Authion n'étant pas en mesure de faire face à la surconsommation d'eau, l'Authion est réalimenté par la Loire via trois prises d'eau. Les pompages pour l'irrigation laissent un débit constant à la sortie de l'Authion de 0,5m³/s minimum. Il s'agit d'un débit biologique, négocié avec les pêcheurs en l'absence des APNE et fixé arbitrairement dans l'arrêté préfectoral de 2009 autorisant les pompages en Loire. Ce débit permet la vie biologique, mais les APNE regrettent qu'il empêche le contrôle du débit d'étiage. Comme la Loire alimente l'Authion en amont de la station de mesure du débit, il n'est pas possible de connaître le niveau de l'Authion hors réalimentation par la Loire et il est quasi impossible de vérifier qu'il n'y ait pas sur-prélèvements en Loire au profit des irrigants.

○ *Des renouvellements de collèges hasardeux*

Lors de la première élection du bureau, les APNE ont déterminé librement leur représentant au bureau ; le représentant de la Sauvegarde de l'Anjou a été nommé. Deux ans plus tard, les élections municipales ont eu lieu, et la présidente a souhaité faire renouveler tout le bureau – ce qui n'était pas obligatoire, ni même mentionné dans le règlement de la CLE. Les usagers ont donc redésigné leur candidat. Sous pression vraisemblable de la profession agricole, la fédération de pêche s'est portée candidate contre la Sauvegarde de l'Anjou, sans l'en informer au préalable. L'ensemble des représentants des agriculteurs ont voté pour la fédération de pêche, évinçant du bureau le représentant de la Sauvegarde de l'Anjou. Or le bureau de la CLE est le seul lieu d'expression efficace

du SAGE ! Lors du renouvellement sexennal de la CLE de nouvelles élections ont eu lieu et là, sans qu'il y ait demande des APNE, le bureau a été élargi permettant de redonner une place à la Sauvegarde de l'Anjou, élu de ce fait avec les voix des agriculteurs !

- *Une animation difficile*

La structure animatrice de la CLE est l'Entente Interdépartementale du bassin de l'Authion, structure associant les deux conseils généraux favorables au milieu agricole. Depuis la réalisation en 2009 d'un état des lieux de bonne qualité, le SAGE a cessé d'avancer. Lors de la dernière CLE, un scénario tendanciel a été présenté sans les scénarii alternatifs. Il aurait été nécessaire auparavant de définir tous les scénarii puis de les étudier en CLE. Ces retards successifs conduisent à une procédure de SAGE erratique et par à-coups.

- *Une présidente faible par rapport au monde agricole*

Elue du Conseil général du Maine et Loire, la présidente de la CLE du SAGE Authion défend les mêmes positions que le Conseil général. Le territoire de l'Authion compte très peu d'industries et les collectivités présentes dans la CLE puisent dans leur grande majorité leur eau potable en dehors du territoire du SAGE. Il n'y a donc pas de contre-pouvoir au monde agricole.

- *Une omniprésence des représentants agricoles dans la CLE*

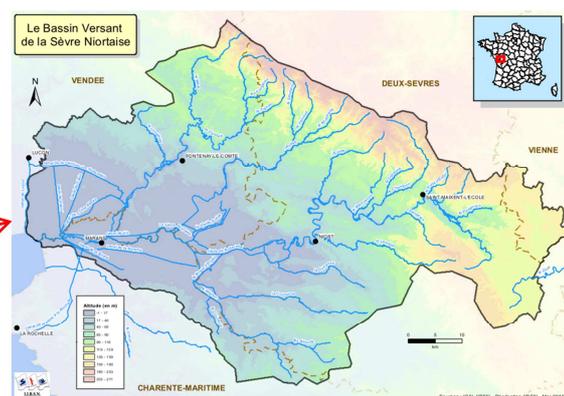
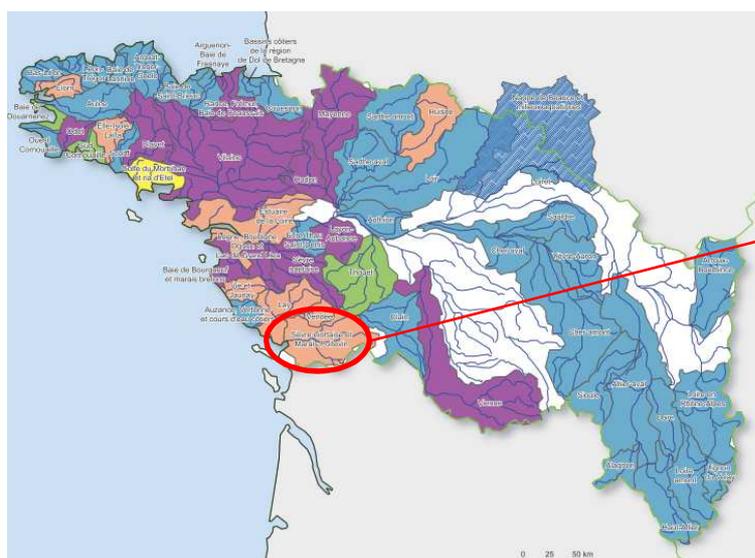
A travers les élus ruraux, la profession agricole est majoritaire dans la CLE et dans la structure porteuse du SAGE (Entente Interdépartementale du bassin de l'Authion). Elle est également très bien représentée dans le collège des usagers au sein de la CLE. L'agriculture intensive irriguée est omniprésente dans les instances du SAGE et contribue fortement à l'orientation des débats.

La concertation a été très difficile dans la CLE du fait à la fois d'une mainmise de la profession agricole et d'un faible poids des représentants des APNE. La situation s'est légèrement améliorée récemment : l'APNE « Sauvegarde de l'Anjou » a été nommée au bureau, instance la plus efficace pour influencer sur les décisions d'un SAGE. Il faudra beaucoup de patience et de conviction pour obtenir une gestion équilibrée dans le SAGE de ce territoire très dégradé.

Annexe 7 : SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin

SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin

Le partage de l'eau est déséquilibré en faveur de l'agriculture intensive irriguée dont les prélèvements sont excessivement importants. Le fonctionnement des milieux naturels n'est pas pris en compte lors des débats. Le principal point de blocage est l'agriculture intensive irriguée qui consomme beaucoup d'eau en été ; les représentants de cette agriculture sont très puissants, bien que hétérogène entre les trois départements.



Situation du SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin dans le bassin Loire-Bretagne
(Source : www.gesteau.eaufrance.fr/ et www.sevre-niortaise.fr)

D'une superficie de 3 650 km², le territoire du SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin concerne le territoire de 217 communes situées sur 4 départements : Deux-Sèvres, Charente-Maritime, Vendée et Vienne. L'ensemble du Marais poitevin, qui concentre les flux du bassin couvert par le SAGE, a été aménagé et mis en valeur depuis le 12^{ème} siècle. Deux objectifs majeurs ont toujours prévalu : la gestion de l'eau (protection contre les inondations en périodes de crues et préservation de la ressource en étiage) ; puis de manière concomitante le développement de la navigation à des fins commerciales.

SAGE	Sèvre Niortaise et Marais Poitevin (SNMP)
Bassin	Loire-Bretagne
Thématique principale	Gestion quantitative
Phase	Mis en œuvre
Structure porteuse	Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise
Structure animatrice	Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise
Elu interviewé	François-Marie Pellerin pour la Coordination pour la Défense du Marais Poitevin depuis 2000

Le SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin (SNMP) a été prescrit par le SDAGE Loire Bretagne de 1996 pour apporter une solution aux conflits récurrents liés à la gestion quantitative de l'eau. La

crispation des relations entre les acteurs et la difficile conciliation entre les usages de l'eau et les besoins du milieu naturel nécessitaient une procédure de concertation.

Constats

o *La gestion quantitative, une problématique conflictuelle*

Le Marais Poitevin cristallise les conflits autour de l'enjeu quantitatif de par son alimentation en eau très spécifique et par le développement de l'agriculture intensive irriguée qui cause l'assèchement du Marais. Cet enjeu majeur ne doit pas faire oublier les autres préoccupations, dont la mauvaise qualité la ressource en eau, caractéristique commune à l'ensemble des deux régions concernées. Les documents du SAGE contiennent trop de dispositions limitées à des « recommandations » et n'abordent que très partiellement les enjeux de qualité de l'eau.

Depuis 1980, la céréaliculture impose au marais deux bouleversements néfastes : une irrigation trop intensive sur la plaine et un drainage enterré qui perturbe gravement le système hydrologique (abaissement de la nappe superficielle, réduction massive du linéaire de fossés en eau...).

La zone centrale du Marais Poitevin est protégée des crues par des digues, et alimentée par des arrivées d'eau continentales. Depuis son aménagement, ce marais intérieur a toujours été utilisé pour les cultures et l'élevage ; mais l'agriculture intensive irriguée développée depuis quelques décennies est d'un tout autre type. Les marais mouillés de bordure du marais et riverains de la Sèvre Niortaise restent inondables. Ils reçoivent les crues en hiver, formant ainsi un stockage d'eau naturel pour l'alimentation du marais central en été, et fonctionnent comme des zones humides. Or ce système de réserve d'eau se dégrade à cause de l'assèchement estival systématique. Le marais desséché n'est plus alimenté en eau car les volumes prélevés par l'irrigation en été sont trop importants. Les crues d'hiver et de printemps sont pratiquement absentes du marais. Elles sont pourtant indispensables à la régénération des zones humides ! L'ensemble du système est géré pour que les crues disparaissent et que l'eau soit évacuée.

Les nappes sont surexploitées et n'assurent plus le bon fonctionnement des systèmes hydrologiques (cours d'eau et zones humides) qu'elles alimentent en été. Cette surexploitation des nappes correspond à l'assèchement précoce et répétitif (quasiment tous les ans) des ruisseaux et sources qui alimentent les marais de bordure⁷. La gestion des nappes est un point conflictuel ; les prélèvements pour l'agriculture intensive irriguée dépassent très largement les capacités du milieu au sens de la Directive Cadre sur l'Eau.

Une partie de la Sèvre et de ses affluents est heureusement classée en Domaine Public Fluvial (DPF). La navigation exige qu'il y ait toujours des niveaux d'eau suffisants, même si l'évacuation de l'eau est la règle. Cela permet aujourd'hui d'avoir encore de l'eau dans cette partie du linéaire de la Sèvre !

Dans les marais littoraux, le niveau contractuel en hiver est généralement plus bas que le niveau contractuel en été, ce qui est un non-sens biologique. Le fonctionnement des milieux aquatiques est

⁷ Il ne s'agit pas d'une surexploitation au sens hydrogéologique traditionnel du terme. En effet, même quand les nappes sont au plus bas en été, la recharge hivernale suffit en général à les remplir. Les nappes sont surexploitées au sens de la DCE, c'est-à-dire qu'elles n'assurent plus le fonctionnement normal des milieux aquatiques.

perturbé par cette inversion des niveaux d'eau. En plus, ces niveaux d'été, théoriquement acceptables, ne peuvent plus être tenus faute d'alimentation estivale détournée par l'irrigation intensive. Globalement, les niveaux dans le marais sont trop bas. Les SAGE et le SDAGE, qui définissent des zones nodales dans le périmètre du Marais poitevin, constituent une avancée majeure et pourraient permettre de garder des niveaux d'eau plus élevés.

- *L'absentéisme dommageable de certains représentants*

Dans le SAGE SNMP, la Baie de l'Aiguillon présente un enjeu économique (mytiliculture) qui a été utilisé au début de la concertation dans le but d'unifier la démarche des 3 SAGE du Marais poitevin. Cette démarche n'a pas complètement réussi à cause de l'absence trop fréquente des représentants de la conchyliculture et de la discrétion des représentants de l'IFREMER. Cet enjeu mytilicole aurait pu être mis en avant et utilisé comme levier mais les représentants de ces intérêts ne se sont pas mobilisés.

- *Une alliance ancienne en Vendée, préjudiciable au SAGE*

Le bassin versant du Marais poitevin comporte 3 SAGE. Ce n'est pas une logique hydrographique qui a conduit à ce choix mais une pression politique vendéenne (alliance de la chambre d'agriculture de Vendée et du Conseil général de Vendée). Pour maintenir une cohésion de la gestion sur le territoire, une Commission de Coordination des 3 SAGE a été créée et s'assure que les 3 SAGE sont cohérents et progressent au même rythme. Elle émet des avis réguliers auxquels les 3 SAGE doivent se conformer.

- *Les élections utilisées pour bloquer le SAGE*

La progression du SAGE SNMP est donc liée à celle des deux autres SAGE (Vendée et Lay) du même bassin versant, c'est pourquoi une petite explication de la chronologie du SAGE Vendée s'impose. En 1998, les élus de la majorité politique vendéenne et la chambre d'agriculture de Vendée ont organisé ensemble une manifestation pour empêcher le déroulement du scrutin. Le vote du SAGE n'a pas eu lieu, et le report du scrutin n'a pas été possible puisque les périodes électorales des élections municipales débutaient. Suite aux élections, la présidence du SAGE a changé et un nouveau président, en accord avec l'alliance décrite ci-dessus, a été élu. Cela a facilité les actions du Conseil général de Vendée qui a mis son veto en déclarant qu'il fallait réécrire le SAGE... ce qui s'est traduit par un délai supplémentaire de 2 ans ! La coalition habituelle élus/chambre d'agriculture a habilement manœuvré pour que les périodes électorales leur soient favorables.

Le collège des élus est modifié à chaque élection, ce qui bouleverse la majorité dans la CLE. La profession agricole joue avec le temps pour retarder le SAGE et les contraintes réglementaires qu'il pourrait imposer. C'est ce qui s'est passé pour le SAGE Vendée qui a été retardé en 2010. La commission de coordination des 3 SAGE a alors fait patienter les 2 autres SAGE du territoire.

Le SAGE SNMP, qui avait été adopté en janvier 2008 avec un scénario plutôt ambitieux, et le SAGE Lay ont dû attendre le SAGE Vendée. Les 3 SAGE ont donc été présentés au vote en même temps que le SAGE Vendée... et le SAGE SNMP, dont le collège des élus a été modifié en fonction des élections, n'a pas été voté à deux reprises au motif que ses exigences étaient trop importantes. Le texte du SAGE qui a été adopté lors du 3^{ème} vote est très dégradé ; son ambition a largement diminué notamment en termes d'exigences sur la qualité de l'eau. Initialement, le scénario du SAGE SNMP

prévoyait de réduire de moitié les prélèvements en incluant les retenues de substitution et des économies d'eau préalables. Ces ambitions ont été largement diminuées dans le SAGE qui a été voté.

- *Un président dynamique et motivé*

La présidence de la CLE est assurée par un élu vert de la région Poitou Charentes. La majorité de la CLE est donc favorable à une bonne dynamique. A l'inverse, le président de la structure porteuse du SAGE (Institution Interdépartementale du bassin de la Sèvre Niortaise) est un député vendéen avec une ligne dure de la majorité politique vendéenne. Il y a une nette opposition entre les orientations de la structure porteuse du SAGE et la CLE. La majorité de la CLE est fragilisée. Le rapport de force entre les représentants du monde agricole et défenseurs de l'environnement était favorable à un SAGE plutôt ambitieux, à quelques voix près.

- *L'absentéisme de l'Etat comme aide pour la profession agricole*

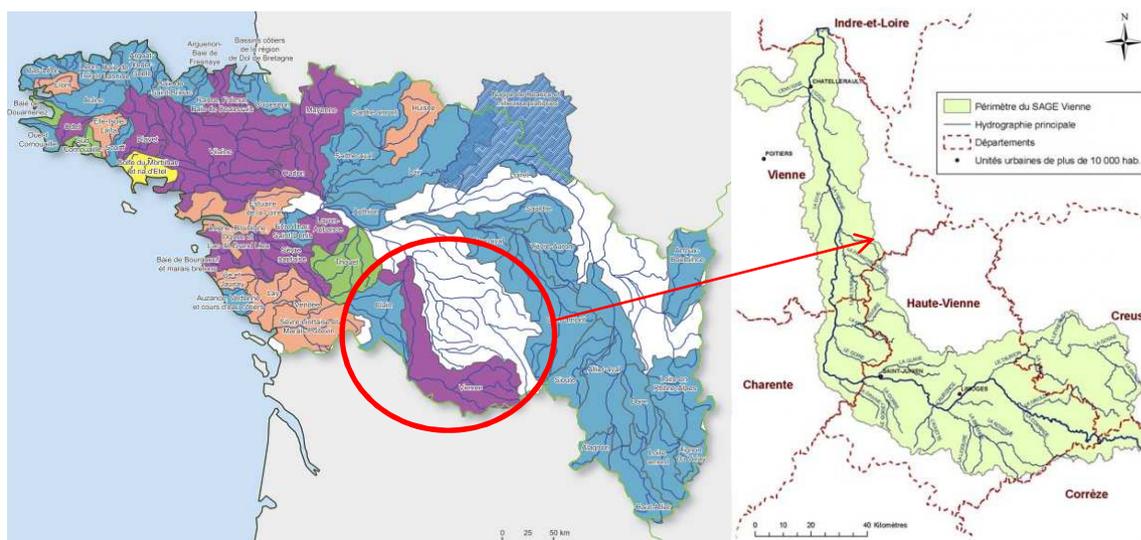
En 2010, les 3 SAGE sont présentés au comité de bassin qui les accepte moyennant une mise en compatibilité des SAGE Vendée et Lay qui n'étaient pas assez ambitieux au regard des objectifs du SDAGE. Les projets de SAGE sont alors représentés dans chaque CLE. Les SAGE Lay et Vendée ont été votés tandis que le SAGE SNMP qui avait le même contenu qu'en 2008 n'a pas été voté à 3 voix près parce que la majorité qualifiée requise, qui sont les 2/3, n'était pas réunie. Entre temps, le collège d'élus a changé et le SAGE a été revu à la baisse. Le SAGE SNMP a donc été présenté 3 fois au vote. L'administration vendéenne ne s'est pas déplacée pour prendre part au vote les deux premières fois, alors que le contenu du SAGE était encore assez ambitieux pour atteindre le bon état. Certains représentants des administrations ne se sont déplacés que lors du troisième vote, entérinant un SAGE a minima.

Les documents du SAGE contiennent trop de dispositions limitées à des « recommandations » et n'abordent que très partiellement les enjeux de qualité de l'eau. Les blocages sont strictement politico-économiques mais devront être résolus au moins partiellement pour éviter la réouverture du contentieux européen sur le Marais poitevin...

Annexe 8 : SAGE Vienne

SAGE Vienne

Actuellement en phase de première révision, les instances du SAGE Vienne souffrent d'un blocage dans la concertation par les représentants de l'hydroélectricité pour l'amont du bassin et par les représentants des irrigants pour l'aval.



Le bassin du SAGE couvre une superficie de 10 300 km² et s'étend du massif central jusqu'au Val de Loire. Caractérisé par une densité de population assez faible, il comprend 310 communes dans trois régions : Poitou-Charentes, Limousin et dans une moindre mesure en région Centre. L'occupation du sol est très contrastée entre l'amont et l'aval du bassin. La partie amont du bassin de la Vienne est très forestière et marquée par la présence de nombreux barrages EDF sur la Vienne, le Taurion et la Maulde. La partie aval est au contraire consacrée à la céréaliculture intensive irriguée.

SAGE	Vienne
Bassin	Loire-Bretagne
Thématique principale	Continuité écologique
Phase	1 ^{ère} révision
Structure porteuse	Etablissement Public du Bassin de la Vienne
Structure animatrice	Etablissement Public du Bassin de la Vienne
Elu interviewé	Antoine Gatet pour Sources et rivières du Limousin depuis 2003

Le SAGE est concerné par deux problématiques qui bouleversent l'intégrité et le fonctionnement des milieux aquatiques : des prélèvements trop importants sur la partie aval, et l'artificialisation des milieux (aménagement des cours d'eau avec des seuils, barrages et étangs notamment) sur la partie amont. Le bilan de mise en œuvre du premier SAGE a été assez négatif, ce qui devrait constituer un précédent nécessitant une écriture plus précise et contraignante pour les acteurs.

Constats

- *Un rapport de force favorable à un SAGE vide*

Le premier SAGE a été approuvé en 2006. Depuis 2009, le SAGE est en phase de 1^{ère} révision et la CLE a validé le projet de SAGE le 9 février 2011.

Les rapports de force se sont rapidement dessinés dans la CLE. D'un côté, les élus locaux (maires, représentants du Conseil régional), les APNE, le monde de la pêche et les établissements publics de protection de l'environnement (ONEMA, EPTB Vienne, et dans une certaine mesure Agence de l'eau) qui étaient plutôt volontaires et favorables à un SAGE ambitieux. De l'autre, les acteurs qui étaient là pour faire en sorte que le SAGE n'aboutisse à aucune prescription impérative : les syndicats de propriétaires d'étangs, qui refusaient complètement de voir de nouvelles règles s'appliquer à eux, la chambre d'agriculture qui partait du principe que le SAGE ne pouvait pas édicter de règles nouvelles et les hydroélectriciens qui ne voulaient absolument pas que le SAGE devienne un instrument contraignant le développement de l'hydroélectricité sur les bassins.

- *La concertation abandonnée au profit du consensus mou*

L'objectif de la concertation est l'objet d'un désaccord de fond. Le SAGE Vienne doit être un outil ambitieux par rapport à des problématiques objectives sur le bassin avec un nouveau texte, le règlement, pouvant être contraignant. Le bilan du SAGE de 2007 était désastreux, et les APNE ne souhaitent surtout pas que le nouveau SAGE soit identique à celui de 2007, c'est-à-dire un document sans effet. La révision du SAGE devait donc être l'occasion d'aboutir à des règles ambitieuses. Or certains groupes d'utilisateurs ont réussi à obtenir des règles non contraignantes.

Le bureau de la CLE, initialement créé pour faire des propositions et orienter des textes, a rapidement perdu ce rôle. La portée des règles ambitieuses proposées au sein du bureau de la CLE était systématiquement diminuée. En matière de protection des zones humides, des règles votées ont été supprimées, sans consultation de la CLE ou du bureau.

Le SDAGE Loire Bretagne demande à ce que le taux d'étagement soit fixé par le SAGE (Disposition 1B-1). Les représentants des producteurs d'hydroélectricité, catégoriquement opposés à la définition de ce taux, ont eu gain de cause et le taux n'a pas été calculé. Le SDAGE ne facilite pas les choses car il est évasif sur le calcul du taux d'étagement et ses règles. Les représentants des hydroélectriciens ont totalement ignoré la problématique de l'effacement des ouvrages sans usage avéré ; leurs interventions lors des débats étaient centrées sur les nouveaux équipements possibles.

L'EPTB Vienne a tenté de co-construire le projet en regroupant, via une procédure de consultation écrite, les propositions d'une centaine de structures. De l'analyse de ces formulaires est ressorti une trentaine de règles plus ou moins ambitieuses qui ont été la base des discussions dans la CLE... pour arriver finalement à une dizaine de règles non contraignantes. Ainsi, les représentants de la chambre d'agriculture ont systématiquement bloqué toute règle contraignante. Considérant que les décisions ne seraient pas prises dans la CLE, ils ne participaient pas aux débats sur les questions agricoles. Cette attitude est révélatrice de l'état des rapports de force dans le SAGE. Face à ce comportement, l'EPTB a organisé des réunions personnalisées avec chaque acteur pour expliquer les règles proposées et tenter d'aboutir à une proposition de règle présentable en CLE. De nombreuses règles

contraignantes ont été reconverties en dispositions du PAGD (qui a une portée bien moindre que le règlement), ou ont été reportées à plus tard.

- *Un président de compromis*

Le président de la CLE est un élu du Conseil Régional. Il est peu impliqué du fait de nombreux autres mandats et cherche absolument à trouver le consensus. Lors de la réunion de CLE plénière convoquée pour voter le projet de SAGE, certains représentants de l'Etat ont pris la parole en disant que l'Etat ne voterait pas le texte. Suite à ce veto, le texte du SAGE a été revu et grandement amoindri.

- *La CLE et le processus de concertation en porte-à-faux*

Pour la bonne marche de la concertation, il serait nécessaire que l'Etat arbitre en expliquant que l'outil SAGE est construit pour aboutir à des règles utiles par rapport à l'enjeu identifié, conformément aux exigences du code de l'environnement et du SDAGE. Les APNE s'attendaient à ce que l'Etat se positionne en faveur d'un SAGE ambitieux. Officiellement, les services de l'Etat arguent du manque de moyens techniques, humains et financiers ; leur souhait est de fixer des objectifs faciles à atteindre pour obtenir des résultats, même faibles. Officieusement, les décisions ne se prennent pas dans les instances du SAGE. Des règles sont validées par le bureau de la CLE et elles disparaissent avant la CLE plénière ! Le SAGE a été vidé de son pouvoir décisionnel et le climat général est au désintérêt pour ce simulacre de concertation.

Le PAGD et le règlement n'apportent pas d'éléments nouveaux par rapport à la réglementation existante ; les règles et dispositions sont trop vagues pour être efficaces. L'amélioration de la situation paraît difficile, et les mêmes blocages se sont répétés pour la nouvelle mouture du projet de SAGE.