

Evaluation des politiques de l'eau



Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée

Rapport final
2012



EVALUATION DES POLITIQUES DE L'EAU SUR LES BASSINS RHÔNE-MÉDITERRANÉE ET CORSE

Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée

Membres du comité de pilotage de l'évaluation :

Michel Partage, élu du comité de bassin Rhône-Méditerranée, président du comité de pilotage
Samuel Chanussot, élu du comité de bassin Rhône-Méditerranée, représentant des usagers économiques
Gilbert Perney, élu du comité de bassin Rhône-Méditerranée, représentant des consommateurs
Jacques Pulou, élu du comité de bassin Rhône-Méditerranée, représentant des associations
Aurélie Campoy ou Christophe Sibieude, chargés de mission du SAGE Drac Romanche (38)
Gilles Lorente, chargé de mission du SAGE Fresquel (11)
Bénédicte Cordier, chargée de mission du SAGE Bourbre (38)
Xavier Eudes, conseil général du Gard (30)
Alain Clabaut, responsable du service gestion des milieux, conseil régional de Rhône-Alpes
Marie-Thérèse Arnaud, usager économique agricole, chambre régionale d'agriculture, Provence-Alpes-Côte-D'azur
Eric Doutriaux ou Marc Zylberblat, usager économique hydroélectricité, Compagnie Nationale du Rhône
Patrick Castaing, usager économique industrie
Sylvain Verger, usager économique PME
Raphaël Quésada, association de protection de la nature
Chantal Richard, Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
Michel Deblaize, directeur de la délégation régionale de Montpellier, agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse
Sylvie Piquenot, délégation régionale PACA & Corse, agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse
Jean-Yves Boga, agence de l'eau Adour Garonne
Marion Langon, ONEMA - délégation interrégionale Rhône-Alpes, en charge de la coordination pour le bassin Rhône-Méditerranée
Emmanuel de Guillebon ou Jean-Marc Chastel ou Julien Mestrallet, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Rhône Alpes
Gabriel Lecat, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Languedoc Roussillon
Catherine Marcellin, direction départementale du territoire, Loire (42)

Secrétariat technique de l'évaluation :

Marc Vérot, mission SDAGE-SAGE-droit de l'Eau, service planification, département de la planification et de la programmation, agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse
Loïc Duffy, mission «gouvernance», unité gouvernance et planification, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Rhône-Alpes, délégation de bassin Rhône-Méditerranée
Anne Lautredou, évaluation des politiques d'intervention, service programme, évaluation, socio-économie, département de la planification et de la programmation, agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

Evaluation réalisée : de décembre 2010 à novembre 2011

*Prestataires : Epices (Evaluation des politiques et aménagement du territoire - Laurent Barbut, Jean-Philippe Housse et Anne Desgrée)
et ASca (Gestion de l'eau - Jean-Baptiste Narcy et Blandine Romain)*

Rapport d'évaluation et synthèse disponibles à l'agence de l'eau et sur :

<http://www.eaurmc.fr/aides-et-redevances/le-9e-programme-dintervention/les-rapports-devaluation-de-la-politique-dintervention.html>



Avant-propos

Il y a 20 ans, la loi du 3 janvier 1992 créait les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) avec deux idées fortes : affirmer le principe de gestion équilibrée de la ressource en eau et promouvoir une gestion décentralisée et planifiée de l'eau et des milieux aquatiques.

Depuis, les SAGE se sont développés (170 SAGE sont en cours au niveau national dont 38 dans le bassin Rhône-Méditerranée) dans un contexte qui a beaucoup évolué : objectif d'atteinte du bon état des eaux fixé par la directive cadre sur l'eau du 22 octobre 2000, renforcement de la portée juridique des SAGE suite notamment à la loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, élaboration et mise en œuvre du nouveau schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE 2010-2015).

Les SAGE aujourd'hui sont différents des premiers SAGE. Ils sont plus encadrés, par le code de l'environnement et par le SDAGE Rhône-Méditerranée. Le comité de bassin attend d'eux qu'ils soient plus encadrants pour les politiques d'aménagement du territoire (pour maîtriser les impacts de l'urbanisation par exemple), tout en étant le fruit de la concertation locale.

Dans ce contexte, le comité de bassin a jugé utile de mener une étude d'évaluation de la politique des SAGE dans le bassin Rhône-Méditerranée. Quelle est la plus-value des SAGE ? Quelles en sont les limites ? Quelles pistes de progrès pour les commissions locales de l'eau (CLE), mais aussi pour leurs principaux partenaires (Etat, Agence de l'eau, comité de bassin...) ? Telles sont quelques-unes des questions qui ont été abordées dans cette étude.

Cette évaluation a été conduite en 2011 par deux prestataires, Epices et Asca. Le comité de bassin a souhaité associer à leur analyse de façon ouverte et participative des représentants des principales parties prenantes des SAGE.

Aussi, cette étude a été suivie par un comité de pilotage composé de l'ensemble des acteurs concernés : membres élus/usagers du comité de bassin, porteurs de SAGE, conseils généraux, conseils régionaux, associations de protection de la nature et de la pêche, DREAL, ONEMA, Agence de l'eau RM&C, mais aussi le ministère chargé de l'environnement et l'agence de l'eau Adour Garonne pour bénéficier d'un regard extérieur au bassin Rhône-Méditerranée. Elle a également donné lieu à la sollicitation de nombreuses personnes : présidents des CLE et chargés de mission SAGE du bassin Rhône-Méditerranée et plus de 70 personnes rencontrées notamment dans le cadre d'études de cas.

Je tiens à remercier l'ensemble des personnes impliquées dans ce travail, avec un remerciement particulier pour Michel PARTAGE, président du comité de pilotage de l'étude.

Les résultats de cette étude montrent que les CLE mettent bel et bien en œuvre une politique concertée de gestion équilibrée de la ressource et que la concertation menée est efficace. Efficace parce que les enjeux du bassin versant et les règles de gestion issues du SAGE sont appropriées par les acteurs locaux. Efficace parce qu'on constate un effet d'entraînement des SAGE sur la mise en œuvre d'actions opérationnelles, les actions financées par l'agence dans les domaines de la protection des économies d'eau et de la protection des milieux aquatiques étant par exemples plus nombreuses sur les territoires objet de SAGE qu'ailleurs.

Ils montrent aussi que les SAGE peinent encore aujourd'hui à se faire entendre par les politiques d'aménagement du territoire. Malgré un investissement général pour être présentes au contact des acteurs de l'aménagement (association aux SCOT par exemple), les CLE se considèrent au plus comme des « gardiens de l'eau » intervenant en accompagnement des politiques d'aménagement décidées par ailleurs. Très peu d'entre elles interpellent les acteurs de l'aménagement sur le bien-fondé de telle ou telle politique de développement territorial vis-à-vis des enjeux liés à l'eau. De même, la portée juridique du SAGE est un levier encore timidement investi.

Pour améliorer la situation, l'étude fait plusieurs propositions de suites à donner dont la plupart sont actuellement en cours de mise en œuvre. Parmi elles, je relève notamment que les CLE ont besoin d'appui de la part de leurs principaux partenaires : Etat, Agence et comité de bassin notamment.

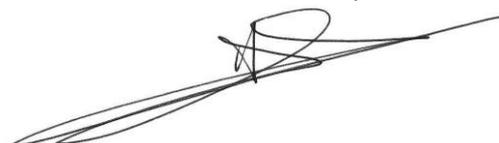
Chacun s'y emploiera.

D'ores et déjà, le 10^{ème} programme de l'Agence de l'eau encourage les SAGE. Il fixe l'objectif de couvrir 40% du bassin par les SAGE et il continue de soutenir fortement la gouvernance locale de l'eau en maintenant les moyens de l'animation des territoires et en encourageant plus la constitution de programmes d'actions coordonnés à l'échelle des bassins versant.

L'Etat prépare en parallèle des instructions à l'attention de ses services pour mieux accompagner les SAGE.

Le comité d'agrément du comité de bassin reconnaît quant à lui la CLE comme l'interlocuteur de référence, y compris pour les contrats de rivières inclus dans le périmètre du SAGE. Il s'efforce par ailleurs par ses délibérations d'encourager les CLE à fixer les règles de gestion au niveau d'ambition nécessaire pour atteindre et maintenir durablement le bon état des eaux.

Le Président du Comité de Bassin
Rhône-Méditerranée,



Michel DANTIN

Sommaire

Introduction	2
<hr/>	
1. Structuration de l'évaluation	6
<hr/>	
2. Analyse transversale des investigations menées auprès des SAGE du bassin	28
<hr/>	
3. Jugement et recommandations	69
<hr/>	
Annexes	103

Introduction

La politique évaluée

Créés par la loi du 3 janvier 1992, et modifiés dans leur procédure d'approbation comme dans leur contenu par les lois du 21 avril 2004 et du 30 décembre 2006 (LEMA), les **SAGE sont un élément important de la politique de l'eau nationale**. Ils ont pour objectifs :

- de mettre en œuvre, à l'échelle du bassin hydrographique ou du système aquifère, le principe de **gestion équilibrée de la ressource en eau** défini par l'article L211-1 du code de l'environnement. Il s'agit notamment de définir les conditions d'équilibre entre les différents usages et la préservation du milieu aquatique, et de régler ou anticiper les conflits d'usage ;
- de **participer à l'atteinte du bon état des eaux**, en contribuant à la mise en œuvre du SDAGE, du programme de mesures et à l'objectif de non dégradation fixé par la directive cadre sur l'eau ;
- de permettre la prise en charge locale de la politique de l'eau, de manière **décentralisée**, en mobilisant les acteurs locaux chargés de définir un projet partagé pour l'eau, l'Etat étant le garant du respect des règles définies en commun par l'approbation du SAGE qui lui confère sa portée juridique ;
- de disposer localement d'un **cadre de référence** facilitant l'analyse de projets impactant la ressource en eau et les milieux aquatiques.

Le déroulement de la procédure SAGE prend plusieurs années et se décompose en trois étapes : (1) émergence du SAGE conduisant notamment à la délimitation du périmètre et à la création d'une instance de concertation locale (la Commission Locale de l'Eau ou CLE), (2) élaboration du SAGE par la CLE conduisant à son approbation par arrêté préfectoral et (3) mise en œuvre opérationnelle. La **CLE constitue ainsi l'élément central** de l'élaboration et du bon déroulement du SAGE. Elle est composée a minima pour moitié d'élus, pour un quart d'usagers, et par l'Etat. Elle s'appuie sur une équipe technique permanente (chargé(e) de mission SAGE) prise en charge par une structure porteuse du SAGE (Syndicat mixte, SIVU, Conseil Général,...). Le Comité de bassin au travers de son Comité d'agrément, donne son avis aux étapes clef de la procédure.

Depuis la loi du 30 décembre 2006, le SAGE comprend un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource et des milieux aquatiques (PAGD) et un règlement. Les SAGE adoptés par la CLE avant cette loi doivent se mettre en conformité (c'est-à-dire se doter d'un règlement) au plus tard fin 2011. Le SAGE doit être compatible avec le SDAGE, ou rendu compatible avec lui si nécessaire, d'ici fin 2012. Il a une **portée juridique**, les décisions administratives dans les domaines de l'eau et de l'urbanisme (SCOT, PLU, cartes communales) et les schémas départementaux des carrières devant être compatibles avec le PAGD. Le règlement peut quant à lui édicter des règles et des interdictions qui s'imposent notamment dans le cadre de l'exercice de la police des eaux et des installations classées.

33 SAGE sont actuellement en cours dans le bassin Rhône Méditerranée, couvrant environ 30% de la surface du bassin (voir carte en annexe). Le SDAGE Rhône Méditerranée (2010-2015) s'appuyant très largement sur les démarches de gestion locale de l'eau, et notamment sur les SAGE, un dispositif important d'accompagnement des porteurs de SAGE a été mis en place dans le bassin. Il comprend notamment :

- un dispositif d'appui technique de la part de l'Agence de l'eau et des services de l'Etat allant bien au delà de la simple et réglementaire « participation en CLE » : suivi propre à chaque SAGE, animation d'un réseau de chargés de mission SAGE ;

- des financements préférentiels pour les SAGE dans le cadre des programmes d'intervention successifs de l'Agence de l'eau RM&C (financement des postes d'animateurs, financement des actions prévues dans le cadre des SAGE au titre des défis du 8^{ème} programme ou des objectifs phares du 9^{ème} programme) ;
- un suivi régulier par le Comité d'agrément, celui-ci ayant décidé en 2003 d'être consulté non seulement sur le périmètre et sur le projet de SAGE comme le prévoit la législation, mais aussi au stade de la définition des orientations stratégiques du SAGE.

Les enjeux de l'évaluation

Les acteurs du bassin Rhône Méditerranée ont jugé important, après presque 20 années de mise en œuvre des SAGE, de mener une évaluation de la politique des SAGE sur le bassin afin d'apprécier les résultats obtenus.

Cette évaluation est d'autant plus importante que les SAGE sont aujourd'hui à une période charnière marquée par :

- un nouveau SDAGE qui met l'accent sur la prévention, qui vise le bon état des eaux dans les délais fixés par la directive cadre sur l'eau et qui s'appuie beaucoup sur les SAGE non seulement parce qu'il prévoit la mise en place de SAGE nécessaires¹ mais aussi parce qu'il fixe aux SAGE des objectifs cadres (via les orientations fondamentales et le programme de mesures) ;
- l'élaboration en cours et à venir des SAGE de deuxième génération, c'est à dire intégrant les dispositions de la LEMA (2006) rappelées plus haut.

Cette évaluation doit conduire à des propositions à l'attention des Commissions Locales de l'Eau, des collectivités territoriales et des usagers de l'eau sur le territoire concernant d'une part l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE et, d'autre part, l'accompagnement des SAGE par les différents acteurs du bassin. Son objectif est notamment d'optimiser la contribution des SAGE à la mise en œuvre du SDAGE et du programme de mesures 2010-2015. Elle n'a pas pour objet principal de savoir si d'autres outils que le SAGE peuvent être mobilisés pour atteindre le bon état des eaux dans le respect du principe de gestion équilibré de la ressource.

Cette évaluation a pour objet d'identifier les marges de manœuvre de toutes natures pouvant être mobilisées au niveau du bassin pour faciliter l'émergence, l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE.

L'organisation générale de l'évaluation

Cette évaluation de la politique des SAGE s'inscrit dans le cadre de la nouvelle démarche d'évaluation des politiques de l'eau sur le bassin Rhône Méditerranée. Elle a été décidée par le bureau élargi du Comité de bassin et par le Conseil d'Administration de l'Agence. Un mandat en ce sens a été discuté en comité d'agrément le 28 janvier 2010 et validé le 5 mars 2010 par le bureau du Comité de bassin élargi aux présidents des Commissions Territoriales de Bassin (voir ce mandat en annexe).

Ce mandat confie notamment la conduite opérationnelle de l'évaluation à un comité de pilotage, constitué de membres du comité de bassin, de représentants des bénéficiaires de la politique des SAGE et de représentants de l'Etat et des établissements publics². Ce comité de pilotage est assisté par un secrétariat technique commun à l'Agence de l'eau et à la DREAL de bassin.

¹ Voir carte en annexe.

² La composition de ce comité de pilotage est détaillée dans le mandat en annexe.

Présidé par Michel PARTAGE, ce comité de pilotage a participé à l'élaboration du questionnaire évaluatif et au recrutement de l'évaluateur externe. Il s'est ensuite réuni quatre fois au cours de l'évaluation pour piloter l'exécution des travaux³.

Enfin, une présentation des résultats de l'évaluation est prévue au sein du bureau du Comité de bassin élargi en 2012, ainsi qu'une restitution aux acteurs concernés en interne et en externe.

La méthodologie de l'évaluation

Conformément aux principes de l'évaluation de politique publique, l'évaluation s'est déroulée en quatre phases : une phase de structuration, une phase d'observation, une phase d'analyse et enfin une phase de formulation du jugement et des recommandations.

Elle a mobilisé un nombre important d'outils, à la fois de nature qualitative (entretiens, études de cas) et de nature plus quantitative (enquête en ligne, traitement de données), avec une place centrale accordée aux études de cas de SAGE sur le bassin. Ce choix méthodologique s'explique à la fois par la nature de la politique évaluée (dont les objets sont des procédures territoriales ayant chacune ses caractéristiques propres) et le type de questions posées (nécessitant des approches principalement qualitatives pour y répondre).

Trois points forts de cette méthodologie nous paraissent devoir être mis en avant :

- le premier est **l'importance accordée à l'échange avec les acteurs conduisant les procédures SAGE sur le terrain** : à travers les études de cas qui viennent d'être évoquées bien sûr, mais aussi à travers une enquête en ligne auprès de l'ensemble des animateurs de SAGE et grâce à l'organisation de trois réunions à différents stades de l'évaluation, deux avec les Présidents de CLE et la troisième avec l'ensemble des animateurs de SAGE ;
- le second est le **croisement d'analyses à l'échelle des SAGE eux mêmes et à l'échelle de l'ensemble du bassin**, permettant à la fois de tenir compte des particularités de chaque situation de SAGE et de tirer des enseignements généraux à l'échelle du bassin. Les études de cas et l'enquête en ligne ont ainsi été organisées dans le temps pour servir cette complémentarité, l'enquête ayant pour objet de tester la portée générale des enseignements issus de l'analyse transversale des études de cas ;
- le troisième est **l'implication active du comité de pilotage** dans la conduite de l'évaluation, au cours de réunions longues (une journée) permettant des échanges nombreux et un partage des choix méthodologiques (choix des études de cas par exemple). Cette implication a été particulièrement importante dans la phase de production des recommandations, avec l'organisation d'un atelier participatif ayant permis une véritable coproduction des recommandations. Cette implication n'a toutefois pas obéré la liberté de jugement de l'évaluateur, dont ce rapport est le témoin.

Enfin, quelques limites de cette méthodologie sont également à souligner :

- la première et principale limite concerne la relative faiblesse des données de suivi de la politique évaluée. En effet, d'une part, les données existantes sur le suivi des pressions et de l'état de la ressource et des milieux n'ont pas permis de dégager une vision d'ensemble à l'échelle du bassin de la dynamique d'évolution de ces pressions et de cet état dans les territoires SAGE afin de la comparer à celle des autres territoires du bassin. D'autre part, l'absence d'organisation des données financières de l'Agence selon les types de territoires bénéficiant de démarches

³ 24 février 2011, 12 juillet 2011, 20 septembre 2011 et 22 novembre 2011.

concertées a limité les possibilités de comparaison des territoires SAGE avec les territoires bénéficiant d'autres démarches ;

- la seconde limite que l'on peut souligner est la participation plus faible des élus, en comparaison de celle des techniciens, qu'il s'agisse des membres du Comité de bassin au comité de pilotage ou de celle des Présidents de CLE aux réunions organisées pour les consulter⁴.

Le plan du rapport d'évaluation

Le plan du présent rapport renvoie peu ou prou aux quatre phases de l'évaluation rappelées plus haut. En effet :

- une première partie est consacrée aux résultats de la phase de structuration de l'évaluation. Elle comprend une analyse approfondie de la politique évaluée (référentiel d'évaluation, 1.1), une analyse du questionnaire évaluatif (1.2) et un panorama des SAGE du bassin (1.3) ;
- une deuxième partie est consacrée aux résultats des phases d'observation et d'analyse. Elle rend compte essentiellement de l'analyse transversale des 8 études de cas réalisées et de la confrontation de cette analyse transversale avec l'enquête en ligne menée auprès de l'ensemble des animateurs de SAGE ;
- une troisième partie est consacrée aux réponses au questionnaire évaluatif proposé (3.1 à 3.4), aux enseignements d'ensemble (3.5) et aux recommandations (3.6) ;
- enfin, des annexes complètent ce rapport, parmi lesquelles on soulignera les fiches détaillant les études de cas réalisées.

⁴ Cette faible participation des Présidents concerne essentiellement la seconde réunion (15 novembre 2011).

1. Structuration de l'évaluation

La première partie de ce rapport constitue le produit de la première phase de l'évaluation des SAGE sur le bassin Rhône-Méditerranée. Cette première phase d'une évaluation de politique publique est appelée phase de **structuration**, car elle permet :

- de préciser et de partager avec le comité de pilotage de l'évaluation le **référentiel de l'évaluation**, c'est-à-dire l'ensemble des éléments par rapport auxquels on pourra porter un jugement sur la politique évaluée. Le premier de ces éléments est constitué par les **objectifs** de la politique des SAGE, tels qu'ils peuvent ressortir des documents de planification tels que le SDAGE ou être exprimés par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre des SAGE. Dans la mesure où ces différentes expressions peuvent varier selon la nature de la source qui les exprime (écrite ou orale), et selon la position de l'acteur interrogé (AERMC siège, AERMC délégation, Etat à l'échelle du bassin, Etat local, Président de CLE, animateur de SAGE...), il convient de chercher à préciser une vision d'ensemble de ces objectifs au début de l'évaluation. Par ailleurs ces objectifs évoluent dans le temps et il est donc nécessaire de disposer d'une vision « stabilisée » au moment de l'évaluation. Enfin, un deuxième élément important constituant le référentiel d'évaluation est la **théorie d'action** associée à la politique évaluée, c'est-à-dire la chaîne causale reliant les objectifs à atteindre et les moyens employés pour y parvenir. Cette théorie d'action est le plus souvent implicite dans la tête des acteurs qui mettent en œuvre la politique évaluée, et il importe par conséquent de la révéler en début d'évaluation, afin de pouvoir ensuite la confronter à la réalité de terrain ;
- d'analyser le **questionnement évaluatif** à traiter dans le cadre de l'évaluation afin de favoriser son appropriation par l'ensemble du comité d'évaluation. Cette analyse repose entre autres sur la déclinaison de chaque question évaluative en critères d'évaluation, ce qui permet ensuite d'organiser la suite des travaux pour les instruire au mieux ;
- de mieux appréhender **l'objet de l'évaluation**, ici les SAGE du bassin Rhône-Méditerranée, afin d'utiliser cette connaissance pour organiser au mieux les travaux de collecte d'informations dans la suite de l'évaluation (choix des études de cas de SAGE notamment).

Le plan de cette partie reprend ces trois objectifs de la phase de structuration, puisque le premier chapitre est consacré au référentiel de l'évaluation, le second s'attache à l'analyse du questionnement évaluatif, et le troisième présente un panorama des SAGE du bassin et la méthodologie de choix des études de cas.

Les travaux menés pour produire ces différentes analyses croisent trois outils complémentaires :

- une **analyse bibliographique**, en premier lieu du SDAGE 2010-2015 du bassin Rhône Méditerranée, mais aussi de diverses études méthodologiques produites sur les SAGE (Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE⁵, Analyse et recommandations pour la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire Bretagne⁶) ;
- une **série d'entretiens** en face à face auprès d'une quinzaine d'interlocuteurs, membres du comité de pilotage et/ou du secrétariat technique de l'évaluation ou pilotes de la politique des SAGE à l'échelle du bassin⁷. Les thèmes abordés au cours de

⁵ Actéon / MEEDAT / Agences de l'eau, juillet 2008.

⁶ AScA / Agence de l'eau Loire Bretagne, février 2007.

⁷ Voir liste détaillée des personnes rencontrées en annexe de la note.

ces entretiens étaient les suivants : (1) perception de l'interlocuteur sur les objectifs et la stratégie de la politique des SAGE, (2) avis sur la mise en œuvre de cette politique dans le bassin, (3) enjeux de l'évaluation et sentiment sur le questionnaire évaluatif proposé dans le cahier des charges pour le recrutement de l'évaluateur externe⁸ ;

- Une analyse des données disponibles sur les 33 SAGE recensés dans le cahier des charges pour le recrutement de l'évaluateur. Dans la mesure où ces données proviennent de différentes sources (données internes à l'Agence, données accessibles sur le site national Gest'eau, informations contenues dans les notes de présentation des SAGE au comité d'agrément, données INSEE) et se présentent dans des formats très différents (quantitatifs ou qualitatifs), un important travail de compilation, de croisement et d'homogénéisation a été mené entre ces différentes sources afin de disposer d'une base de données aussi complète que possible sur les 33 SAGE du bassin Rhône Méditerranée⁹.

1.1. Le référentiel de l'évaluation

Comme nous l'avons exposé en introduction, le référentiel d'évaluation d'une politique publique se compose de deux éléments principaux : l'analyse de ses objectifs, d'une part, et la formalisation de sa théorie d'action, d'autre part.

Afin de préciser ces deux éléments, revenons brièvement sur quelques fondements de l'action publique. L'action publique trouve sa raison d'être dans la résolution de besoins, d'enjeux ou de problèmes à traiter dans la société. Face à l'un de ces besoins, la sphère de l'action publique mettra en œuvre une politique publique, au sein de laquelle on peut distinguer deux grandes étapes : (1) définition des objectifs associés à cette politique, qui découlent du besoin à traiter, puis (2) mobilisation de ressources — financières, humaines... — permettant un certain nombre de réalisations, matérielles ou immatérielles, dont on espère des résultats permettant de répondre au besoin identifié dans la société. On a donc bien plusieurs liens de causalité au sein de cette vision schématique de l'action publique :

- d'une part entre les enjeux ou besoins sociétaux et la décision de mener une politique ;
- d'autre part, entre les objectifs attribués à la politique publique, les ressources qu'elle mobilise et les réalisations que cela permet ;
- enfin, entre ces réalisations et les résultats obtenus sur le besoin à traiter.

Sur le cas de la politique des SAGE qui nous occupe ici, nous allons donc dans ce qui suit préciser ces différents éléments pour constituer le référentiel d'évaluation en cherchant à éclairer les questions suivantes :

- comment sont exprimés les enjeux et besoins justifiant la politique ?
- comment est conçu le lien entre les objectifs et les ressources mobilisées ?

La question de savoir si les résultats obtenus ont permis ou non d'atteindre les objectifs fixés, voire de répondre au besoin ayant justifié la politique, sera en revanche traitée dans la suite de l'évaluation, en confrontant les analyses de terrain au référentiel d'évaluation présenté ci-après.

⁸ Le guide d'entretien qui a été utilisé est présenté en annexe de la note.

⁹ Le contenu de cette base est le matériau principal du panorama présenté dans la seconde partie de cette note. La plupart des données détaillées sont par ailleurs présentées en annexe.

1.1.1. Les SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée : une véritable politique publique ?

Avant de rentrer dans la présentation détaillée des réponses que l'on peut faire aux deux questions ci-dessus, il convient de se demander si la **politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée** constitue bel et bien une politique publique au sens de celui que nous venons brièvement de décrire. En effet, les SAGE étant une politique nationale issue de la loi sur l'eau de 1992 et de la LEMA de 2006, on peut se demander s'il est possible et justifié de caractériser une politique des SAGE spécifique au bassin Rhône Méditerranée ? Par ailleurs, on sait que les acteurs du bassin Rhône Méditerranée ont investi de longue date dans les démarches locales de gestion concertée, mais le SAGE n'est-il pas de ce fait un outil parmi d'autres au sein de cette politique plus globale ? Les sources d'information mobilisées au cours de cette phase permettent d'éclairer ces deux questions.

Concernant tout d'abord la question de l'existence d'une politique des SAGE à l'échelle du bassin, même si certains des acteurs interrogés considèrent que « le SAGE est avant tout une politique nationale », la majorité semble exprimer qu'une politique de bassin se renforce progressivement, et appuie ce sentiment sur certains éléments concrets : (1) le SDAGE en premier lieu, et son orientation fondamentale 4 en particulier, expression pour eux d'une approche spécifique au bassin, (2) importance donnée au comité d'agrément, avec le rajout d'une étape de consultation supplémentaire, spécifique au bassin RM, (3) position relativement « frileuse », ou pour le moins dubitative, vis-à-vis de la désignation de SAGE nécessaires, préconisée par la réglementation nationale.

Concernant ensuite la spécificité du SAGE au sein de la politique de gestion locale concertée, on peut souligner que l'OF 4 du SDAGE souvent citée s'intitule « Renforcer la gestion locale de l'eau et assurer la cohérence entre aménagement du territoire et gestion de l'eau » et que sa rédaction associe quasiment toujours les procédures SAGE et contrats de milieux¹⁰. Pour autant, comme nous le verrons dans la suite du propos, les acteurs rencontrés soulignent un certain nombre de spécificités de l'outil SAGE au sein des autres outils de la gestion concertée telle qu'elle est pratiquée en Rhône Méditerranée.

Enfin, il est important de souligner qu'il ressort nettement des entretiens que cette question de l'existence d'une véritable politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée ne peut être considérée indépendamment d'une perspective historique. En effet, la politique des SAGE est à la fois ancienne et en plein renouvellement avec le nouveau cadre apporté par la DCE et la LEMA. Or le bassin Rhône Méditerranée est largement concerné par cette perspective historique puisque, d'une part, il a investi l'outil SAGE de longue date et, d'autre part, le renforcement du « cadrage » des objectifs apporté par la DCE et la LEMA questionne tout particulièrement l'approche subsidiaire et locale qui est un des fondements de son action. Cet historique se traduit chez les acteurs rencontrés par une vision « non stabilisée » de la stratégie d'utilisation du SAGE. Ils y voient par ailleurs une source d'explication du renforcement progressif de l'échelle « bassin » dans l'existence et la mise en œuvre d'une politique des SAGE en Rhône Méditerranée.

Au total, s'il ressort des investigations réalisées qu'il est justifié de dégager dans ce qui suit une caractérisation des objectifs et de la théorie d'action de la **politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée**, il est important de garder à l'esprit :

- que la réalité de cette politique à cette échelle ne constitue pas une évidence pour tous, même si elle se renforce probablement ;

¹⁰ Par exemple Disposition 4-05 « Intégrer les priorités du SDAGE dans les SAGE et contrats de milieux », ou carte 4A « Milieux prioritaires pour la mise en place d'une démarche de gestion concertée ».

- qu'elle s'inscrit — pour l'instant encore — dans une politique plus large de gestion locale concertée dans laquelle on trouve également d'autres outils (contrats de milieux) ;
- qu'elle est en devenir et en évolution et que ce que l'on peut en dire aujourd'hui reflète le sentiment des acteurs au moment où se situe l'évaluation.

1.1.2. Enjeux et besoins justifiant la politique des SAGE

La majorité des acteurs interrogés s'accorde pour considérer que les enjeux que le SAGE doit traiter en priorité sont d'une part les problématiques de conflits d'usage se traduisant par une pression quantitative sur la gestion des ressources en eau et d'autre part les problématiques de pressions fortes exercées par l'aménagement du territoire sur la ressource en eau (pression démographique et/ou foncière, pression touristique,...). Ces deux problématiques sont d'ailleurs le plus souvent liées entre elles, la première étant la conséquence de la seconde. Cette expression des enjeux pour lesquels le SAGE est le plus approprié est souvent exprimé « en relatif » dans le sens où les acteurs interrogés expliquent que pour les autres enjeux (qualité de la ressource notamment), d'autres outils plus faciles à mettre en œuvre existent et ne justifient pas d'avoir recours aux SAGE.

L'OF4 du SDAGE insiste pour sa part sur trois types d'enjeux justifiant le renforcement de la gestion locale de la ressource : (1) la nécessaire cohérence, voire convergence, entre les démarches d'aménagement du territoire et les politiques locales de l'eau sur un bassin qui connaît une forte activité industrielle et agricole et une très forte progression de l'urbanisme et de l'activité touristique, (2) la gestion de problématiques nouvelles et complexes comme la pollution diffuse, la gestion partagée de la ressource, la gestion du foncier et (3) la question récurrente et non résolue à ce jour de la pérennisation des structures de gestion. Il s'agit donc d'une vision plus large que celle exprimée par les acteurs, qui s'explique par le fait que, comme nous l'avons rappelé, l'OF4 ne concerne pas seulement les SAGE mais l'ensemble des démarches locales concertées.

Cette association des SAGE aux enjeux de fortes pressions liées à l'aménagement du territoire semble toutefois une perception assez récente. Un certain nombre d'acteurs associent également le SAGE à la gestion de problématiques de gestion de l'eau complexes et multi-enjeux, les autres outils de gestion concertée étant considérés comme suffisants en cas d'enjeu unique (qualité de l'eau seulement, par exemple). L'analyse des enjeux associés aux SAGE du bassin, sur laquelle nous reviendrons dans la deuxième partie de cette note, confirme cette impression de passage progressif d'une vision très « multi-enjeux » à une vision plutôt orientée vers la pression de l'aménagement du territoire, puisque la quasi totalité des SAGE est associée à des enjeux de nature à la fois quantitative, qualitative et de gestion des milieux aquatiques alors qu'un tiers seulement des SAGE est associé à un enjeu d'aménagement du territoire.

Enfin, il convient de souligner que quelques acteurs interrogés associent à la politique des SAGE du bassin des enjeux d'une nature différente, puisqu'ils ne concernent pas la ressource en eau mais l'avancée de la politique, notamment au regard des échéances fixées par la DCE et le SDAGE. On retrouve ici des expressions comme « l'approbation dans les meilleurs délais de la vingtaine de SAGE en élaboration » ou la « mise en conformité rapide de l'ensemble des SAGE avec la LEMA et le SDAGE ». Ces expressions soulignent bien l'importance du cadrage amené par la DCE et le niveau national dans la dynamique temporelle des SAGE.

1.1.3. Finalités et objectifs stratégiques de la politique des SAGE

La finalité associée à la politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée par la majorité des acteurs rencontrés peut se résumer de la façon suivante « Contribuer à l'atteinte du bon état et/ou à la mise en œuvre du SDAGE ». La politique des SAGE est donc perçue comme s'inscrivant dans les objectifs d'atteinte du bon état instaurés par la DCE, et dans la réalisation des objectifs du SDAGE, lui même « plan de gestion » de la DCE. Ainsi, pour la

plupart des acteurs, les objectifs à atteindre sur les masses d'eau concernées par des SAGE sont ceux inscrits dans le SDAGE¹¹, le SAGE définissant alors les « moyens » de les atteindre.

Un certain nombre d'acteurs décline cette finalité majeure de contribution à l'atteinte du bon état en deux objectifs stratégiques : « garantir la non dégradation de la ressource et la gestion durable des milieux » d'une part, et « reconquérir la ressource en eau et restaurer les milieux naturels » d'autre part. Cette déclinaison, que l'on peut rapprocher d'une logique préventive et d'une logique curative, permet souvent à l'acteur qui l'utilise, de mieux situer les spécificités qu'il attribue au SAGE dans les démarches de gestion locale concertée, qui répondent dans leur ensemble à la finalité d'atteinte du bon état. En effet, le SAGE est souvent jugé comme particulièrement approprié pour répondre à un objectif stratégique de non dégradation de la ressource (approche préventive), notamment en cas de pression potentielle du fait de l'évolution de l'aménagement du territoire. A l'inverse, compte tenu de sa nature fortement procédurale et moins centrée sur la programmation d'actions, le SAGE est jugé comme un outil parmi d'autres pour répondre à un objectif stratégique de reconquête de la ressource (approche curative).

Quelques acteurs parmi ceux interrogés lors de cette première phase présentent autrement leur vision de la finalité à laquelle la politique des SAGE doit concourir. Ils utilisent plusieurs expressions que l'on pourrait synthétiser sous le vocable « Atteindre une gestion équilibrée de la ressource et des milieux par la conciliation des usages sur le bassin versant, voire entre bassins versants ». Ce sont plutôt des acteurs intervenant à l'échelle locale, et on peut alors se demander si cette expression de la finalité des SAGE est équivalente à la précédente, dans un vocabulaire différent de celui de la DCE et du SDAGE, logiquement plus approprié par les acteurs intervenant à l'échelle du bassin. Cette question de sémantique soulève une interrogation importante, voire centrale, pour la politique des SAGE : la conciliation des usages est-elle toujours synergique avec l'atteinte du bon état au sens de la DCE ? Ou dit autrement, la résolution des conflits et l'atteinte d'une certaine « paix sociale » acceptée par tous n'est-elle pas dans certains cas antagoniste avec l'atteinte du bon état ? On retrouve ici la question centrale de l'articulation entre démarches ascendantes et descendantes qui est au cœur de la politique des SAGE et de la présente évaluation.

1.1.4. Quels liens entre les objectifs et les ressources mobilisées ?

Les ressources (ou type d'actions) les plus fréquemment citées pour permettre à la politique des SAGE de répondre à sa finalité sont :

- en premier lieu les moyens humains permettant de disposer d'une capacité d'animation des acteurs sur le territoire du SAGE ;
- en second lieu la possibilité de réaliser des études permettant de produire de la connaissance sur la ressource en eau et ses usages, et de la mettre en débat entre les acteurs du bassin ;
- en troisième lieu la production de règles, acceptées parce qu'issues d'un processus de concertation, pérennes pour cette même raison, et dotées d'un certain pouvoir juridique ;
- en quatrième lieu le choix des membres de la CLE et le choix de la structure porteuse, qui conditionnent le portage de la démarche par des élus motivés ;

¹¹ Rappelons que les acteurs interrogés à ce stade sont majoritairement des acteurs intervenant à l'échelle du bassin (liste des personnes interrogées en annexe).

- en cinquième lieu le suivi et l'appui de la démarche par l'Agence et l'Etat, non seulement sur le plan financier, mais aussi au sein de la CLE pour relayer les objectifs du SDAGE¹² ;
- en sixième lieu la programmation et la réalisation d'actions matérielles (éventuellement à travers une autre procédure couplée au SAGE, comme un contrat de rivière par exemple).

Certaines de ces ressources sont plus particulièrement associées à l'objectif stratégique de non dégradation et de gestion durable des milieux (production de règles, avec une portée juridique) ou à l'objectif stratégique de reconquête de la ressource et de restauration des milieux (programmation et réalisation d'actions).

Deux éléments particulièrement cités permettent de faire le lien entre ces ressources et la finalité de contribution à l'atteinte du bon état. Le premier est la **concertation**, qui permet à travers leur mise en débat une appropriation locale des enjeux et un apprentissage collectif à l'échelle du bassin, facteurs favorables à la non dégradation comme à la reconquête de la ressource et des milieux. La concertation est associée à bon nombre des ressources listées plus haut : la capacité d'animation est évidemment un moyen de faire vivre la concertation, la production de connaissance à travers les études alimente le processus de concertation, la production de règles sera d'autant plus efficace qu'elles sont issues d'un processus de concertation, la programmation d'actions résultera elle aussi d'un processus concerté. Le second élément central de la chaîne de causalité reliant la finalité de contribution à l'atteinte du bon état, surtout cette fois dans sa dimension préventive de non dégradation, aux ressources mobilisées par les SAGE est le **renforcement de la prise en compte de la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire**. Ce renforcement s'appuie sur la portée juridique du règlement du SAGE, sur la mise en débat d'études prospectives sur l'évolution des usages de l'eau et sur le choix de périmètres pertinents à la fois du SAGE et de la structure porteuse. Ces deux éléments, qui sont d'ailleurs liés entre eux car la CLE est considérée comme un moyen d'organiser une concertation « équilibrée » entre acteurs de l'eau et acteurs de l'aménagement du territoire, sont donc au cœur des liens entre les objectifs stratégiques de la politique des SAGE et les ressources qu'elle mobilise. Ce sont de fait de véritables objectifs opérationnels de la politique des SAGE et le « cœur » de sa théorie d'action.

A côté de ce « cœur », il faut souligner deux autres liens entre les objectifs stratégiques et les ressources mobilisées. Le premier renvoie plutôt à l'objectif de non dégradation et concerne l'utilisation d'un moyen d'action particulier, prévu par le législateur pour contribuer à l'atteinte du bon état, à savoir la désignation dans le SDAGE de « SAGE nécessaires ». Cette nouvelle ressource de la politique des SAGE interroge particulièrement les acteurs rencontrés, sur le plan de son articulation possible avec la dimension ascendante de la politique des SAGE : la désignation de SAGE nécessaires sur la base de critères techniques est-elle conciliable avec la volonté locale ? Le second concerne le lien entre la finalité de contribution au bon état et le suivi des démarches de SAGE par l'Agence et l'Etat¹³. Il permet de préciser l'importance et le rôle de ce suivi, à savoir favoriser l'articulation entre les objectifs définis dans le SDAGE pour chaque masse d'eau et les objectifs issus de la concertation locale. Ce suivi permet également de repérer les problèmes ayant des répercussions au delà des périmètres des SAGE et de favoriser la mise en place de coordination au niveau supra bassin versant¹⁴.

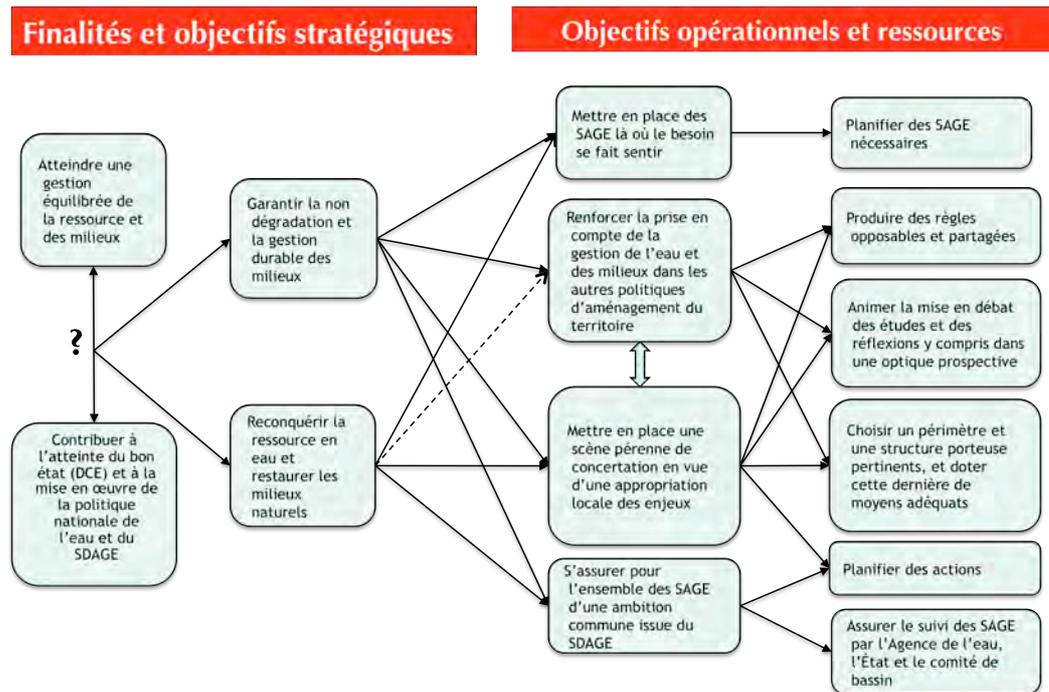
¹² En complément de cette ressource, soulignons que les Présidents de CLE réunis par l'Agence et l'Etat le 18 février 2011 ont fait ressortir l'importance de la mise en réseau des animateurs de SAGE sur le bassin.

¹³ Participation aux réunions de CLE notamment.

¹⁴ Disposition 4-03 de l'OF 4 du SDAGE.

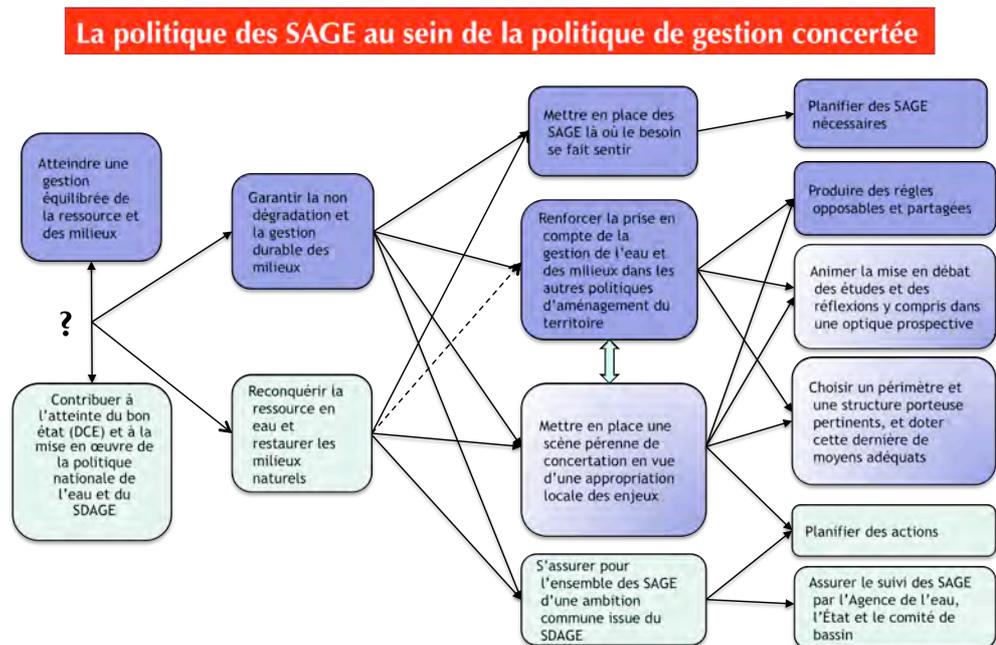
1.1.5. Synthèse : arbre des objectifs de la politique des SAGE

Afin de formaliser l'ensemble des liens de causalité reliant la finalité de la politique des SAGE aux ressources (ou actions) qu'elle mobilise, un outil est couramment utilisé : l'arbre des objectifs. Cette représentation permet de relier de gauche à droite la finalité aux ressources mobilisées, en passant par les différents niveaux d'objectifs (stratégiques, opérationnels) évoqués plus haut et en formalisant sous forme de flèches l'ensemble des liens évoqués dans ce qui précède. Compte tenu de l'ensemble des éléments exposés dans les points précédents, l'arbre des objectifs de la politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée est présenté ci-après.



On note dans cette représentation que le « cœur » de la théorie d'action apparaît nettement au centre et à droite du schéma (nombreux liens logiques), et que ce cœur comprend à la fois la dimension « historique » de la politique des SAGE — autour du rôle central de la concertation — et sa dimension plus récente, autour du renforcement des liens entre politique de l'eau et de l'aménagement du territoire, qui s'appuie notamment sur le renforcement de la portée juridique.

Enfin, dans la mesure où, comme nous l'avons largement souligné, la politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée s'inscrit plus largement dans la politique de gestion locale concertée, on peut faire apparaître dans cet arbre des objectifs ce que les acteurs rencontrés considèrent comme plus spécifique du SAGE relativement aux autres démarches de gestion concertée. Ces spécificités apparaissent en mauve dans la représentation ci-après.



1.2. Analyse du questionnement évaluatif

Le questionnement évaluatif du CCTP, rappelé en annexe, comprend 11 questions ordonnées en quatre ensembles (pertinence, efficacité, efficience, cohérence externe). Le niveau de déclinaison de ces questions apparaît d'emblée très variable, avec certaines d'entre elles déjà largement déclinées en critères d'évaluation (Q4 et Q7 en particulier). Ainsi par exemple, la question Q4 propose de s'intéresser au lien entre la démarche SAGE et la prise de conscience collective des enjeux sur le bassin en proposant trois critères d'analyse : le rôle de la CLE, la concertation et l'évaluation de l'efficacité du SAGE. Par ailleurs, le premier regard porté par l'évaluateur au stade de sa proposition soulignait que ce questionnement :

- abordait sous différents angles l'articulation entre les processus de concertation auxquels donnent lieu les SAGE et les résultats qui en sont attendus au niveau du bassin, garant du SDAGE et du programme de mesure ;
- renvoyait de ce fait, dans son ensemble, à la **cohérence interne** de la politique des SAGE (adéquation entre des moyens – la concertation locale dans les SAGE – et des objectifs – les résultats attendus au niveau du bassin).

Les réactions des acteurs rencontrés au cours de la première phase de l'évaluation sur ce questionnement du CCTP sont nombreuses et de nature différente.

Un premier type de réaction consiste à proposer une hiérarchisation de ces questions, en mettant en avant certaines questions prioritaires aux yeux de l'interlocuteur. La synthèse de ces hiérarchisations peut être faite comme suit :

- la deuxième question rangée dans le registre de la pertinence (Q2) est jugée plus importante que la première (Q1), qui par ailleurs se rapproche assez de la question Q3 ;
- certains points du questionnement relatif à l'efficacité sont jugés particulièrement importants, comme la plus value apportée par la portée juridique (question Q5), le

rôle de la CLE (critère de la question Q4) ou l'efficacité globale des SAGE (question Q3), cette dernière question étant jugée « importante mais difficile à instruire » ;

- les questions rangées dans le registre de l'efficience (Q7 à Q9) sont globalement jugées centrales ;
- les questions de cohérence externe (Q10 et Q11) ressortent également beaucoup des préoccupations, mais avec une insistance particulière sur certains points : (1) l'articulation SAGE/Contrat de rivière, considérée comme une question à part entière pour de nombreux interlocuteurs, (2) l'articulation SAGE et outils de planification tels que PLU ou SCOT, (3) l'impact de la réforme des collectivités territoriales sur les structures porteuses, dans le contexte de renforcement du rôle des EPTB¹⁵ issu des lois Grenelle 2.

Un second type de réactions a consisté à suggérer des ajouts à ce questionnement. Les plus marquants sont :

- comment utiliser au mieux l'outil SAGE par rapport aux autres outils de la gestion concertée pour servir l'atteinte des objectifs de la DCE et du SDAGE ?
- faut-il continuer dans les prochains SDAGE à planifier des SAGE nécessaires, et sur quels critères ?
- faut-il chercher à alléger la procédure et/ou à raccourcir sa durée ?

Le troisième type de réactions porte sur la proposition de reformulations ou de compléments à certaines questions. Il s'agit notamment :

- d'une reformulation du troisième critère de la question Q7 « appréciation du rôle des différents partenaires » : que doivent améliorer l'Agence et l'Etat pour rendre les SAGE plus efficaces et pour faciliter l'action des porteurs de SAGE ?
- d'une reformulation de la première question sur l'efficacité : peut-on avoir une vision d'ensemble des résultats des SAGE à l'échelle du bassin ?
- d'une reformulation de la deuxième question de la cohérence externe (Q11) : comment pérenniser une structure d'animation à une échelle pertinente dans le contexte de réforme annoncé (réforme des collectivités, rôle donné aux EPTB) ?

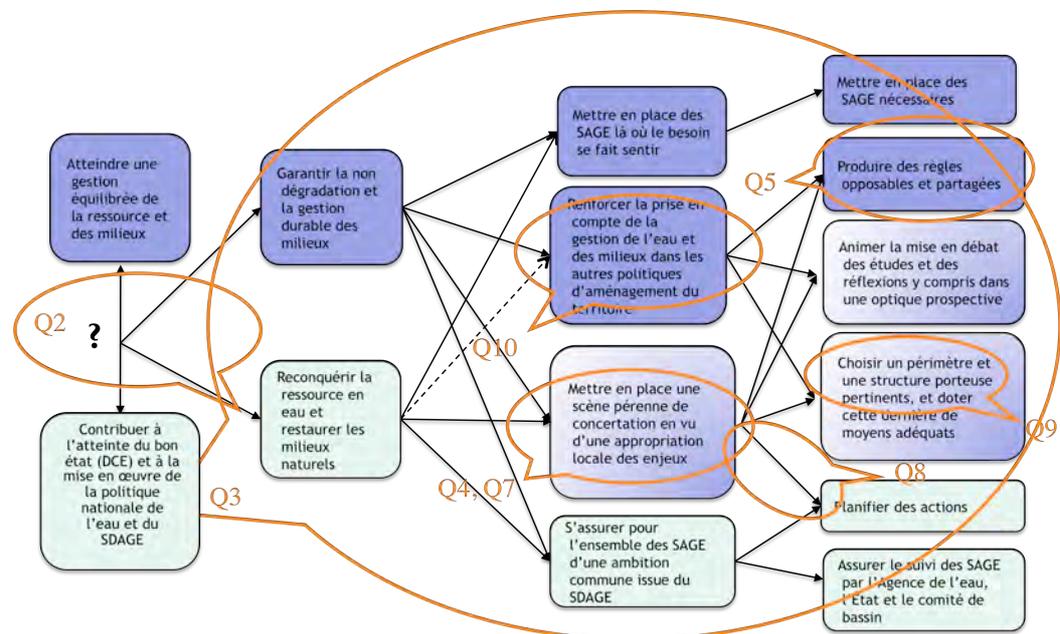
Le quatrième et dernier type de réactions consiste à formuler certaines appréciations critiques sur l'organisation des questions telle qu'elle apparaît dans le CCTP. Les plus notables sont :

- l'idée que le lien du SAGE avec l'aménagement du territoire ne peut pas être traité uniquement sous l'angle de la cohérence externe, car c'est un point central de la théorie d'action (comme nous l'avons effectivement vu dans la première partie) et donc aussi une question d'efficacité ;
- l'idée que les questions rangées sous le thème de l'efficience (Q7 à Q9) peuvent aussi être prises sous un angle de cohérence interne, c'est-à-dire « Se donnent-on les moyens d'atteindre les objectifs fixés ? » ;
- l'idée enfin que certaines questions rangées sous le thème de l'efficience (Q8 et Q9) font peut-être trop référence aux résultats « opérationnels », alors que le SAGE n'a pas uniquement cette vocation opérationnelle.

¹⁵ Etablissements Publics Territoriaux de Bassin.

Enfin, soulignons que les **présidents de CLE** du bassin Rhône Méditerranée, réunis par l'Agence et l'Etat le 18 février 2011, ont été invités à formuler les questionnements qui leur paraissaient importants à traiter dans le cadre de l'évaluation. Cet échange a fait ressortir les questions suivantes du CCTP : critères de choix du périmètre (Q9), plus value du SAGE par rapport aux autres outils de la politique de gestion locale concertée (Q10), et notamment dans le domaine de l'articulation avec les autres politiques d'aménagement du territoire (Q10), conséquences de la réforme des collectivités territoriales (Q11), à la fois sur les structures porteuses et sur l'implication future des collectivités territoriales.

Il découle de ces éléments que le questionnaire évaluatif, dans sa formulation du CCTP, peut vraisemblablement être amélioré dans sa formulation et son organisation pour être mieux approprié par les parties prenantes de l'évaluation (comité de pilotage et comité de bassin). Afin de progresser dans ce domaine, il peut être intéressant de valoriser à ce stade le travail effectué au cours de cette première phase en matière de référentiel d'évaluation, en cherchant à positionner les questions d'évaluation sur l'arbre des objectifs présenté plus haut. Ceci revient à se demander quels éléments de la théorie d'action les acteurs interrogent plus particulièrement à travers les questions évaluatives. Le résultat de cet exercice de positionnement est présenté ci-après.



Il ressort de cet exercice un nouveau regroupement possible des questions évaluatives, plus en référence à la théorie d'action :

• **Des questions globales ou transversales :**

- Adéquation des objectifs par rapport à la gestion équilibrée et à l'atteinte du bon état (Q1), efficacité globale des SAGE par rapport à l'atteinte des objectifs DCE / SDAGE (Q3), et possibilité de disposer d'une vision d'ensemble des résultats obtenus (ajout) ;
- Tension ou complémentarité entre logiques « descendante » et « ascendante » des SAGE : marges de manœuvres locales dans l'encadrement national et de bassin (Q2), rôles de l'Agence et de l'Etat à la fois pour assurer l'efficacité de bassin et pour faciliter l'action des porteurs de SAGE locaux (ajout) ;

• **Des questions liées à la théorie d'action « historique »** : les SAGE, outil parmi d'autres au service d'une politique de gestion locale concertée :

- Appropriation locale (Q4) ;
- Plus value opérationnelle (Q6 et Q8) ;
- Efficience de la concertation (Q7) ;
- Périmètres (Q9) ;
- Allègement / raccourcissement de la procédure (ajout)

• **Des questions davantage inscrite dans la théorie d'action plus récente** : les SAGE ; outil spécifique au service des objectifs de bassin (DCE/SDAGE) :

- Portée juridique (Q5) ;
- Rapport à l'aménagement du territoire (Q10) ;
- Faut-il utiliser l'outil « SAGE nécessaire » et comment ? (ajout) ;

• **Des questions relatives aux liens entre la théorie d'action et les évolutions de contexte** :

- Quelle pérennité et quelle pertinence des structures porteuses dans le contexte de réforme des collectivités ? Quelles conséquences de la réforme sur l'implication des collectivités territoriales dans les SAGE ? (Q11)

Au delà de cette réorganisation, il est également important pour la suite des travaux d'évaluation d'associer à chaque question évaluative un certain nombre de critères d'évaluation, car cela permet :

- de se mettre d'accord sur l'argumentaire sur lequel sera fondé la réponse apportée à chaque question ;
- d'organiser la mobilisation des outils de collecte d'informations (guide d'entretien pour les études de cas, traitement de données à mettre en place,...) de façon à instruire ces différents critères.

Cette déclinaison des questions d'évaluation en critères auxquels sont associés des outils de collecte est présentée dans le tableau ci-après.

Questions évaluatives	Critères	Sources
Questions globales ou transversales		
Q1 : En quoi les objectifs fixés par les SAGE du bassin RM et leur mise en œuvre répondent-ils aux principes de gestion équilibrée de la ressource en eau et à l'atteinte du bon état ?	<ul style="list-style-type: none"> Pertinence des objectifs affichés dans les SAGE au regard des enjeux/problèmes à traiter identifiés dans le PDM, ou dans le SDAGE de 1996 pour les SAGE "anciens" Spécificité des enjeux PDM des BV SAGE par rapport à la moyenne des BV Modification du degré de conflictualité et/ou des règles de partage de la ressource 	Analyse des données (PDM) Etudes de cas Enquête 33 SAGE
Q2 : Dans quelle mesure le nouvel encadrement des SAGE permet-il d'avoir une marge de manœuvre pour une planification et une gestion locale et décentralisée ?	<ul style="list-style-type: none"> Connaissance et acceptabilité des objectifs SDAGE/PDM par les SAGE locaux Existence et saisie dans le débat local d'une marge de manœuvre pour mettre en œuvre les objectifs SDAGE/PDM Existence d'objectifs locaux différents de ceux du SDAGE/PDM 	Etudes de cas Enquête 33 SAGE
Q2 bis : Quel rôle de l'Agence et de l'Etat pour concilier objectifs de bassin et marges de manœuvre locale ?	<ul style="list-style-type: none"> Mode de participation de l'Etat/AE au débat sur les objectifs et leur mise en œuvre Existence de moments clés où leur rôle a été déterminant dans le processus 	Etudes de cas
Q3 : Quels ont été les résultats des SAGE sur le bassin, attendus ou non, à la fois sur les plans politique, socio-économique et sur le milieu naturel ? Peut-on avoir une vision globale à l'échelle du bassin de ces résultats des SAGE ?	<ul style="list-style-type: none"> Evolution du degré de conflictualité Evolution de l'importance de l'eau dans l'agenda politique local Evolution de la place de l'eau dans la dynamique territoriale (ressource, levier de développement...) Evolution de la qualité des milieux naturels Rôle attribué au SAGE dans ces différentes évolutions Comparaison de l'évolution des territoires SAGE par rapport au reste du bassin (indicateurs de quantité, qualité de l'eau et des milieux) 	Analyse des données (Agence) Etudes de cas Enquête 33 SAGE
Questions liées à la théorie d'action historique : les SAGE, outil parmi d'autres de la gestion concertée		
Q4 : En quoi la démarche SAGE a-t-elle impulsé et/ou favorisé l'appropriation locale des enjeux de l'eau et permis de proposer des solutions aux conflits et problèmes de manière planifiée, voire préventive ?	<ul style="list-style-type: none"> Evolution de la perception des enjeux de l'eau pour soi, les autres usagers et pour le bassin RM Rôle de la CLE et de ses émanations (bureau) Rôle du Préfet Atouts et limites de la concertation Pérennité des acquis et des règles dans le temps 	Etudes de cas Enquête 33 SAGE
Q6 : Quelle est la plus value du SAGE pour la mise en œuvre opérationnelle des actions à engager ? Dans quelle mesure est-elle identique selon le nombre et la nature des thèmes à aborder ?	<ul style="list-style-type: none"> Mise en œuvre effective des actions opérationnelles à engager Outils utilisés (contrat de rivière...) Evolution chronologique des aides de l'Agence sur le territoire Rôle attribué au SAGE dans ces évolutions Existence de moments clés dans le déclenchement d'actions opérationnelles 	Etudes de cas Analyse des données (Agence)
Q8 : le temps et la complexité attachés à la procédure nuisent-ils à l'opérationnalité de la démarche ? Faut-il envisager de simplifier ou de raccourcir la procédure ?	<ul style="list-style-type: none"> Existence de plus values autres qu'opérationnelles Influence du temps et de la lourdeur sur chaque type de résultat obtenu Entretien de la dynamique des acteurs dans le temps Etapas de la procédure jugées à faible plus value 	Etudes de cas Enquête 33 SAGE
Q10a : En quoi les SAGE sont-ils en synergie ou en opposition avec d'autres outils de gestion concertée de l'eau (contrats de milieux) ?	<ul style="list-style-type: none"> Existence et nature des liens SAGE/Contrat de milieu (antériorité, périmètres, structures porteuses, moyens...) Non utilisation du SAGE au profit d'un contrat de milieu Existence de "coups partis" dans un contrat de milieu ayant des conséquences sur la dynamique du SAGE Lisibilité pour les acteurs du rôle et de la théorie d'action des différentes procédures 	Analyse des données (Agence) Etudes de cas, dont SAGE avorté Enquête 33 SAGE
Q7 : En quoi les acteurs concernés participent efficacement ou pas au SAGE ? Comment se sont-ils organisés pour cela ?	<ul style="list-style-type: none"> Degré de participation par type d'acteur (présence, quorum, prise de parole, niveau de responsabilité des représentants...) Fonctionnement de la CLE : rôle global, rôle des partenaires non élus, modalités de fonctionnement en phase de mise en œuvre, relation CLE et structure porteuse (présidences distincte ou commune) Fonctionnement de la structure porteuse : binôme technicien/élu, financement de l'animation Appréciation du rôle des différents partenaires intervenant au plan technique, financier ou réglementaire (AE, Etat, CG, CR, comité d'agrément) Articulation des autres lieux de décision (comité départemental de l'eau, commission des aides...) et des autres procédures (schémas départementaux AEP, schémas d'irrigation...) avec le SAGE 	Etudes de cas Comptes rendus de réunions de CLE et émanations
Q9 : Quels sont les atouts et les limites des choix opérés en RM concernant les périmètres de SAGE ?	<ul style="list-style-type: none"> Critères fondateurs du périmètre du SAGE (dont opérationnalité) Existence de problématiques d'articulation en dehors du périmètre (amont/aval, surface/souterrain...) 	Etudes de cas Enquête 33 SAGE Justifications du périmètre en comité d'agrément
Question davantage inscrites dans la nouvelle théorie d'action : les SAGE, outil spécifique au service des objectifs de bassin		
Q5 : Quel a été l'impact de la portée juridique du SAGE et apporte-t-elle une réelle plus-value ?	<ul style="list-style-type: none"> Existence/absence de contentieux et hypothèses d'explication avancées Impact observé du SAGE sur les décisions administratives dans le domaine de l'eau (doctrine de déclaration et d'autorisation...) 	Etudes de cas Enquête 33 SAGE
Q10b : Comment les SAGE s'articulent-ils avec les autres politiques d'aménagement du territoire ?	<ul style="list-style-type: none"> Influence recherchée et effective du SAGE sur l'aménagement du territoire et le développement local Capacité de la CLE à permettre cette articulation (membres présents, rapports de force, ...) Degré de prise en compte du SAGE par les outils de planification territoriale (SCOT, PLU, SDC, ...) Participation croisée aux instances concernées 	Etudes de cas (dont analyse des documents de planification territoriale) Guides "SDAGE et urbanisme"
Q12 : Les SAGE nécessaires sont-ils un levier pertinent et comment les définir ?	<ul style="list-style-type: none"> Connaissance et perception par les acteurs du classement en SAGE nécessaire Portage et utilisation de ce statut par les porteurs locaux de la politique du bassin Moyens affectés à l'émergence du SAGE nécessaire Nature des freins à une prise en charge locale des problèmes 	Etude de cas SAGE nécessaire
Question relative au contexte de la réforme des collectivités		
Q11a : Dans quelle mesure cette réforme aura-t-elle un impact sur pérennité et la pertinence des structures porteuses ?	<ul style="list-style-type: none"> Degré de préoccupation suscité par la réforme Mode d'anticipation des conséquences 	Etudes de cas Autres travaux sur la question
Q11b : Dans quelle mesure cette réforme aura-t-elle un impact sur l'implication des collectivités territoriales (CG, CR) ?	<ul style="list-style-type: none"> Risque de désengagement lié aux modifications de compétences et/ou aux questions budgétaires 	Entretiens CG / CR dans les études de cas Autres travaux sur la question

1.3. Panorama des SAGE du bassin Rhône Méditerranée

Cette troisième partie se consacre à un troisième aspect du cadrage de l'évaluation de la politique des SAGE : celui de l'analyse de « l'objet » évalué, c'est-à-dire les SAGE du bassin Rhône Méditerranée¹⁶. Comme expliqué en introduction, le panorama qui va suivre est essentiellement élaboré à partir de la base de données élaborée en compilant l'ensemble des critères disponibles sur les SAGE du bassin¹⁷. Les données rassemblées étant nombreuses et de nature différente, nous les avons regroupées en quatre ensembles qui nous ont paru cohérents pour mener l'analyse :

- données relatives au contexte socio-économique et géographique des territoires concernés par les SAGE ;
- données relatives à l'état d'avancement des SAGE et à leur dynamique d'évolution ;
- données relatives à la structure porteuse et aux moyens d'animation ;
- données relatives aux enjeux à traiter par le SAGE.

Cette troisième partie est donc structurée selon ces quatre ensembles de critères.

1.3.1. Contexte socio-économique et géographique

Les critères de ce premier ensemble sont les suivants :

- la densité du territoire du SAGE, obtenue par le rapport classique entre la population des communes constituant le périmètre et la superficie en km². Dans la mesure où la distribution de la densité des 33 SAGE de l'échantillon n'était pas du tout linéaire (quelques SAGE très peu nombreux avec des densités très élevées), ce critère a été « linéarisé » en prenant le logarithme de la densité, ceci afin de pouvoir constituer des « classes » de SAGE relativement homogène du point de vue de la densité ;
- le nombre de régions concernées par le SAGE (variable binaire prenant les valeurs 1 ou 2) ;
- le nombre de départements concernés par le SAGE (variable binaire prenant les valeurs 1 ou plusieurs) ;
- le nombre de communes concernées ;
- la nature des milieux aquatiques concernés, prenant la forme de trois variables binaires (oui =1, non = vide), une pour les eaux superficielles, une pour les eaux côtières et de transition et une troisième pour les eaux souterraines ;
- la ou les deux régions concernées.

Le tableau suivant, extrait de la base de données, donne à voir ce premier ensemble de critères.

¹⁶ Notre échantillon de travail pour élaborer la base de données est celui des 33 SAGE indiqués dans le CCTP du marché d'évaluation (carte jointe en annexe).

¹⁷ L'ensemble des données est fourni en annexe.

		SAGE			
		Drôme	Nappe et basse vallée du Var	Haute vallée de l'Aude	Tech - Albères
Critères	Densité linéarisée	1,40	3,09	1,42	1,98
	Nombre de régions	1	1	2	1
	Nombre de départements	1	1	Plusieurs	1
	Nombre de communes	83	20	94	42
	Eaux superficielles	1	1	1	1
	Eaux côtières et transition		1		1
	Eaux souterraines	1	1	1	
	Situation géographique	RHÔNE-ALPES	PACA	LANGUEDOC-ROUSSILLON MIDI-PYRÉNÉE	LANGUEDOC-ROUSSILLON

En termes d'analyse des résultats sur ce premier ensemble de critères, il convient de souligner :

- une **très forte variabilité des SAGE en termes de densité du territoire** concerné, puisqu'avant la linéarisation, la fourchette allait de 12 hab/km² (Drac amont) à 1200 hab/km² (Nappe et basse vallée du Var) ;
- une forte **variabilité également concernant le nombre de communes**, avec une fourchette allant de 8 (Etang de Salses Leucate) à 201 (Haut Doubs, Haute Loue) ;
- le fait que plus de la moitié des SAGE (57%) concernent au moins deux départements, et qu'un tiers parmi ces derniers concerne également deux régions ;
- que la majorité des SAGE comporte deux, voire trois types de milieux aquatiques différents (eaux superficielles et eaux souterraines ou eaux superficielles et eaux côtières le plus souvent) ;
- que le **Languedoc Roussillon est de loin la région la plus concernée par les SAGE** (16 sur 33), suivie par Rhône Alpes (9), PACA (7), Bourgogne (2), Lorraine et Franche Comté (1). La localisation préférentielle des SAGE au sud du bassin est donc manifeste.

Pour tenter d'ordonner un peu cette grande diversité des territoires de SAGE, on peut rapprocher les critères traduisant une certaine complexité administrative (nombre de communes, nombre de départements, nombre de régions). Mais au delà de ces critères qui présentent quelques liens entre eux, on ne note aucune autre corrélation. On peut donc seulement, en guise de typologie sur ce premier ensemble de critères, croiser le degré de complexité administrative et la densité de population sur le territoire, pour arriver à six groupes de SAGE :

- SAGE présentant une complexité administrative faible et une faible densité ;
- SAGE présentant une complexité administrative faible et une forte densité ;
- SAGE présentant une complexité administrative moyenne et une faible densité ;
- SAGE présentant une complexité administrative moyenne et une forte densité ;
- SAGE présentant une complexité administrative forte et une faible densité ;
- SAGE présentant une complexité administrative forte et une forte densité.

Cette difficulté à regrouper les 33 SAGE traduit finalement la grande diversité des situations territoriales des SAGE du bassin.

1.3.2. Etat d'avancement et dynamique temporelle

Les critères de ce deuxième ensemble sont les suivants :

- l'état d'avancement du SAGE : élaboration, mise en œuvre, première révision ;
- la « date de naissance », c'est-à-dire la date de l'arrêté définissant le périmètre ;
- le délai, mesuré en années, entre la date de l'arrêté définissant le périmètre et celle de l'arrêté de constitution de la CLE (soit la durée en année de la première étape du SAGE) ;
- le délai, mesuré en années, entre l'arrêté de constitution de la CLE et l'approbation du SAGE (soit la durée en année de la deuxième étape du SAGE). Ce dernier critère rend compte d'une durée globale d'élaboration du SAGE, pouvant comprendre des phases très actives et des « temps morts ». Il n'est bien entendu instruit que si le SAGE n'est plus en élaboration, soit pour environ la moitié des SAGE de l'échantillon.

Le tableau suivant, extrait de la base de données, donne à voir ce deuxième ensemble de critères.

		SAGE			
		Vistre Vistrenque	Gapeau	Arc provençal	Nappe et basse vallée du Var
Critères	Etat d'avancement	ELABORATION	ELABORATION	PREMIERE REVISION	PREMIERE REVISION
	Ancienneté (Arrêté de Périmètre)	28/10/05	16/02/99	21/10/94	12/01/95
	Nombre d'années entre l'arrêté Périmètre et CLE	1,1	4,3	1,5	2,2
	Nombre d'années entre l'arrêté CLE et SAGE			4,8	10,2

En termes d'analyse de ce deuxième ensemble de critères, on peut faire ressortir les points suivants :

- l'état d'avancement des SAGE de l'échantillon se partage entre 52% de SAGE en élaboration, 42% de SAGE au stade de la première révision et 6% de SAGE au stade de la mise en œuvre ;
- la dynamique des « naissances » de SAGE depuis 1993 est relativement régulière (1 à 3 « naissances » par an), avec une période d'interruption assez nette au cours des années 2002 à 2005 ;
- la **durée de la première étape présente une forte variabilité** : de 35 jours (Basse vallée de l'Ain) à 5 ans (Haute vallée de l'Aude), avec une durée moyenne de 1,4 ans ;
- la **durée de la deuxième étape (élaboration du SAGE) présente également une importante variabilité** : de 3,6 ans (Calavon-Coulon) à plus de 10 ans (Var, Bourbre), avec une durée moyenne de 7 ans.

On peut croiser ces différents éléments entre eux pour dégager quatre groupes de SAGE au sein de l'échantillon :

- les SAGE « récents » et pour lesquels la première étape s'est effectuée assez rapidement (un an ou moins) ;
- les SAGE plus anciens encore en élaboration, et dont la première étape a pris un temps nettement plus élevé que pour les précédents : on pourrait qualifier ce deuxième ensemble de « poussifs », voire « bloqués » pour certains (l'Agly a même été rangé dans les SAGE avortés par l'un de nos interlocuteurs) ;
- les SAGE anciens (années 1990) et ayant connu une élaboration assez rapide (3 à 7 ans) ;
- les SAGE anciens (années 1990) et ayant connu une élaboration plus lente (7 à 10 ans).

En conclusion de cette partie de l'analyse sur la dynamique temporelle des SAGE, on soulignera d'une part que la procédure SAGE s'inscrit dans le temps long, ce qui n'est pas neutre sur l'instruction de certaines des questions d'évaluation (quelle plus value des SAGE par exemple), et d'autre part que deux générations de SAGE ressortent nettement (antérieurs ou postérieurs à la DCE et la LEMA).

1.3.3. Structure porteuse et moyens d'animation

Les critères de ce troisième ensemble sont les suivants :

- le type de structure porteuse, avec sept types différents : association, syndicat de communes, syndicat mixte, EPTB, Parc Naturel Régional, Conseil Général, communauté de communes ;
- le caractère commun ou non de la présidence de la CLE et de celle de la structure porteuse (variable binaire oui = commun, non = distinct) ;
- le nombre total d'équivalents temps plein (ETP) travaillant dans le cadre du SAGE (animateur, techniciens de rivières éventuellement recrutés dans le cadre d'un contrat de rivière lié au SAGE, expertises thématiques diverses...).

Le tableau suivant, extrait de la base de données, donne à voir ce troisième ensemble de critères.

		SAGE			
		Haute vallée de l'Aude	Thau	Ouche	Drac Romanche
Critères	Type de structure porteuse	Syndicat mixte EPTB	Syndicat mixte	Syndicat mixte	Syndicat intercommunal
	Présidence commune entre la structure porteuse et la CLE	NON	NON	OUI	NON
	Nombre total d'ETP en 2010	1,2	3,3	3,0	6,7

Sur le plan de l'analyse, il convient de souligner pour ce troisième ensemble de critères :

- que, si on considère que les EPTB et les PNR sont des formes particulières de syndicats mixtes, **plus des deux tiers des structures porteuses de SAGE (23 sur 33) sont des syndicats mixtes** ;

- que l'on peut proposer un « gradient » de capacité de maîtrise d'ouvrage financière au sein des types de structures porteuses qui serait, dans un ordre décroissant : CG, EPTB, syndicat mixte dont PNR, syndicat intercommunal, communauté de communes, association ;
- qu'environ **deux tiers des SAGE se caractérisent par un président de CLE différent de celui de la structure porteuse** ;
- que certains types de structures porteuses ont toujours un président qui diffère de celui de la CLE (CG, PNR, communauté de communes, association), mais que l'inverse n'est pas vrai, c'est-à-dire qu'aucun type de structure porteuse n'a systématiquement une présidence commune avec celle de la CLE ;
- que les **trois quarts des SAGE disposent de moyens d'animation assez importants** (3 à 7 ETP), le dernier quart disposant de moins de 3 ETP ;
- qu'enfin, il n'y a pas de corrélation entre l'importance de ces moyens d'animation et le type de structure porteuse (et notamment avec le gradient ci-dessus proposé des types de structures porteuses), ce qui s'explique probablement par le soutien important de l'Agence en matière de moyens d'animation.

Si on cherche à croiser les critères de ce troisième ensemble, on peut proposer les quatre groupes de SAGE suivants :

- SAGE avec une structure porteuse à la « surface financière » importante (CG ou EPTB) et une présidence distincte de celle de la CLE (les moyens d'animation de ce groupe sont variables) ;
- SAGE avec une structure porteuse de type syndicat mixte, une présidence distincte de celle de la CLE et des moyens d'animation plutôt élevés ;
- SAGE avec une présidence commune entre structure porteuse et CLE (le type de structure porteuse peut être syndicat mixte, EPTB ou syndicat intercommunal, et les moyens d'animation sont variables) ;
- SAGE avec une structure porteuse à la « surface financière » faible (syndicat intercommunal, association, communauté de communes) et une présidence distincte de celle de la CLE (les moyens d'animation de ce groupe sont également variables).

Cette diversité des situations de gouvernance des SAGE interroge dans le contexte actuel de réforme territoriale, et explique l'importance accordée à la question évaluative afférente par de nombreux acteurs (dont les Présidents de CLE).

1.3.4. Enjeux à traiter par les SAGE

Les critères de ce quatrième ensemble sont de nature assez différentes, car ils proviennent de plusieurs sources (site Gest'eau et surtout notes de présentation des SAGE au comité d'agrément), toutes exclusivement de nature qualitative. La constitution de la base de données à consister à recenser les enjeux affectés à chaque SAGE dans les sources évoquées et à classer ensuite ces enjeux dans une typologie de descripteurs élaborés spécifiquement pour cet ensemble de critères. Cette typologie est la suivante :

- Enjeux de **gestion quantitative** de la ressource, avec deux sous-types :
 - Enjeux de pression sur la ressource (en termes de disponibilité pour satisfaire un ou plusieurs usages) ;
 - Enjeux de risque inondation ;

- Enjeux de gestion qualitative, avec cinq sous-types :
 - Enjeux de pollutions diffuses d'origine agricole (nitrates, phosphore) ;
 - Enjeux de pollution organique (origine domestique) ;
 - Enjeux d'eutrophisation ;
 - Enjeux de pollution chimique (micropolluants) ;
 - Enjeux de pollution par les produits phytosanitaires ;
- Enjeux de **gestion des milieux aquatiques**, avec trois sous-types :
 - Enjeux sur la biodiversité aquatique ;
 - Enjeux sur les zones humides et les ripisylves ;
 - Enjeux sur l'hydromorphologie ;
- Enjeu d'**aménagement du territoire** ;
- Enjeu de **gouvernance**.

Le tableau suivant, extrait de la base de données, donne à voir ce dernier ensemble de critères.

		SAGE			
		Lez, Mosson, Etangs Palavasiens	Vouge	Arve	Agly
Critères	Nombre d'enjeux	7	6	5	4
	Enjeux Quantité	2	2	2	2
	Enjeux Qualité	1	2	1	1
	Enjeux Milieu	2	0	1	1
	Enjeux gouvernance	1	1	0	0
	Enjeux Aménagement du territoire	1	1	1	0

L'analyse de ce dernier ensemble de critères est à notre sens moins robuste que celle des ensembles précédents. En effet les sources utilisées, de nature qualitative, ne sont pas homogènes. Ainsi, par exemple, on dispose d'une information précise sur la nature des enjeux qualitatifs pour certains SAGE (permettant d'instruire le ou les sous-types d'enjeux) et on n'en dispose pas pour d'autres. Ceci peut conduire à sous-estimer le nombre d'enjeux d'un SAGE du fait d'une information moins précise le concernant.

Ces précautions étant posées, des tendances d'analyse se dégagent néanmoins de ce dernier ensemble de critères, à savoir :

- quasiment la totalité des SAGE présente au moins un enjeu de gestion quantitative et de gestion qualitative, et 85 % un enjeu de type gestion des milieux aquatiques ;
- un gros tiers des SAGE seulement met en avant dans les sources consultées un enjeu d'aménagement du territoire, ce qui tendrait à accréditer la thèse énoncée plus haut que l'aptitude de l'outil SAGE à traiter ce type d'enjeu est une conception plutôt récente ;

- les **enjeux de pression sur la ressource** sont très présents, ce qui constitue indéniablement une des sources d'explication de la localisation préférentielle des SAGE dans le sud du bassin ;
- enfin, on ne note aucune corrélation entre le type de milieu aquatique concerné par le SAGE (eaux superficielles, eaux souterraines, eaux côtières) et le nombre ou la nature des enjeux à traiter. Ceci s'explique vraisemblablement par le fait déjà énoncé que la quasi-totalité des SAGE concerne au moins deux types de milieux aquatiques.

Afin de compléter cette analyse qualitative, une analyse du programme de mesures du SDAGE a également été conduite, notamment pour lister les « problèmes à traiter » — assez proche de la notion d'enjeu traitée précédemment — identifiés sur chaque bassin. Cette approche a l'avantage sur la précédente d'être relativement exhaustive et surtout homogène pour l'ensemble des SAGE de l'échantillon. On peut dans une certaine mesure rapprocher les deux approches en « classant » les problèmes à traiter dans la même typologie que celle de l'approche qualitative ci-dessus, au moins pour les grands types (gestion quantitative, gestion qualitative, gestion des milieux, aménagement du territoire, gouvernance). Ce rapprochement vient plutôt conforter les tendances de l'approche qualitative :

- présence dans la **quasi totalité des SAGE d'enjeux à la fois quantitatif** (déséquilibre notamment), **qualitatif** (pesticides et autres substances dangereuses notamment) et de **gestion des milieux** (dégradation morphologique et altération de la continuité biologique notamment) ;
- pas ou peu de problématique d'intégration de l'eau dans l'aménagement du territoire apparente dans cette source de données.

1.3.5. Choix des études de cas

Dans le cadre de l'évaluation, il est prévu de réaliser 8 études de cas approfondies, avec la répartition suivante :

- 6 études de cas parmi les 33 SAGE analysés dans le panorama ci-dessus ;
- 1 étude de cas parmi les « vrais » SAGE nécessaires¹⁸ : Allan, Molasses du Bas-Dauphiné et plaine de Valence, Nappe du Breuchin, Siagne et Tille ;
- 1 dernière parmi des cas de SAGE « avortés » : bassin Lémanique, lac du Bourget.

Compte tenu de la diversité des situations qui ressort du panorama présenté, le choix de 6 études de cas parmi les 33 SAGE analysés est un enjeu important de l'évaluation. En effet, dans l'optique de tirer de ces études de cas un certain nombre d'enseignements à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée, il importe que cet échantillon soit le plus représentatif possible de l'ensemble des SAGE tout en couvrant bien la diversité des situations.

La méthodologie utilisée s'appuie largement sur la base de donnée constituée et l'analyse qui en a été faite et exposée ci-dessus. Elle comprend deux étapes, avec certains choix confiés au comité de pilotage de l'évaluation : (1) croisement des différents regroupements réalisés dans le cadre du panorama des SAGE pour faire des « paquets » au sein des 33 SAGE, (2) constitution de l'échantillon final à partir des « paquets » constitués. Ces deux étapes sont exposées ci-après.

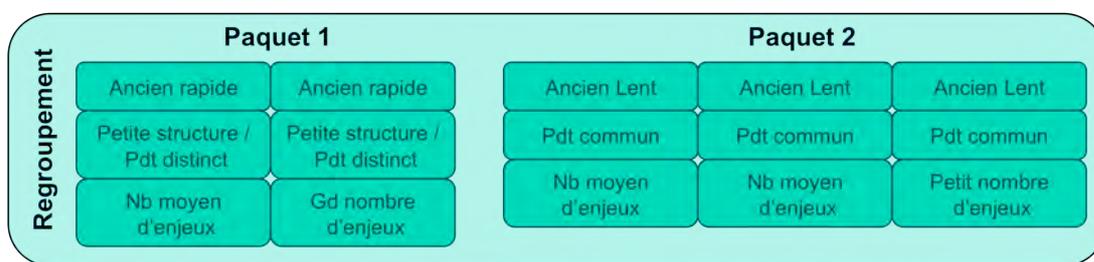
¹⁸ Il s'agit de SAGE « nécessaires » au sens du SDAGE qui n'appartiennent pas au groupe des 33 SAGE précisé dans le cahier des charges de la présente évaluation

1) REGROUPEMENT DES SAGE A PARTIR DES ANALYSES PAR FAMILLE DE CRITERES

Nous avons vu plus haut que l'on pouvait regrouper différemment les 33 SAGE selon la famille de critères mobilisée :

- quatre groupes pour les critères sur l'état d'avancement et la dynamique temporelle ;
- quatre autres groupes sur les critères relatifs à la structure porteuse et les moyens humains ;
- groupes difficiles à constituer pour les critères relatifs aux enjeux qui sont peu discriminants.

Ces différents regroupements ont ensuite été croisés pour former des paquets homogènes de SAGE comme nous le montre cet exemple :



A l'issue de ce croisement, nous obtenons un regroupement de SAGE par « paquets » homogènes vis à vis de ces différentes caractéristiques¹⁹ :

- **5 SAGE à élaboration lente, voire « bloqués » pour certains, avec une structure porteuse de taille importante et une présidence distincte : Plaine du Roussillon, Verdon, Gapeau, Haute vallée de l'Aude et Hérault ;**
- **5 SAGE récents en élaboration avec une structure porteuse avec le même président que la CLE : Ardèche, Tech/Albères, Orb/Libron, Arve et Ouche ;**
- *5 SAGE anciens et élaborés lentement avec une structure porteuse de taille importante et une présidence distincte : Est Lyonnais, Nappe et basse vallée du Var, Salses Leucate, Lez Mosson et Basse Vallée de l'Aude ;*
- **4 SAGE anciens et élaborés rapidement avec une structure porteuse de taille importante et une présidence distincte : Drôme, Gardons, Calavon/Coulon, Haut Doubs/Haute Loue ;**
- *4 SAGE récents en élaboration, avec une structure porteuse de taille importante et une présidence distincte : Thau, Nappe Astien, Vistre/Vistrenque et Fresquel ;*
- **3 SAGE anciens et élaborés rapidement avec une structure porteuse avec le même président que la CLE : Petite Camargue Gardoise, Vouge et Drac amont ;**
- **2 SAGE anciens et élaborés lentement avec une structure porteuse avec le même président que la CLE : Bourbre et Basse vallée de l'Ain ;**

¹⁹ Comme indiqué plus loin, les « paquets » en gras ont été retenus pour constituer l'échantillon final et les « paquets » en italique ont fait l'objet d'une discussion en comité de pilotage.

- **2 SAGE anciens avec une structure porteuse de petite taille et une présidence distincte : Arc Provençal et Drac Romanche ;**
- 3 SAGE « originaux » : Bièvre, Nappe des Grès du Trias Inférieur et Agly.

Parmi ces 9 « paquets », il nous faut en retenir 6. La logique utilisée est double :

- garder plutôt des paquets représentatifs d'un certain nombre de SAGE : on élimine ainsi les 3 SAGE « originaux » ;
- équilibrer dans l'échantillon les types de structures porteuses et d'état d'avancement. Ainsi on retient le paquet de deux SAGE permettant de garder une structure de petite taille (Arc Provençal et Drac Romanche). De la même façon, on élimine le paquet de trois SAGE « Petite Camargue Gardoise, Vouge et Drac amont » parce qu'il conduirait à surreprésenter l'avancement « ancien rapide » et le type de structure porteuse à présidence commune.

Ceci amène à sélectionner les 5 paquets en gras sur la liste ci-dessus, et à proposer 2 « paquets » en option (en italique dans la liste ci-dessus) pour le choix du sixième paquet :

- Option 1 (SAGE récents en élaboration) : 4 SAGE récents en élaboration, avec une structure porteuse de taille importante et une présidence distincte ;
- Option 2 (SAGE anciens élaborés lentement) : 5 SAGE anciens et élaborés lentement avec une structure porteuse de taille importante et une présidence distincte.

Le comité de pilotage s'est prononcé clairement en faveur de la seconde option, considérant que l'exercice évaluatif était plus riche dans le cas de SAGE anciens avec un historique plus important.

2) CHOIX DE L'ECHANTILLON

Une fois les 6 paquets que l'on retient choisis, on fait un « tirage » d'un SAGE par paquet en fonction de la répartition géographique recherchée et en cherchant à maximiser la diversité des contextes socioéconomiques.

Concernant la répartition géographique, l'échantillon de 6 SAGE doit remplir les conditions suivantes :

- 2 à 3 SAGE en Languedoc-Roussillon ;
- 1 à 2 SAGE en PACA ;
- 1 à 2 SAGE en Rhône-Alpes ;
- 1 SAGE situés au nord du Bassin Rhône Méditerranée.

De plus, cet échantillon de SAGE cherche à représenter au mieux les 6 classes proposées à partir des critères de contexte socioéconomique (cf. point 3.1 ci-dessus).

Enfin, il n'a pas été pris en compte dans le tirage les SAGE de la Drôme et de la basse vallée de l'Ain dans la mesure où ils ont déjà été étudiés dans des précédents travaux d'évaluation conduits par le prestataire EPICES/ASCA.

Au final, nous obtenons 2 échantillons possibles respectant peu ou prou ces conditions.

Échantillon 1 :

SAGE	Situation Géographique	Contexte socioéconomique
Gardons	LR	Administratif forte Densité faible
Verdon	PACA	Administratif moyenne Densité faible
Ouche	NORD	Administratif faible Densité forte
Bourbre	RA	Administratif moyenne Densité forte
Drac Romanche	RA	Administratif forte Densité forte
Lez Mosson, Étangs Palavasiens	LR	Administratif faible Densité forte

- 3 SAGE à + de 2000 km² (Gardons / Verdon / Drac Romanche)
- Fort nombre d'habitants
- Diversité de densités
- 4 SAGE à 2 ou 3 départements
- Diversité nombre de communes
- Diversité de structures porteuses dont 1 SM EPTB et 1 PNR)

Échantillon 2 :

SAGE	Situation Géographique	Contexte socioéconomique
Haut Doubs, Haute Loue	NORD	Administratif forte Densité faible
Gapeau	PACA	Administratif faible Densité forte
Orb-Libron	LR	Administratif forte Densité forte
Bourbre	RA	Administratif moyenne Densité forte
Arc Provençal	PACA	Administratif moyenne Densité forte
Basse vallée Aude	LR	Administratif moyenne Densité faible

- 2 SAGE nécessaires (Gapeau / Orb-Libron)
- Diversité de superficies
- Nombre d'habitants moyen
- Diversité de densités
- 5 SAGE sur 2 départements
- SAGE à faible nombre de communes sauf pour 1 SAGE (Haut Doubs, Haute Loue)

Ce qui les différencie l'un et l'autre est principalement la présence de deux SAGE nécessaires dans le 2nd échantillon. De fait, ne voulant pas axer l'étude sur les SAGE nécessaires, le comité de pilotage s'est prononcé favorablement sur le 1^{er} échantillon.

Enfin, le choix des 2 dernières études de cas (1 parmi les « vrais » SAGE nécessaires et 1 autre parmi les SAGE avortés) n'a pas fait l'objet de procédure méthodologique aussi poussée du fait (1) de leur nombre nettement moins important et (2) des informations moindres les concernant. Ce choix s'est effectué sur la base des connaissances des membres du comité de pilotage. Ainsi, le SAGE de l'Allan a été sélectionné au titre des « vrais » SAGE nécessaires et le lac du Bourget au titre des SAGE « avortés ».

Le choix final des études de cas est donc : Gardons, Verdon, Ouche, Bourbre, Drac Romanche, Lez Mosson, Allan et Lac du Bourget.

2. Analyse transversale des investigations menées auprès des SAGE du bassin

Cette partie compte des résultats des seconde et troisième phases de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE sur le bassin Rhône Méditerranée. Après une première phase dite de structuration (formalisation du référentiel d'évaluation, caractérisation générale des SAGE du bassin, analyse du questionnement évaluatif), ayant fait l'objet des chapitres précédents, il s'agit à présent de rendre compte des études de cas conduites (seconde phase dite d'observation), de leur analyse transversale et de l'enquête par questionnaire réalisée pour tester la portée de cette analyse transversale (troisième phase dite d'analyse).

Six SAGE ont ainsi fait l'objet d'une étude de cas, sur la base d'un échantillonnage effectué en première phase à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée (cf. ci avant). Il s'agit des SAGE des Gardons, du Verdon, du Drac et de la Romanche, du Lez et de la Mosson, de la Bourbre et de l'Ouche. Effectuées sur la base de 6 à 8 entretiens approfondis chacune (animateur et président de CLE et/ou de structure porteuse, Agence, services de l'Etat, différentes parties prenantes dans le SAGE), ces études de cas ont fait l'objet de fiches de restitution rédigées selon un format commun et diffusées aux membres du comité de pilotage²⁰.

L'équipe d'étude s'est ensuite réunie pour effectuer une analyse transversale de ces études de cas, de façon à dégager des enseignements généraux éclairants pour la politique des SAGE à l'échelle du bassin. Cette analyse transversale a pu être exposée et mise en discussion lors d'une réunion organisée par l'Agence auprès des chargés de mission des SAGE du bassin²¹, ce qui a permis de l'enrichir. Elle a également servi de base à la construction d'un questionnaire adressée à l'ensemble des animateurs des SAGE du bassin Rhône Méditerranée, dans l'optique de tester la robustesse et la portée générale des enseignements tirés des six études de cas. Ce questionnaire a été instruit par 26 animateurs de SAGE sur les 31 auxquels il a été envoyé²². Enfin, en sus des 6 études de cas mentionnées ci-dessus, deux études de cas particulières, plus légères, ont également été réalisées : l'une sur le contrat de lac du Bourget, afin d'étudier les raisons ayant conduit les acteurs locaux à ne pas s'engager sur l'élaboration d'un SAGE après en avoir débattu, l'autre sur le projet de SAGE de l'Allan, afin d'étudier le levier d'action particulier de la politique de bassin que constitue la procédure de « SAGE nécessaire ».

Ce sont les résultats de l'ensemble de ces travaux (6 études de cas « complètes », analyse transversale, réponses au questionnaire, 2 études de cas « légères ») qui constituent l'objet de cette partie. Elle est organisée en quatre chapitres, qui sont quatre axes d'analyse retenus sur la base des travaux menés en phase 1 (arbre des objectifs et analyse du questionnement évaluatif) :

- Axe 1 : la théorie d'action de bassin confrontée au terrain ;
- Axe 2 : les différentes plus values des SAGE selon leurs positionnements et leurs contextes stratégiques ;
- Axe 3 : l'articulation entre le niveau local et le niveau de bassin ;
- Axe 4 : les conséquences de la réforme des collectivités.

²⁰ Ces fiches sont annexées au présent rapport.

²¹ Cette réunion s'est tenue le 6 juin 2011.

²² Il y a 33 SAGE sur le bassin, mais deux n'avaient pas d'animateurs au moment de l'envoi du questionnaire.

2.1 Axe 1 : la théorie d'action du bassin confrontée au terrain

Comme nous l'avons développé dans la note de fin de phase 1, la théorie d'action de bassin vis-à-vis des SAGE a évolué au cours du temps. Historiquement, les SAGE s'inscrivent dans la philosophie générale de la politique conduite en RM & C, accordant depuis longtemps une place importante à la concertation locale : ils constituent un outil parmi d'autres (contrats de rivières, de milieux, de canaux, d'irrigation, ...) centrés autour du rôle central de la concertation pour atteindre les objectifs de bassin. Plus récemment, et notamment depuis la LEMA, la théorie d'action des acteurs de bassin se saisit de l'outil SAGE en valorisant davantage ses spécificités supposées par rapport aux autres outils de concertation locale : elle entend renforcer grâce aux SAGE les liens entre politique de l'eau et de l'aménagement du territoire, en s'appuyant notamment sur leur portée juridique renforcée par la LEMA, pour atteindre les objectifs de bassin et respecter l'obligation de résultats en référence au bon état écologique et chimique des milieux aquatiques défini par la DCE.

L'objet de cette première partie est d'analyser dans quelle mesure cette théorie d'action de bassin se retrouve dans la façon dont les SAGE sont concrètement pensés et mis en œuvre sur le terrain, en considérant successivement les deux composantes qui viennent d'être rappelées.

2.1.1. La théorie d'action « historique » : les SAGE en tant qu'outil de gestion concertée

En 1992, le SAGE est introduit par la loi comme un outil devant permettre de renouveler la gouvernance de l'eau locale, en s'appuyant de manière centrale sur la concertation élargie aux parties prenantes de la gestion de l'eau (administrations, collectivités, usagers et associations). Pour l'Agence Rhône Méditerranée Corse, le SAGE est promu à partir de 1992 comme un outil de gestion concertée qui, en associant ces parties prenantes à l'élaboration d'un document de planification, doit permettre de mieux décliner localement les enjeux, de mieux définir les réponses à y apporter, et de mettre en œuvre les moyens adaptés.

2.1.1-1. LA CONCERTATION AU CŒUR DES THEORIES D'ACTION LOCALES

UN LEVIER CENTRAL, PARFOIS MEME UNE FINALITE

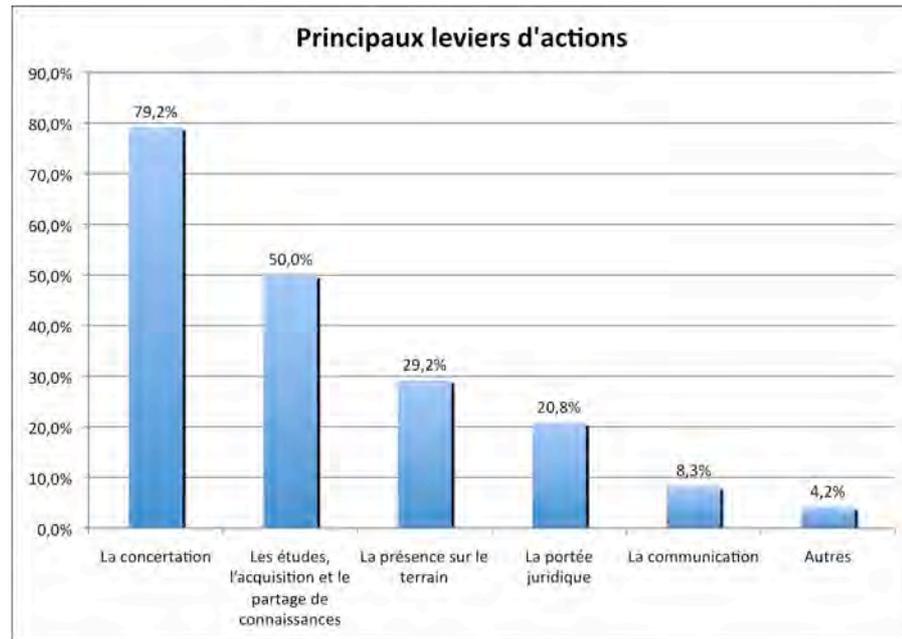
Sur l'ensemble des SAGE analysés sous forme d'études de cas, la concertation est bien **au cœur des théories d'action locales**. L'animation des discussions entre les membres de la Commission locale de l'eau, souvent dans le cadre de groupes de travail ou de commissions thématiques, ou de son bureau, occupe une place centrale dans le processus SAGE et constitue le cœur du travail demandé aux animateurs de la démarche. Pour les porteurs locaux des SAGE, la concertation est donc un élément central et essentiel du SAGE et justifie largement leur existence.

Ce constat est général en phase d'élaboration des SAGE, au cours de laquelle la concertation constitue par construction l'essentiel des efforts conduits par les porteurs de SAGE. En phase de mise en œuvre, l'ampleur de cette concertation peut être plus limitée, et la nature de la concertation change. Dans certains cas, elle perdure sous la forme d'un organe actif et vigilant sur des points précis de la stratégie du SAGE, comme le bureau de la CLE du SAGE Bourbre qui se réunit régulièrement pour formuler des avis sur les dossiers de déclaration / demande d'autorisation. Dans d'autres cas, la CLE permet de valider des décisions importantes permettant de légitimer le lancement d'actions opérationnelles.

Identifiée comme un levier central, le processus de concertation peut même dans certains cas être considéré comme une finalité en soi, l'apaisement des conflits ou la co-construction des choix étant des objectifs à part entière. Ainsi, la concertation mise en place par le bureau d'études mandaté par le Conseil général pour animer l'élaboration du SAGE des Gardons visait de façon prioritaire l'apaisement des conflits très tendus qui étaient à l'origine du

SAGE. La concertation a été menée de manière à ce que chacun se sente entendu, seules les propositions faisant l'objet d'un consensus ont été retenues : plus que le résultat c'est la concertation en soi qui importe. Dans le cas de Drac-Romanche, la nature co-construite des choix réalisés dans le cadre de l'élaboration du SAGE compte au moins autant que le niveau d'ambition de ces choix dans la philosophie retenue pour élaborer le SAGE.

Les résultats de l'enquête menée auprès des animateurs de SAGE du bassin confirment largement cette place centrale de la concertation dans les théories d'action mises en œuvre localement, comme le montre le graphique ci-après.



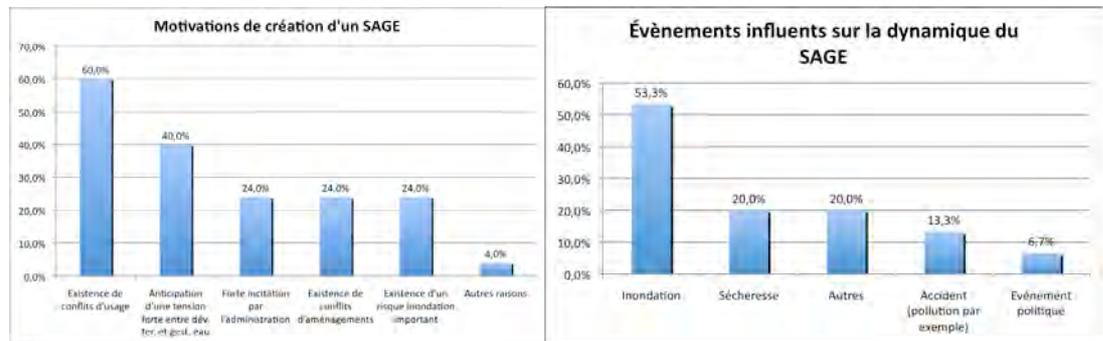
UN CONSTAT COHERENT AVEC LA NATURE DE L'OUTIL ET LES MOTIVATIONS DES SAGE

Dans tous les cas, la concertation constitue donc un levier central pour élaborer le document SAGE puis le mettre en œuvre. Si **ce constat s'explique bien sûr par l'histoire et la nature même de l'outil SAGE**, qui affirme sa spécificité dans la concertation et la planification et entend, dès sa création en 1992, renouveler la gouvernance locale de l'eau, il se comprend aussi du fait **des raisons locales qui motivent un SAGE**.

En effet, les éléments déclencheurs du SAGE, ou des événements marquants dans l'histoire du territoire, sont souvent révélateurs de conflits ou porteurs de tensions. Ainsi, les conflits violents liés à l'aménagement de barrages dans les Cévennes ont suscité le lancement du SAGE des Gardons, sous impulsion ministérielle. Les conflits d'usages sur le bassin du Lez, opposant la pression polluante d'une grande agglomération à la qualité écologique des lagunes littorales, participent de l'origine du SAGE. Enfin, les crues fortes en fonds de vallée, une qualité de l'eau fortement dégradée et une pression urbaine exacerbée sur les espaces humides préexistaient à l'émergence du SAGE de la Bourbre. Parfois, sans être forcément à l'origine du SAGE, des événements marquants influencent son déroulement : inondations (Gardons, Lez), tensions politiques locales (Lez), accident mortel (Drac-Romanche) ou conflits d'usages (Verdon).

Le point commun de ces éléments déclencheurs et/ou marquants dans la vie des SAGE est qu'ils perturbent localement la paix sociale. L'importance accordée à la concertation dans les SAGE tient donc au fait que le maintien ou la restauration de la paix sociale est un enjeu qui est toujours fort localement et dont les élus locaux sont généralement soucieux (d'où la volonté de trouver un président de CLE « neutre » par rapport aux conflits sur les barrages dans le cas des Gardons, par exemple).

L'enquête exhaustive auprès des animateurs de SAGE confirme ces constats issus des études de cas : l'existence de conflits d'usage ou l'anticipation d'une tension forte sont les deux premières motivations de création d'un SAGE, et les inondations sont dans plus d'un cas sur deux un événement influent sur la dynamique du SAGE (graphiques ci-après).



2.1.1-2. UNE CONCERTATION QUI VARIE DANS SA FORME ET SON CONTENU

La concertation, centrale dans le cas de tous les SAGE, varie cependant beaucoup dans sa forme et son contenu, reflétant la diversité des situations sociopolitiques locales ainsi que les choix pris par les porteurs locaux pour la conduire.

UN EQUILIBRE VARIABLE ENTRE DELIBERATION LOCALE ET NEGOCIATION INSTITUTIONNELLE

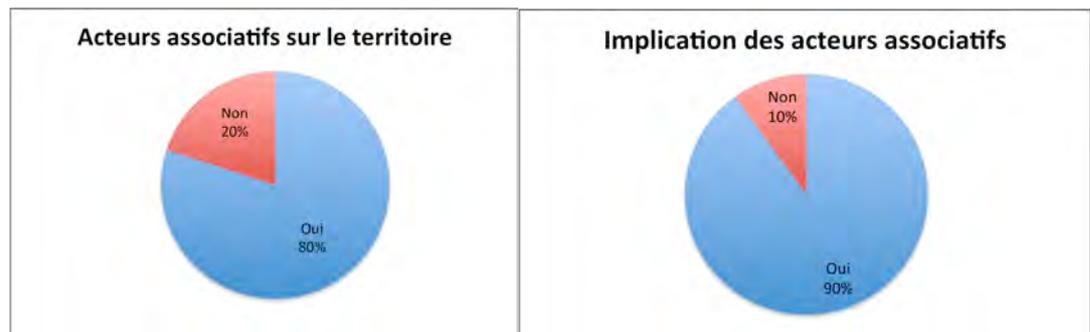
La concertation mise en place dans le cadre du SAGE vise bien sûr à organiser la délibération locale, de façon multilatérale au sein de la CLE et de ses commissions, entre usagers locaux de la ressource et des milieux, collectivités, services de l'État... Cependant, la réalité de la concertation observée sur le terrain montre qu'aux côtés de cette délibération locale, mise en avant dans la théorie d'action de bassin, on trouve de façon plus ou moins prégnante une part de **négociation institutionnelle**. Conduite dans un cadre davantage resserré, voire bilatéral, elle mobilise des scènes de discussion *ad hoc*, généralement pré existantes aux SAGE.

Cependant, l'équilibre entre délibération locale et négociation institutionnelle dans la concertation varie selon les situations. Ainsi, dans certains cas, la délibération locale constitue le processus central de la concertation et est le moteur essentiel de la vie du SAGE, la scène principale où se joue son évolution (Gardons, Bourbre, Ouche). Dans d'autres cas, c'est également dans les cercles plus resserrés de négociation institutionnelle que se joue le SAGE. Ainsi, dans le cas du Verdon et de Drac Romanche, la présence d'EDF en tant qu'acteur majeur du développement du territoire va de pair avec une part importante de négociation institutionnelle, qui a lieu dans d'autres scènes que le SAGE, mais dont les résultats s'imposent. Dans le cas du Lez, le poids politique imposant de l'agglomération montpellieraine rend incontournables les négociations avec elle pour rendre possible l'élaboration du SAGE. Ainsi, on observe que la négociation institutionnelle est particulièrement prégnante quand le SAGE est marqué par la présence de grands opérateurs ayant un rôle structurant non seulement dans l'utilisation mais aussi la gestion collective de la ressource et des milieux – tels qu'EDF ou la SCP – ou de grosses agglomérations, dont le poids politique est structurant pour la conduite du SAGE.

Sur un autre plan, il est intéressant de souligner le rôle que peut jouer le contentieux associatif, en parallèle de ce qui se décide et se met en oeuvre dans le cadre du SAGE : dans certains cas, les associations à l'origine de contentieux sont très impliquées dans le SAGE (comme la FRAPNA membre actif du bureau de la CLE Bourbre), mais elle mobilise cette voie-là en parallèle, vis-à-vis des projets des grandes collectivités de l'aval du bassin versant.

Dans d'autres cas, les associations préfèrent choisir la voix du contentieux plutôt que participer à la concertation : c'est le cas de l'association des rives et rivages lacustres du Verdon qui a demandé à ce que soit pris un arrêté de protection de l'apron sur une portion du Verdon. Cette action contentieuse contraint de fait les acteurs à adapter la gestion des activités de sport d'eaux vives pour intégrer cette contrainte. Même si concertation et contentieux constituent par nature des philosophies d'action que l'on aurait tendance à opposer, on peut considérer que la présence du contentieux sur le terrain peut également constituer un moteur pour la concertation, en soulignant la nécessité de la conduire et/ou en exerçant une certaine exigence quant à son résultat pour la ressource et les milieux.

L'enquête auprès des animateurs de SAGE confirme l'importance des acteurs associatifs dans la vie des SAGE, et leur forte implication d'ensemble dans les procédures (graphes ci-après). En revanche, les modalités éventuelles de mobilisation du contentieux par ces acteurs associatifs n'ont pas été abordées à travers l'enquête.

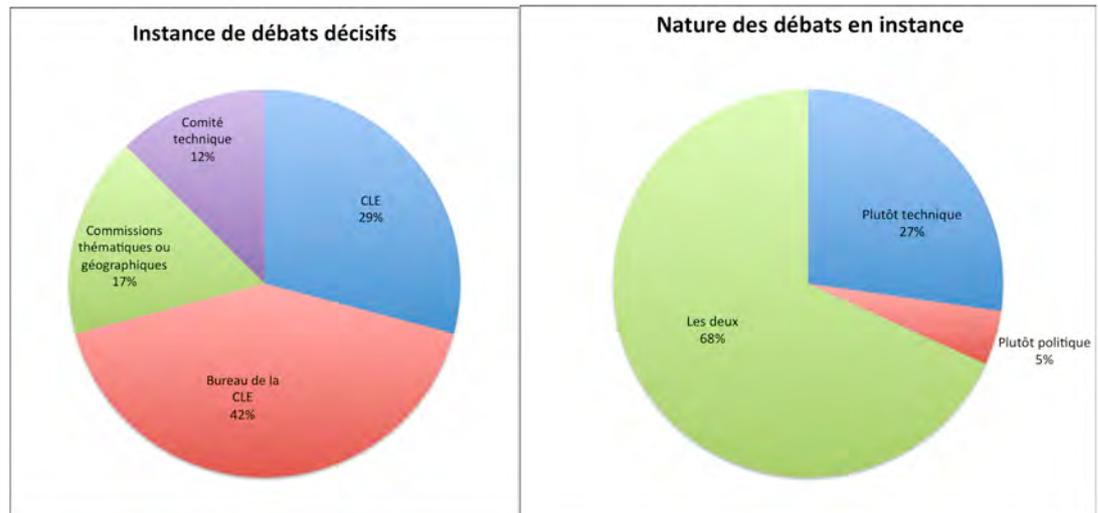


LA PLACE DES ARGUMENTS TECHNIQUES DANS LA PRISE DE DECISION

Les SAGE diffèrent aussi par la manière de mobiliser l'expertise technique et scientifique dans le débat : dans certains cas, la dimension technique s'impose comme un critère de décision primordial, considéré en amont pour orienter les choix. Dans d'autres, il s'agit d'un élément considéré parmi d'autres pour formuler les choix.

Ainsi, le contenu des débats peut avoir tendance à être resserré sur la dimension technique des enjeux, censée fixer a priori le champ des possibles (Verdon lors des discussions relatives à l'évolution des débits réservés, Lez, Ouche). Dans d'autres cas, les choix sont plus explicitement posés en des termes politiques (révision des Gardons, Bourbre), les implications politiques des différentes options techniques à considérer étant d'emblée mises en avant. Cet équilibre entre technique et politique varie selon l'état d'avancement de chaque SAGE — ainsi, en phase d'état des lieux / diagnostic, l'expertise est logiquement au centre des débats (comme observé sur l'Ouche). Mais il reflète surtout la place donnée à la connaissance dans l'orientation des choix, ou leur traduction, et de fait la manière d'appréhender les incertitudes actuelles et à venir, qu'elles soient liées à la ressource qualitative ou quantitative, ou aux impacts des modes de développement sur l'eau et les milieux aquatiques. De la manière d'articuler le technique et le politique dépend également la place des acteurs non techniciens dans la prise de décision et leur capacité à s'appropriier les enjeux du SAGE. Ainsi dans le cas de la Bourbre, le fruit des négociations qui ont eu lieu entre les membres de la CLE s'est traduit par l'invention d'un vocabulaire technique spécifique, qui rend difficile l'appropriation du SAGE par les acteurs qui n'ont pas été associés à la démarche. En revanche, l'organisation via le rôle actif du bureau de CLE permet de rendre ces concepts opérationnels pour une traduction efficace des choix politiques qui ont été opérés au sein de la CLE.

L'enquête auprès des animateurs de SAGE confirme cet équilibre de la nature des débats entre technique et politique (68% des répondants dans le graphe ci-après), les débats de nature majoritairement politique étant par ailleurs nettement moins cités que les débats de nature majoritairement technique (5% contre 27%). Par ailleurs, elle fait ressortir le rôle central du bureau de la CLE dans les débats décisifs pour la vie du SAGE.



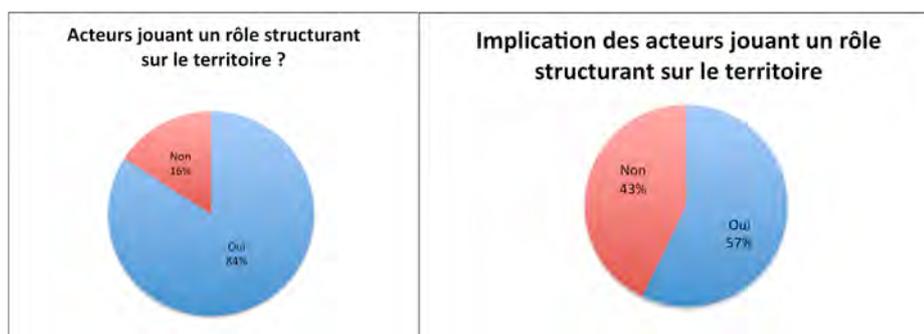
UN CONSTAT QUI DEPEND DES ASYMETRIES DE POUVOIR AU SEIN DES ACTEURS CONCERNES

Ces variations observées dans le contenu concret de la concertation ne dépendent pas uniquement des choix effectués par les porteurs des SAGE sur la façon d’animer cette concertation. On peut penser qu’elles s’expliquent d’abord par le contexte stratégique dans lequel s’inscrit chaque SAGE. Ainsi, lorsque ce contexte est marqué par de fortes asymétries de pouvoir, la négociation institutionnelle est naturellement plus prégnante car les acteurs « forts » ne peuvent être simplement appréhendés dans un contexte multilatéral : d’autres scènes d’arbitrage ou de négociation existent aux côtés des instances du SAGE²³. On peut alors noter certaines innovations pour les impliquer davantage et de manière ostensible dans la dynamique collective, avec par exemple des conventions spécifiques de financement avec le SAGE (Verdon, Drac-Romanche). Si ces conventions marquent effectivement l’engagement de grands opérateurs dans une dynamique collective locale, il ne faut pas perdre de vue qu’elles renforcent également leur poids sur le territoire, via la dépendance financière qu’elles induisent (ce qui peut du même coup amoindrir le poids relatif d’autres financeurs, comme l’Agence) et qu’elles renforcent donc *in fine* l’asymétrie de pouvoir marquant l’ensemble du processus.

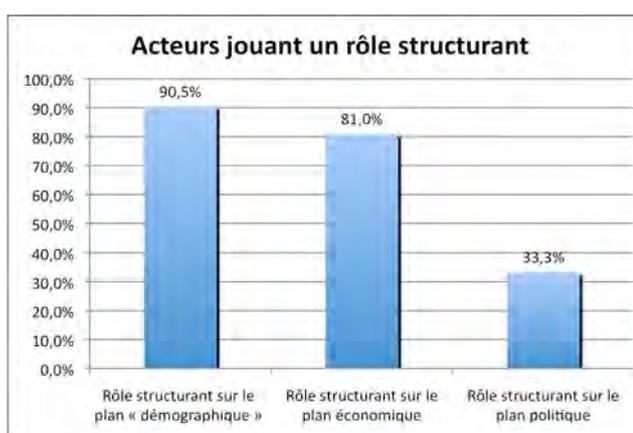
Par ailleurs, la présence de ces acteurs bénéficiant d’une asymétrie de pouvoir dans le contexte stratégique local n’est pas étrangère au resserrement plus ou moins important sur la dimension technique des débats parfois observée. En effet, ces acteurs sont structurellement en mesure de mobiliser de l’expertise et se placent donc volontiers sur ce registre, en étant très présents en réunion, en se positionnant en pourvoyeur de données et en orientant ainsi le contenu des débats, entendant ainsi contribuer par leur capacité d’expertise à délimiter le champ des possibles.

L’enquête auprès des animateurs de SAGE confirme l’existence d’asymétries de pouvoir au sein des procédures, puisque 84% des répondants estiment que certains acteurs jouent un rôle structurant sur leur territoire, et que ces acteurs — toujours membres des CLE — sont souvent fortement impliqués dans la vie du SAGE.

²³ Et c’est bien à travers ces différentes formes de concertation que les asymétries de pouvoir s’exercent, et pas seulement lors des réunions de CLE dont la composition est fixée par arrêté préfectoral.



Comme le montre le graphique ci-après, les acteurs considérés comme jouant un rôle structurant par les répondants à l'enquête sont principalement des villes et agglomérations (rôle structurant sur le plan démographique) et/ou des acteurs économiques, intervenant plus ou moins directement sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques (EDF, compagnies d'aménagement, association d'irrigants, industriels...).



Une analyse de ces acteurs considérés comme structurants²⁴ sur la base de critères relativement objectivables (importance de la population pour les villes et agglomérations, importance du chiffre d'affaires pour les acteurs économiques) permet de qualifier l'importance des asymétries de pouvoir à l'œuvre au sein des démarches de SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Précisons que cette analyse tient compte du nombre d'acteurs cités comme structurants, car on peut considérer que les pouvoirs de plusieurs acteurs « forts » peuvent s'équilibrer dans une instance de concertation et ainsi diminuer l'asymétrie de pouvoir.

Comme l'ont souligné les membres du comité de pilotage²⁵, cette qualification de l'importance des asymétries de pouvoir est utile pour la suite de l'analyse. Elle reste toutefois discutable sur deux plans :

- celui, d'une part, du point de vue de tel ou tel acteur de SAGE car il s'agit bien d'une classification « relative » (les SAGE du bassin les uns par rapport aux autres) qui amène à considérer une asymétrie de pouvoir plus forte dans un SAGE comprenant une agglomération de 300 000 habitants que dans un SAGE avec une ville de taille plus modeste, alors que la situation peut être vécue différemment localement ;

²⁴ Cités nommément par les répondants.

²⁵ A l'exception du représentant de l'APIRM, qui ne partage pas ce point de vue.

- celui, d'autre part, des critères pris en compte car la taille de la population et le chiffre d'affaires ne rendent qu'imparfaitement compte de la pression éventuellement exercée par un acteur dans une scène de négociation.

Le tableau ci-après rend compte de cette analyse de l'importance des asymétries de pouvoir à gérer au sein des SAGE du bassin RM :

Très Forte	<ul style="list-style-type: none"> Est lyonnais Basse vallée de l'Ain Drac romanche Nappe et basse vallée du Var Ardèche Haute vallée de l'Aude
Forte	<ul style="list-style-type: none"> Nappe Astien Arc provençal
Faible	<ul style="list-style-type: none"> Ouche Vouge Tille Basse vallée de l'Aude Bourbre Fresquel Tech-Albères Nappes de la plaine du Roussillon Drac amont Orb Libron Gardons Drôme Camargue gardoise
Très Faible	<ul style="list-style-type: none"> Étang de Salses-Leucate Arve Bièvre Liers Valloire Haut Doubs, Haute Loue

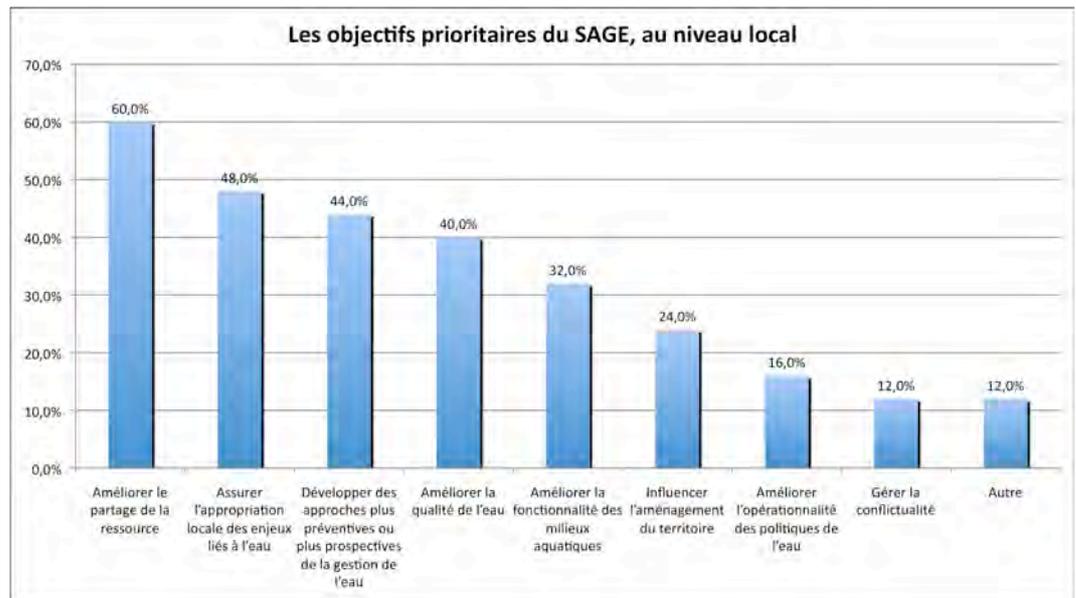
2.1.1-3. LA CONCERTATION : UN MOYEN POUR LES OBJECTIFS SUR LA RESSOURCE ET LES MILIEUX ?

UNE CONCERTATION AU SERVICE D'OBJECTIFS PLUS OU MOINS PRECIS SUR LA RESSOURCE ET LES MILIEUX

Comme souligné dans la note de phase 1, la concertation n'est pas une finalité en soi au niveau de la politique de bassin en matière de SAGE : elle constitue un moyen pour atteindre les objectifs de bassin tel que formulés dans le SDAGE, avec notamment l'atteinte des objectifs de bon état d'une part, le respect d'une gestion équilibrée des usages et des milieux d'autre part.

Si l'on a vu que la concertation pouvait parfois être considérée localement comme une finalité en soi, ce lien entre concertation et objectifs du SDAGE n'est pas pour autant contredit sur le terrain. Cependant, en cohérence avec l'enjeu commun à tous les SAGE de préservation de la paix sociale, l'objectif de « gestion équilibrée », entendu comme un objectif de conciliation des usages, semble généralement plus prégnant que celui d'atteinte d'un état de la ressource et des milieux. Il ressort en effet que l'ambition sur la préservation de la ressource est formulée avec une précision variable, et parfois d'autant plus facilement mise en avant qu'elle ne remet pas en cause un usage existant.

L'enquête exhaustive auprès des SAGE du bassin confirme et précise cette perception : l'objectif d'amélioration du partage de la ressource — sans doute à rapprocher dans l'esprit des répondants de la gestion équilibrée — est nettement plus souvent considéré comme prioritaire que l'amélioration de la qualité de l'eau ou de la fonctionnalité des milieux aquatiques (60% contre 40 et 32% dans le graphe ci-après).



UNE ARTICULATION CONTRASTÉE ENTRE CONCERTATION ET OPERATIONNEL...

Sur le plan logique, le lien entre concertation et objectifs du SDAGE, notamment quant à l'état de la ressource et des milieux, passe notamment par l'action opérationnelle. Il est donc intéressant d'analyser, dans les cas observés, la manière dont s'articulent la concertation au sein des SAGE et l'action opérationnelle conduite. Or, il ressort que deux cas de figure contrastés peuvent être rencontrés :

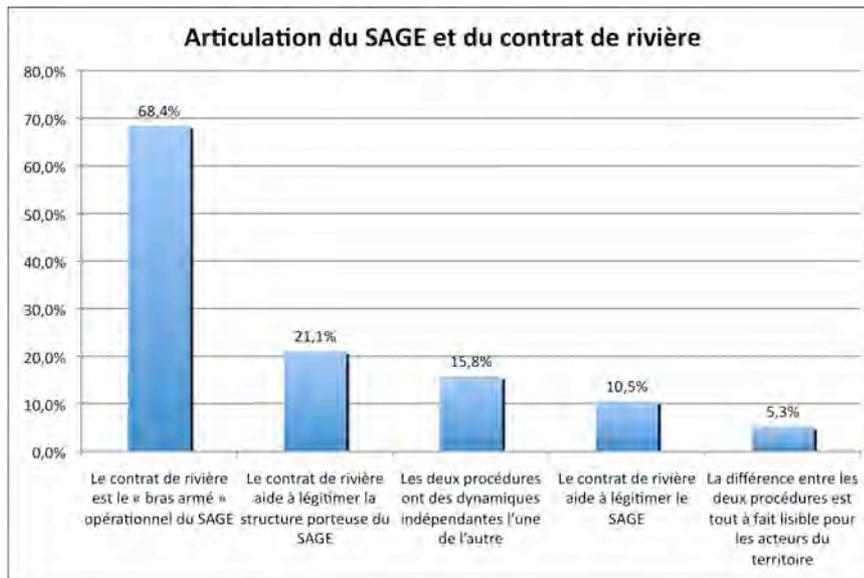
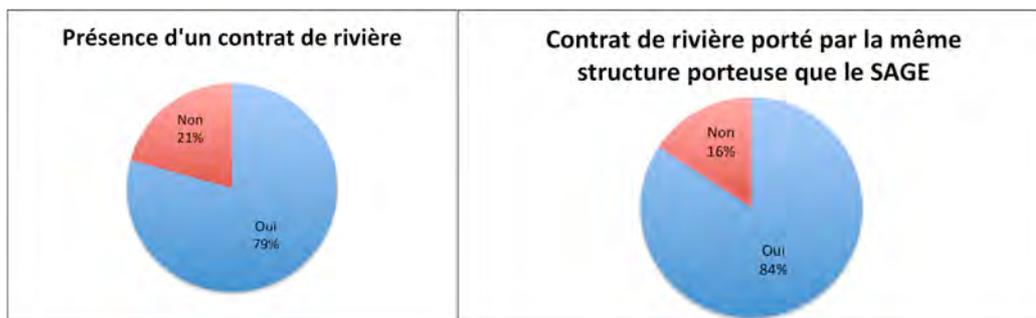
- dans certains cas, l'action opérationnelle peut prendre le pas sur la concertation, jusqu'à l'occulter : une fois la mise en œuvre opérationnelle enclenchée, les instances de concertation ne se réunissent plus du tout, ou bien uniquement pour valider le lancement et le suivi de travaux. Sur les Gardons entre 2002 et 2007, la mobilisation généralisée sur le thème de la lutte contre les inondations a monopolisé toutes les attentions, la CLE a été mise en sourdine. Sur le Verdon à partir du moment où les nouveaux débits réservés ont été validés par la CLE en 2008, et le contrat de rivière lancé dans la foulée, la visibilité et la dynamique des instances du SAGE a nettement diminué, ce qui explique que le SAGE ne soit toujours pas approuvé aujourd'hui. Dans ce cas de figure, concertation et action opérationnelle semblent considérés comme deux volets distincts, deux types de moments dans la vie d'un SAGE : à moyens d'animation limités, la priorité semble clairement donnée soit à l'un soit à l'autre selon les phases en cours. L'articulation entre concertation et action est donc conçue de façon séquentielle, ce qui peut compromettre à terme la lisibilité et la légitimité du SAGE dans la durée et nécessite donc, lorsque la concertation redevient nécessaire après une phase opérationnelle, un effort particulier pour redynamiser les instances du SAGE ;
- à l'inverse, l'opérationnel peut aussi dans certains cas contribuer à la légitimité du SAGE, via une présence importante sur le terrain et une légitimation de la structure porteuse, dont on veille activement à ce qu'elles profitent à la démonstration de l'utilité du SAGE et à la légitimité de la CLE (Drac-Romanche, Bourbre, Lez). Dans ce cas de figure, l'articulation entre concertation et action opérationnelle est cette fois conçue de manière concomitante, en s'efforçant de jouer dans la durée la synergie entre ces deux aspects de la vie du SAGE – la difficulté est alors d'être en mesure d'affecter des moyens d'animation à ces deux volets de front et d'organiser la lisibilité de l'ensemble.

Dans tous les cas, lorsqu'un contrat de rivière est lancé en parallèle d'un SAGE, il est difficile pour les acteurs locaux, en particuliers élus et usagers, d'identifier clairement le rôle respectif des instances concernées et, plus largement, des deux procédures. Dans de

nombreux cas, le choix est fait de fusionner comité de rivière et commission locale de l'eau en une seule instance de concertation.

L'enquête auprès des animateurs confirme et précise cette variabilité dans la qualité de l'articulation entre concertation et opérationnel, ici analysée à travers l'articulation entre SAGE et contrat de rivière. En effet, les graphiques ci-après soulignent :

- l'articulation très fréquente sur le bassin entre SAGE et contrat de rivière (près de 80% des SAGE ont également au moins un contrat de rivière sur leur territoire), et le « co-portage » également très fréquent par la même structure porteuse ;
- la prédominance de situations où l'articulation semble fonctionner sous l'angle de la complémentarité, avec le contrat de rivière comme « bras armé opérationnel » du SAGE ;
- l'existence assez généralisée d'enjeux de lisibilité entre les deux procédures ;
- l'existence d'un risque « d'occultation » de la concertation par l'opérationnel lorsque le contrat de rivière est un moyen de légitimation de la structure porteuse du SAGE (20% des cas).



... ET ENTRE STRUCTURE PORTEUSE ET CLE

UN PARTAGE SUBTIL DE LEGITIMITE ENTRE STRUCTURE PORTEUSE ET CLE

Le rôle des structures porteuses et la place qu'elles donnent au SAGE est également très varié. Certaines structures porteuses, comme le SMABB sur la Bourbre, le SIGREDA sur

Drac Romanche, ou le SMEABOA sur l'Ouche, se mettent « au service de la CLE ». Facilitateurs de la mise en oeuvre des décisions prises par la CLE, ils mettent leurs moyens humains et financiers à disposition de la mise en oeuvre du SAGE. Leurs élus pilotent les travaux à mettre en oeuvre pour assurer la mise en oeuvre du SAGE.

Dans d'autres cas, la structure porteuse, qui souvent a émergé en même temps que le SAGE, utilise le SAGE pour construire sa propre légitimité, au dépend parfois de l'épaisseur politique de la CLE : ainsi, le SMAGE des Gardons est monté en puissance entre 2002 et aujourd'hui, mais cette montée en puissance a monopolisé le temps de travail de l'animateur et la CLE ne se réunissait quasiment plus ; le parc du Verdon, créé en même temps que le SAGE, a progressivement assis sa légitimité, en s'appuyant notamment sur le SAGE, mais aussi sur le fonctionnement de ses propres instances.

UNE PRESIDENCE DISTINCTE CLARIFIE-T-ELLE LES CHOSES ?

La coexistence structure porteuse et CLE soulève donc des enjeux de gouvernance et une répartition du pouvoir décisionnel entre la CLE et les élus de la structure porteuse chargée d'animer la prise de décision et de mettre en oeuvre la politique définie. Dans cette perspective, on pourrait penser qu'une présidence distincte entre CLE et structure porteuse soit préférable, dans la mesure où elle peut permettre de clarifier le champ décisionnel de chaque instance. C'est ce que les exemples du Lez et de Drac-Romanche suggèrent : ces deux SAGE présentent une présidence CLE / structure porteuse distincte et constituent deux exemples pour lesquels la légitimité de la structure porteuse et l'action opérationnelle qu'elle conduit n'occulte pas le SAGE et la concertation mais contribuent au contraire à sa légitimité, grâce à une répartition fonctionnelle des rôles et un équilibre politique bien établi entre CLE et élus de la structure porteuse.

Cependant, il est difficile ici de tirer des études de cas un enseignement univoque en la matière. En effet, le cas du Verdon montre qu'une présidence distincte peut ne pas être suffisante pour éviter une occultation de la concertation et du SAGE par l'action opérationnelle et la structure porteuse (même s'il est vrai que ce cas est particulier, dans la mesure où le président actuel de la CLE est l'ancien président du Parc). À l'inverse, le cas de la Bourbre montre qu'une présidence commune CLE / structure porteuse peut aussi s'organiser de manière à distinguer clairement les lieux de décision et leurs rôles respectifs, ce qui est fait de façon différenciée selon les thématiques dans cet exemple.

En tout état de cause, la présidence distincte CLE / structure porteuse peut être un élément parmi d'autres permettant d'établir une synergie entre concertation et action opérationnelle, ainsi qu'une répartition des rôles harmonieuse entre structure porteuse et CLE – elle n'est cependant ni suffisante pour ce faire, ni forcément nécessaire !

2.1.1-4. LE CONTREPOINT DU LAC DU BOURGET

L'étude de cas plus « légère » menée sur le contrat de lac du Bourget peut être utilement mobilisée à ce stade, afin de juger comment elle peut être comparée aux SAGE sur le plan de la théorie d'action « historique » dont nous analysons ici la mise en oeuvre sur le terrain. Il ressort de ce contrepoint :

- que dans le cas du Bourget, la concertation est aussi un levier d'action central de la démarche ;
- que la place de la délibération locale semble importante et de bonne qualité dans cette procédure de contrat de lac et que cela fait dire aux acteurs que la concertation peut y être menée de façon aussi efficace que dans un SAGE, avec un cadre plus souple (puisque notamment la composition de l'instance de concertation ne fait pas l'objet d'un arrêté préfectoral aussi cadré) ;
- que l'articulation entre concertation et opérationnel apparaît aussi très fonctionnelle dans le cas de ce contrat de lac, sans que la concertation en soit pour

autant occultée : l'entretien de la dynamique d'acteurs dans le temps, mesurée à l'aune de la participation aux réunions, est en effet largement mise en avant par les acteurs interrogés.

2.1.1-5. EN SYNTHÈSE

Au terme de cette première analyse de la confrontation au terrain de la théorie d'action « historique » des SAGE, on retiendra :

- que la concertation est bien au cœur des théories d'action locales des SAGE ;
- que ce premier constat s'explique par l'histoire et la nature même de l'outil SAGE, mais aussi par les raisons locales qui motivent un SAGE (conflits, événements marquants comme les inondations) ;
- que cette concertation varie néanmoins dans sa forme — délibération locale versus négociation institutionnelle — et son contenu — politique versus technique ;
- que ce deuxième constat s'explique largement par les asymétries de pouvoir au sein des acteurs concernés ;
- que l'articulation entre concertation et actions opérationnelles (SAGE/Contrat de rivière, CLE/Structure porteuse) va de la complémentarité forte à l'occultation du SAGE ;
- que la distinction des présidences (de CLE et de structure porteuse) favorise sans doute la complémentarité, mais que ce n'est ni nécessaire, ni suffisant ;
- enfin, que le cas du contrat de Lac du Bourget montre que cette théorie d'action « historique » est globalement commune aux démarches de gestion locale concertées en Rhône Méditerranée et pas seulement l'apanage des SAGE.

2.1.2. La théorie d'action « post LEMA » : la confrontation avec l'aménagement du territoire et une portée juridique plus affirmées

Comme rappelé en introduction de cette note, la politique des SAGE à l'échelle du bassin est davantage marquée, depuis l'adoption de la LEMA notamment, par l'attention portée à la confrontation entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, les SAGE étant identifiés comme un outil permettant spécifiquement de traiter de cette interface, du fait notamment de leur portée juridique renforcée. Cette émergence au niveau du bassin d'une théorie d'action spécifique des SAGE par rapport aux autres outils de gestion locale concertée se retrouve-t-elle localement, dans la manière dont les SAGE sont pensés et portés ?

2.1.2-1 UNE REALITE DE TERRAIN PLUS OU MOINS EN PHASE AVEC LA THEORIE D'ACTION DE BASSIN

DES RAPPORTS DIFFERENTS AUX LOGIQUES DE DEVELOPPEMENT A L'ŒUVRE SUR LE TERRITOIRE

Pour analyser comment les SAGE s'articulent avec l'aménagement du territoire, il est nécessaire de considérer au préalable la manière dont les porteurs de SAGE conçoivent les rapports entre les politiques de l'eau et des milieux aquatiques d'une part, et le développement du territoire d'autre part. Or, de ce point de vue, on peut dégager des entretiens conduits dans les différents SAGE ayant donné lieu à une étude de cas une polarité assez nette pour situer les différentes conceptions en la matière.

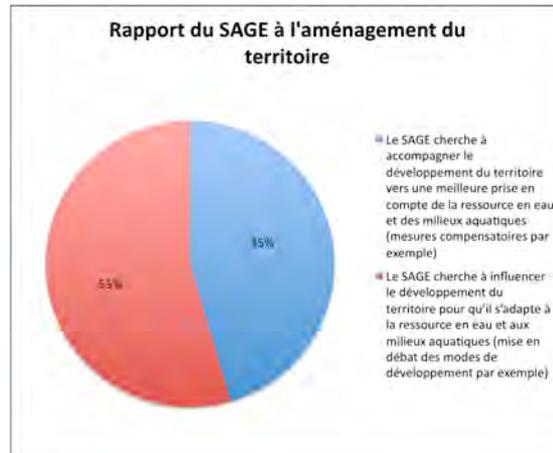
Dans une majorité de cas observés (Drac-Romanche, Verdon, Lez, Ouche, Gardons lors de son élaboration), l'articulation entre politique de l'eau et développement territorial est vue,

dans le cadre du SAGE, essentiellement dans une optique *d'accompagnement* : sans questionner ses finalités ni la logique fondamentale sur laquelle il repose, le SAGE est là pour rendre possible le développement du territoire tel qu'il existe, en cherchant à réduire le plus possible ses impacts éventuels sur la ressource et les milieux. Le rôle du SAGE consiste alors à dégager des solutions techniques (équipements, amélioration des pratiques et des comportements,...), optimiser la mise en œuvre des travaux, faciliter et organiser leur financement, anticiper la réglementation et/ou faciliter sa mise en œuvre. Le rapport au développement du territoire est alors marqué par un certain réalisme politique, prenant acte des choix fondamentaux pris ailleurs en matière de développement et ne s'autorisant pas à remettre en cause leur pertinence, mais veillant à la bonne prise en compte de leurs implications sur les enjeux de gestion de l'eau.

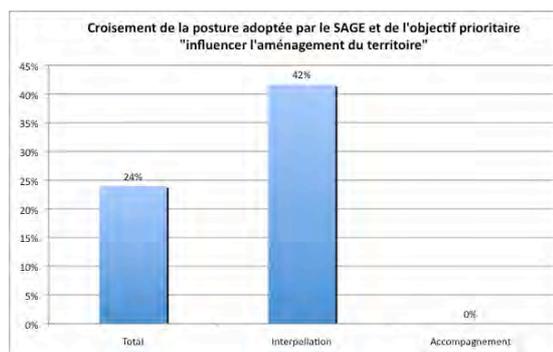
Parmi les études de cas conduites, deux se distinguent par un rapport au développement territorial que l'on peut qualifier de politiquement plus affirmé. Le rôle recherché par le SAGE de la Bourbre, notamment en matière de zones humides face aux politiques d'urbanisme, ou par celui des Gardons dans sa phase actuelle de révision, va en effet au-delà d'une optique d'accompagnement du développement. Ces SAGE entendent en effet *jouer un rôle d'interpellation et exercer une influence sur les choix* effectués en matière d'aménagement du territoire, même s'ils le font selon des modalités différentes : le SAGE de la Bourbre s'efforce d'orienter les zonages d'urbanisme et projets d'aménagement en cherchant à privilégier une logique d'évitement plutôt que de compensation (les mesures compensatoires relevant elles d'une simple logique d'accompagnement), tandis que le SAGE des Gardons met en débat dans ses instances des scénarios contrastés non pas seulement de gestion de l'eau, mais véritablement de développement, l'objet du débat étant alors de considérer les implications de différentes hypothèses de développement pour la ressource et les milieux. Dans les deux cas, le SAGE s'autorise en quelque sorte à questionner les finalités ou les modalités de développement à l'œuvre sur le territoire, sans se limiter à traiter les problèmes qu'elles posent pour la gestion de l'eau. Le risque d'une posture aussi affirmée est bien sûr d'apparaître *in fine* velléitaire, faute d'être en mesure de l'assumer sur le terrain : influencer les choix d'aménagement du territoire ne se décrète pas.

Ce distinguo en termes de rôle recherché des SAGE vis-à-vis des logiques de développement à l'œuvre sur leurs territoires de compétence ne doit bien sûr pas être considéré comme totalement binaire. Comme l'ont souligné à la fois les animateurs de SAGE réunis dans le cadre de cette évaluation et les membres du comité de pilotage, de nombreuses situations peuvent sans doute révéler dans leur détail des positionnements intermédiaires et, chacun jugeant midi à sa porte, l'appréciation de ce distinguo peut sans doute varier selon l'auteur du regard porté sur telle ou telle démarche. Néanmoins, les études de cas conduites et l'analyse comparative qu'elles permettent montrent bien la réalité de cette polarité, toutes les postures observées — au moins à une période donnée de la vie d'un SAGE — n'étant pas équivalentes et relevant d'un véritable choix politique plus ou moins implicite quant à la façon de positionner le SAGE vis-à-vis du développement du territoire. De ce point de vue, on peut sans doute considérer que le second type de rôle recherché correspond davantage que le premier à la théorie d'action de bassin ayant émergé depuis la LEMA en matière de SAGE.

L'enquête réalisée auprès des animateurs de SAGE confirme à la fois la pertinence de ce regard en termes de posture et les nuances apportées par le débat sur son caractère « binaire ». Le graphique ci-après montre en effet que les animateurs de SAGE ont pu sans trop de difficultés « classer » leur SAGE dans telle ou telle posture, mais que l'équilibre entre les deux postures est plus marquée que dans l'analyse comparative menée par l'équipe d'évaluation à partir des études de cas. Les débats en comité de pilotage ont notamment souligné que cette posture pouvait varier au cours de la vie d'une procédure SAGE (ce qu'illustre l'exemple des Gardons dans les études de cas), voire en fonction de l'acteur auquel on s'adresse, ce qui contribue à ne pas pouvoir considérer qu'un SAGE se situe « une fois pour toutes » dans telle ou telle posture.



L'enquête permet par ailleurs de croiser les réponses à cette question sur la posture adoptée vis-à-vis du développement territorial et les objectifs considérés comme localement prioritaires. Le graphique ci-après montre qu'une corrélation nette existe au sein des réponses à ces deux questions, puisque les animateurs considérant leur SAGE en posture d'interpellation sont très nettement plus nombreux à considérer que l'objectif « influencer l'aménagement du territoire » est prioritaire dans le SAGE dont ils ont la charge (42% contre 0%).



LA PORTEE JURIDIQUE : VUE DU TERRAIN, MENACE OU OPPORTUNITE ?

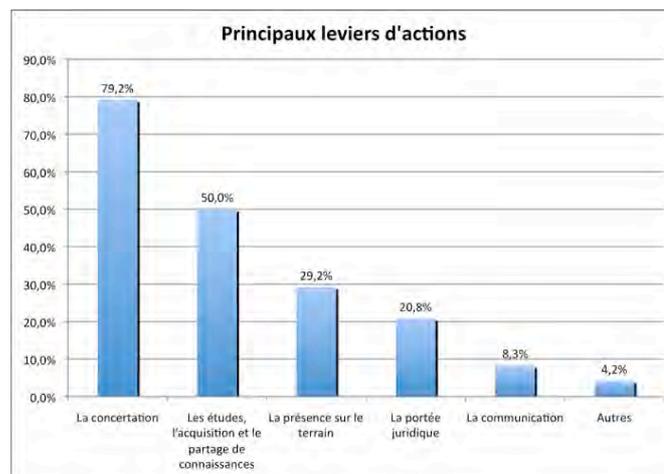
Pour permettre aux SAGE de peser davantage dans l'aménagement du territoire, mais aussi plus largement pour garantir une réelle effectivité de leur application sur le terrain concernant l'ensemble des thématiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, la théorie d'action de bassin considère aujourd'hui la portée juridique comme un levier central. Cette insistance sur la portée juridique des SAGE semble particulièrement marquée depuis l'adoption de la LEMA. Si celle-ci a effectivement renforcé la portée juridique des SAGE, en créant le règlement du SAGE et en le rendant opposable au tiers, il faut rappeler cependant que les SAGE issus de la loi de 1992 n'étaient pas dénués de portée juridique, en étant opposables à l'administration. Comme le souligne certains acteurs de bassin rencontrés en première phase, il faut néanmoins reconnaître que cette dimension juridique n'a que peu été investie pour ces SAGE de « première génération », ce qu'illustre par exemple le fait qu'ils aient généré peu de contentieux vis-à-vis des décisions de l'administration, une fois adoptés.

Ce constat est à rapprocher du caractère central de la concertation dans la théorie d'action « historique » des SAGE, dont on a vu plus haut combien elle était encore prégnante aujourd'hui sur le terrain. Pour certains porteurs de SAGE en effet, le levier juridique apparaît en tension avec la philosophie d'une approche concertée, visant le partage des enjeux et l'appropriation des objectifs plutôt que la confrontation et le conflit, par exemple sur le registre du contentieux. C'est ainsi que les porteurs du SAGE Drac-Romanche estiment ne pas rechercher une traduction « obsessionnelle » de dimension réglementaire du SAGE, considérant avec prudence le levier de la portée juridique car l'estimant en tension

avec leur logique générale d'action. Cette tension peut d'ailleurs effectivement se manifester lorsque ce levier est investi : c'est par exemple ce que l'on observe pour le SAGE du Verdon, où l'administration saisit l'occasion de la rédaction du règlement pour produire quelques avancées sur des dossiers problématiques, comme la neige de culture – des réactions hostiles d'autres acteurs de la concertation ont alors émergé, menaçant la dynamique de finalisation du SAGE.

Pour autant, parmi les cas étudiés, certains SAGE peuvent considérer, dans une certaine mesure, le levier de la portée juridique renforcée comme une opportunité dans leur stratégie. Les porteurs du SAGE des Gardons savent ainsi jouer de cette dimension lors de la révision en cours du SAGE pour susciter un effet mobilisateur de certains acteurs, qui jusque là conservaient une certaine distance avec la procédure : la portée juridique potentielle du SAGE fait désormais de la CLE et de ses instances un lieu où il vaut peut-être mieux être... Sur le SAGE de la Bourbre, les négociations sur le terrain des zonages selon la méthodologie définie dans le SAGE concernant les zones humides visent bien, *in fine*, l'établissement d'un référentiel pour guider les documents d'urbanisme – on peut penser qu'à terme, ces zonages auraient vocation à s'inscrire dans un futur règlement du SAGE, après révision de celui-ci. Il faut souligner que cet intérêt pour la portée juridique du SAGE ne prend sens qu'en lien avec la concertation, et non en opposition avec elle : il s'agit de dynamiser la concertation par la perspective d'une portée juridique (Gardons), et/ou de construire par la concertation l'acceptabilité et l'effectivité future de cette portée juridique (Bourbre).

L'enquête exhaustive menée auprès des animateurs de SAGE confirme cet investissement aujourd'hui assez « timide » du levier d'action que constitue la portée juridique du SAGE, qui n'arrive qu'en quatrième position dans le graphique ci-après. Les animateurs réunis dans le cadre de l'évaluation et les membres du comité de pilotage ont souligné que cette relative timidité pouvait au moins en partie s'expliquer par le manque de recul et/ou de « savoir faire » dont les acteurs disposent²⁶ sur les opportunités et les risques inhérents à ce levier, historiquement peu investi et renforcé récemment.



²⁶ Cette relative inexpérience a conduit l'Agence à mettre en place une possibilité d'appui juridique pour les SAGE qui souhaiteraient investir plus avant ce levier.

2.1.2-2. UN CONSTAT QUI RENVOIE A LA FOIS AU POSITIONNEMENT DE CHAQUE SAGE ET AUX CONTEXTES STRATEGIQUES CONSIDERES

DES POSITIONNEMENTS VARIABLES A L'INTERFACE EAU / AMENAGEMENT DU TERRITOIRE...

Ces différences en termes de rôle recherché vis-à-vis des logiques de développement à l'œuvre sur les territoires, ainsi que cette valorisation plus ou moins forte de la portée juridique des SAGE, renvoient à des positionnements différenciés à l'interface entre politique de l'eau et autres politiques d'aménagement du territoire. Ainsi, on peut schématiquement distinguer trois types de positionnement des SAGE :

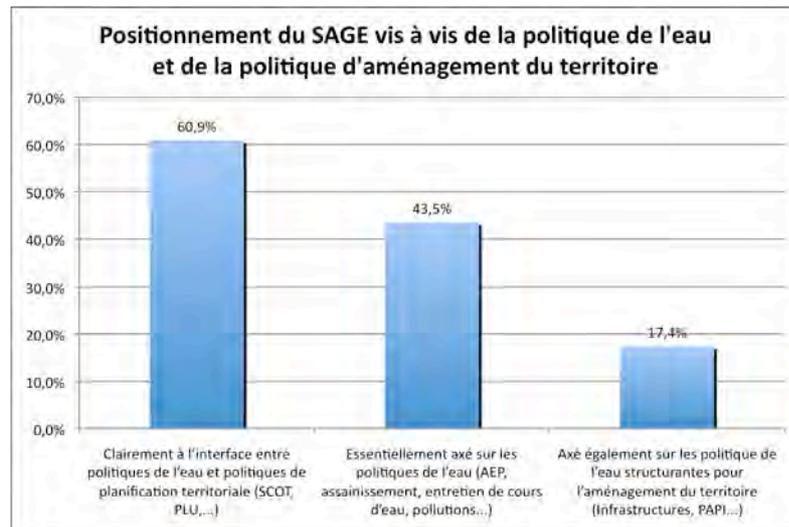
- un positionnement sur les politiques de l'eau stricto sensu, « à côté » des autres politiques d'aménagement du territoire. Épuration et assainissement, alimentation en eau potable, gestion des milieux aquatiques constituent des thèmes d'intervention spécifiques, qui définissent le positionnement du SAGE de telle sorte qu'il n'empiète pas sur d'autres politiques que celle de l'eau (Gardons lors de son élaboration) ;
- un positionnement sur les politiques de l'eau structurantes pour les autres politiques d'aménagement du territoire : en sus des thèmes cités ci-dessus, on trouve alors la gestion des grandes infrastructures de l'eau (grands ouvrages tels que les barrages ou les équipements de transfert d'échelle régionale) (Drac-Romanche, Verdon) et/ou le thème de la prévention des inondations, y compris dans sa dimension de réduction de la vulnérabilité, potentiellement structurante pour les zonages d'urbanisme ou les politiques agricoles locales (Lez) ;
- enfin, un positionnement à l'interface entre politiques de l'eau et les autres politiques d'aménagement du territoire, telle que la planification territoriale et l'urbanisme (SCOT, PLU) (Bourbre, Lez) ou les politiques agricoles (futur Gardons révisé ?).

Les études de cas suggèrent qu'un rôle d'interpellation des choix de développement territorial ou de planification aille de pair avec le dernier type de positionnement, même si ce lien n'est pas automatique : le SAGE du Lez illustre par exemple un positionnement du SAGE à l'interface entre SAGE d'une part, SCOT et projets d'urbanisme d'autre part, mais dans une optique relevant plutôt de l'accompagnement. Il faut souligner par ailleurs que le second cas de figure est clairement associé à un rôle d'accompagnement du développement et non d'interpellation : si les infrastructures de l'eau structurantes pour l'aménagement du territoire sont bien au cœur de la vie du SAGE, celui-ci n'interroge guère leur vocation d'aménagement régional mais se contente d'optimiser leurs impacts sur la ressource et les milieux de son territoire (ce qui est déjà beaucoup !) : l'ampleur de ces équipements dépasse en effet le seul périmètre du SAGE et son poids politique potentiel.

L'enquête auprès des animateurs de SAGE se proposait également de positionner l'ensemble des SAGE du bassin par rapport à ces trois positionnements « types » définis à partir des études de cas. Les résultats sont donnés dans le graphique ci-après. Ils révèlent là encore que, du point de vue des animateurs de SAGE, ces positionnements ne sont pas « univoques » (beaucoup ont « coché » deux positionnements différents) et peuvent varier selon les périodes de la vie du SAGE. Par ailleurs, le croisement des réponses aux deux questions relatives d'une part à la posture adoptée vis-à-vis du développement territorial et d'autre part à ce positionnement du SAGE vis-à-vis des politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire confirme très largement ce que suggérait les études de cas, à savoir :

- qu'une posture d'interpellation du développement territorial va de pair avec un positionnement à l'interface entre politiques de l'eau et autres politiques d'aménagement du territoire ;

- et qu'une posture d'accompagnement du développement territorial va plus souvent de pair avec un positionnement du SAGE plus centré sur la politique de l'eau. Les membres du comité de pilotage ont d'ailleurs souligné face à ce constat que ce type de positionnement du SAGE n'excluait pas une posture très « interpellante » vis-à-vis de la politique de l'eau, même si du point de vue de ce qui est examiné ici (l'interpellation du développement territorial) le SAGE était plutôt dans une posture d'accompagnement.



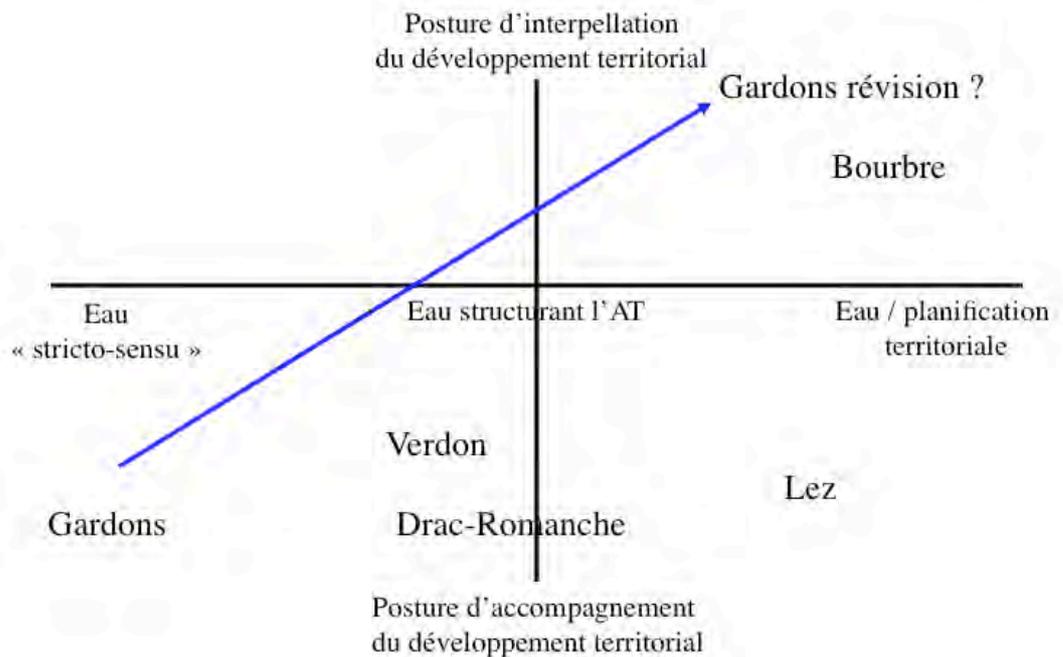
... DES ASYMETRIES DE POUVOIRS PLUS OU MOINS FORTES...

Il est évident que la posture du SAGE vis-à-vis du développement territorial, ainsi que la manière de considérer le levier de la portée juridique, dépend fortement du contexte stratégique du SAGE. On retrouve ici la notion d'asymétrie de pouvoir évoquée plus haut : comment envisager d'interpeller les choix de développement et/ou d'investir la portée juridique du SAGE lorsque le principal acteur visé par cette posture est en même temps l'acteur fort au cœur de la vie du SAGE ?

On conçoit bien ici que la théorie d'action « post LEMA » de bassin, qui appelle davantage un rôle d'interpellation des choix de développement territorial, associé à un positionnement à l'interface entre politiques de l'eau et planification territoriale, ainsi qu'un investissement affirmé de la portée juridique, risque de devenir quelque peu théorique dans certains contextes stratégiques locaux – à moins, pour les porteurs de la politique de bassin, d'être en mesure d'atténuer les asymétries de pouvoirs qui structurent le jeu local...

Le graphe ci-dessous synthétise ainsi les positionnements des différents SAGE analysés, selon deux critères introduits plus haut : la position à l'interface entre politique de l'eau et autres politiques d'aménagement du territoire d'une part (axe horizontal), le rôle recherché vis-à-vis du développement du territoire d'autre part (axe vertical).

Synthèse des positionnements relatifs des SAGE dans les politiques d'aménagement du territoire



Ce graphe montre que la Bourbre est le seul SAGE à se situer clairement à l'interface entre politique de l'eau et les autres politiques d'aménagement du territoire (en l'occurrence, les politiques de planification territoriale et d'urbanisme) et, ce faisant, à adopter une posture davantage d'interpellation plutôt que d'accompagnement. On pourrait ajouter dans ce cadran le SAGE des Gardons dans ses évolutions récentes, puisque sa révision semble être l'occasion pour lui d'adopter un positionnement similaire.

Il est ainsi particulièrement significatif que les deux seuls SAGE des études de cas recherchant une telle posture (Bourbre et Gardons dans sa phase actuelle de révision) soient également les deux cas analysés présentant les asymétries de pouvoirs les moins marquées (Verdon, Drac-Romanche et Lez présentant des acteurs « lourds » tels que de grandes agglomérations ou de grands opérateurs). Comme on l'a déjà souligné, la possibilité pour la politique de bassin de voir émerger davantage de SAGE jouant un tel rôle à l'interface eau / aménagement du territoire dépend sans doute avant tout de la capacité de ses promoteurs à pouvoir modifier les asymétries de pouvoirs affectant certains contextes locaux.

Les réponses à l'enquête exhaustive menée auprès des animateurs de SAGE, croisées avec l'analyse des asymétries de pouvoir présentée plus haut, confirme globalement cette hypothèse, tout en y apportant des nuances importantes. En effet :

- les SAGE se déclarant en posture d'interpellation du développement territorial d'une part et, d'autre part, dans un positionnement à l'interface des politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire (ces deux réponses étant comme on l'a vu bien corrélées) sont **majoritairement caractérisés par une faible asymétrie de pouvoir** ;
- ce résultat n'est cependant pas totalement tranché puisqu'une minorité des SAGE occupant cette posture et ce positionnement semblent néanmoins le faire en gérant des asymétries de pouvoir importantes.

... ET UNE CAPACITE PLUS OU MOINS DEVELOPPEE A QUESTIONNER L'ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE DU DEVELOPPEMENT

Néanmoins, le contexte stratégique local n'explique pas tout. Questionner les finalités et les logiques de développement, au-delà du choix politique que cela suppose, implique d'être en capacité de le faire de façon crédible. Cela nécessite un effort collectif conséquent pour nourrir les débats de nouveaux questionnements, par des compétences potentiellement étrangères au monde classique de l'eau (socio-économie, agronomie, développement local, ...). Cette capacité se construit donc dans la durée, et nécessite d'investir dans ces nouvelles compétences pour pouvoir renouveler les termes des débats instruits habituellement en SAGE. Deux phases constituent sans doute des occasions de produire de telles avancées :

- la phase de **construction de scénarios**, à condition de ne pas la réduire à une phase de comparaison technico-financière de différents scénarios de programmation : en mobilisant des méthodologies à la fois prospectives et participatives, cette phase permet en effet de situer le SAGE dans son environnement institutionnel et territorial, et conduit ses instances à s'interroger, de manière plus systémique que lors de la phase d'état des lieux, sur les liens entre eau et développement et sur les différents positionnements du SAGE envisageables sur ce plan ;
- la phase de **révision**, ainsi que le suggère le cas du SAGE des Gardons : propice à une prise de recul sur le SAGE tel qu'il a été mis en œuvre, cette phase peut également être l'occasion de s'interroger sur sa place dans les politiques locales et les dynamiques territoriales dont dépend l'évolution de l'eau et des milieux aquatiques. Son rôle en la matière peut alors lui aussi être considéré et débattu, voire réorienté, à l'occasion de sa révision. L'enquête auprès des animateurs de SAGE semble indiquer néanmoins que les phases de révision, dans leur conduite actuelle, ne sont guère l'occasion d'un débat approfondi sur le mode de développement territorial à l'œuvre. En effet, les 27% des SAGE qui considèrent la nature des débats en leur sein « plutôt technique » (voir graphique présenté plus haut), sont presque tous actuellement en phase de révision.

Par ailleurs, on peut penser que ce type de questionnement sur les finalités et logiques de développement territorial émergera plus facilement dans une configuration de délibération locale que de négociation institutionnelle, pour reprendre les termes introduit plus haut sur les différentes formes de concertation observables dans les SAGE. Un cadre multilatéral, invitant à la discussion une plus grande pluralité d'acteurs et de sensibilités, y est sans doute plus propice que les cadres plus resserrés de la négociation institutionnelle, où les discussions entre « initiés » de la gestion de l'eau, le plus souvent dans les registres techniques, financiers ou réglementaires, n'ouvrent guère la voie à ce type de renouvellement.

2.1.2-3. LE CONTREPOINT DU CONTRAT DE LAC DU BOURGET

Il est intéressant de mobiliser à nouveau l'étude de cas « légère » conduite sur le contrat de Lac du Bourget sur cette partie de l'analyse consacrée à la confrontation au terrain de la « nouvelle » théorie d'action des acteurs de bassin concernant les SAGE.

Elle nous apprend que ce contrat de Lac se positionne lui aussi récemment sur l'interface avec l'aménagement du territoire : accompagnement des documents d'urbanisme (sur la question des zones humides notamment), conseil auprès des collectivités sur leurs ZA, gestion de la Réserve Naturelle Régionale qui jouxte le lac. Il ressort à ce propos des entretiens réalisés que la valeur ajoutée potentielle d'un SAGE est plutôt reconnue sur ce thème de l'interface avec les politiques d'aménagement du territoire. En effet, par exemple, la compatibilité des objectifs du contrat de lac et du SCOT de la Combe de Savoie (agglomération de Chambéry) risque d'être plus difficile à réaliser sans la portée réglementaire que posséderait un SAGE.

2.1.2-4. LE CAS PARTICULIER DU SAGE « NECESSAIRE » DE L'ALLAN

On peut également se pencher ici sur la deuxième étude de cas « légère » réalisée : celle du SAGE « nécessaire » de l'Allan. En effet, la procédure « SAGE nécessaire » relève clairement de la théorie d'action « post LEMA » que nous analysons dans cette partie. Cette étude de cas nous apprend :

- que le bassin versant de l'Allan est un territoire où l'eau et les milieux aquatiques ne constituent pas un thème « orphelin » pour les pouvoirs locaux, mais conflictuel et souffrant d'une lacune manifeste de gouvernance collective, ce qui explique son classement en procédure de « SAGE nécessaire » ;
- que cette procédure est un dossier difficile pour les porteurs locaux de la politique de bassin, et en particulier pour l'Etat qui est en première ligne sur ce dossier, l'Agence étant plus en retrait. En effet, l'animation de ce dossier se révèle difficile dans un contexte de moyens humains limités, et son approche stratégique par le niveau préfectoral a été à la fois tardive et marquée par quelques tensions inter-préfectorales ;
- que du côté des collectivités locales, cette procédure n'a pas permis pour l'instant de susciter un portage local : dossier trop méconnu selon les uns, trop épineux pour être saisi selon les autres, les explications de ce constat divergent. Quoiqu'il en soit, cela souligne que la menace d'une prise en main du SAGE par l'Etat est pour l'instant restée sans effet, faute de trouver un « juge de paix » pour assurer un portage local dans un contexte marqué par d'importantes rivalités politiques entre collectivités locales.

2.1.2-5. EN SYNTHÈSE

Au terme de cette deuxième partie de l'analyse de la confrontation au terrain de la théorie d'action des SAGE, consacrée à la théorie d'action dite « post LEMA », on retiendra :

- que les SAGE du bassin Rhône Méditerranée adoptent des positionnements plus ou moins en interface entre politique de l'eau et les autres politiques d'aménagement du territoire ;
- que ces mêmes SAGE du bassin entretiennent des rapports plus ou moins « offensifs » avec l'aménagement du territoire, en adoptant des postures allant de l'accompagnement à l'interpellation du développement territorial à l'œuvre sur leur territoire ;
- que ces positionnements et postures dépendent de la gestion qui peut être faite des asymétries de pouvoir présentes au sein des acteurs impliqués, et des capacités du SAGE à questionner l'accompagnement technique du développement, notamment lors des phases d'élaboration et de révision ;
- que le levier d'action juridique, mis en avant dans cette nouvelle théorie d'action, reste pour l'instant timidement investi, et ne prend sens qu'en lien avec la concertation ;
- que le cas du contrat de Lac du Bourget suggère que le SAGE se différencie davantage des autres démarches de gestion locale concertée sur cette théorie d'action « post LEMA » ;
- qu'enfin, le cas du SAGE « nécessaire » de l'Allan montre que ce nouveau levier, visant les collectivités, met d'abord à l'épreuve l'appareil d'Etat.

2.2 Axe 2 : les différentes plus values des SAGE selon leurs positionnements et leurs contextes stratégiques

Le second axe de cette note d'analyse transversale consiste à repérer, dans les différentes investigations conduites, les éléments de plus-value des SAGE tels qu'ils sont attendus dans la politique de bassin. Ces effets sont-ils effectivement au rendez-vous sur le terrain et de quoi dépendent-ils ?

2.2.1. Enseignements quant à chacune des plus-values attendues des SAGE

La première phase de cette étude a permis d'identifier les différentes plus-values attendues des SAGE par les porteurs de cette politique au niveau du bassin. On peut les classer en deux catégories : celles concernant la qualité des processus et jeux d'acteurs attachés aux politiques de l'eau (plus-values « procédurales »), celles concernant le contenu et les effets des politiques de l'eau (plus-values « substantielles »). On développera dans ce qui suit les enseignements tirés en premier lieu des études de cas, en distinguant les deux catégories de plus values qui viennent d'être évoquées, puis en second lieu les enseignements tirés de l'enquête exhaustive auprès des animateurs de SAGE.

2.2.1-1. LES PLUS-VALUES DES SAGE « ETUDES DE CAS » SUR LA QUALITE DES PROCESSUS ET JEUX D'ACTEURS ATTACHES AUX POLITIQUES DE L'EAU

L'APPROPRIATION LOCALE DES ENJEUX DE L'EAU

L'un des éléments attendus des SAGE est qu'ils contribuent à un partage et une meilleure appropriation des enjeux de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, le principe sous-jacent étant qu'une telle prise de conscience favorise une action collective en faveur des milieux et de la ressource.

Les entretiens conduits permettent d'estimer qu'une telle plus-value est attribuable au SAGE et à la dynamique de ses instances dans plusieurs cas : les SAGE de Drac-Romanche, du Lez ou encore de la Bourbre voient ainsi incontestablement de nombreux acteurs débattre ensemble de sujets dépassant les préoccupations sectorielles des uns et des autres, et ce dans la durée, de façon régulière. L'eau et les milieux aquatiques ont bien, grâce au SAGE, acquis dans une certaine mesure un statut de « bien commun » pour les participants.

Cependant, un tel effet semble nettement moins assuré, ou ne pas pouvoir être facilement attribué au SAGE lui-même, lorsque celui-ci est, comme exposé plus haut, occulté sur certaines périodes par l'action opérationnelle et/ou lorsque la structure porteuse prend le pas sur les instances de délibération (la CLE et ses commissions). L'effet d'apprentissage collectif attendu nécessite en effet une durée et un rythme régulier de concertation, un débat qui reste vivant en sus des actions à conduire.

LA CONFLICTUALITE

Un des effets attendus de la concertation conduite dans les SAGE est également de réduire le degré de conflictualité autour des enjeux de gestion de l'eau, cette conflictualité pouvant être considérée – dans certaines de ses manifestations tout au moins – comme défavorable à leur prise en charge collective (on a vu par ailleurs que la préservation de la paix sociale était une finalité prégnante des SAGE au niveau local).

Il est évident que certains SAGE ont considérablement apaisé le climat parfois très tendu ayant présidé à leur émergence, qu'il s'agisse de conflits autour de projets d'aménagement (Gardons), d'accident associé à la gestion d'ouvrages (Drac-Romanche), de tensions politiques (Lez) ou de conflits d'usages (Bourbre). Cependant, cet effet semble-t-il très

générique des SAGE est, dans les SAGE passés en revue lors des études de cas, obtenu selon des modalités très différentes :

- la conflictualité peut être réduite par l'évitement du conflit, en sélectionnant les options selon le critère prioritaire de leur degré de consensus (élaboration du SAGE des Gardons) ;
- elle peut être apaisée dans ses manifestations et rendue plus « productive » pour la gestion collective par un cadrage méthodologique des discussions présidant aux choix locaux (exemple de la méthodologie proposée pour aborder la question des zones humides sur la Bourbre) ;
- elle peut être gérée par un compromis institutionnel permettant de stabiliser un équilibre dans les rivalités politiques (Lez) ;
- elle peut enfin également passer pour partie par une solution financière, permettant à des acteurs ayant pu être pris à partie par d'autres de témoigner, une fois ces conflits apaisés, de leur volonté de contribuer à l'action collective au-delà de leurs propres intérêts (conventions avec EDF et/ou SCP sur Verdon et Drac-Romanche).

L'OPERATIONNALITE

Enfin, un autre effet attendu des SAGE est qu'ils améliorent la portée opérationnelle de la gouvernance de l'eau : l'existence d'un SAGE permet-elle de rendre l'organisation locale de l'action plus efficiente ?

Sur l'ensemble des études de cas, on observe une articulation entre les SAGE et des procédures dédiées à la programmation opérationnelle telle que les contrats de rivière et les PAPI. Si cela témoigne globalement d'une bonne prise de relais ou d'un bon accompagnement entre la concertation conduite dans les SAGE et l'action opérationnelle, l'effet propre des SAGE sur l'action opérationnelle est très varié. Ainsi, pour le SAGE des Gardons, l'analyse conduite montre que l'existence du SAGE a très clairement contribué à la structuration de la maîtrise d'ouvrage locale, ce qui a par exemple ensuite rendu possible l'élaboration et la mise en œuvre du PAPI. Par ailleurs, le SAGE lui-même et cette structuration de la maîtrise d'ouvrage a également permis de disposer d'un expertise locale permettant d'exercer, dans les phases opérationnelles de la gestion de l'eau locale, une influence sur les options techniques retenues, en les orientant vers des techniques plus « douces » qu'auparavant. Pour le cas du Verdon, l'effet propre du SAGE sur l'opérationnalité de la gestion de l'eau locale est lui aussi indéniable, mais d'une nature très différente : la concertation a permis de valider un choix structurant concernant les débits réservés – même si ce choix a été largement balisé par des discussions conduites dans d'autres lieux que la CLE –, validation indispensable pour être en mesure, ensuite, de bâtir et mettre en œuvre un contrat de rivière. Cette diversité des effets propres des SAGE sur l'opérationnalité des politiques de l'eau locale rend donc difficile de tirer des études de cas un enseignement générique : les SAGE contribuent visiblement à l'action opérationnelle, mais selon des modalités qui semblent très variables et dépendantes des particularités locales.

En outre, les deux exemples qui viennent d'être cités sont ceux pour lesquels un effet propre est facilement discernable. Or, il n'en est pas toujours ainsi. Si l'on prend cette fois l'exemple du SAGE de Lez-Mosson, on peut considérer en première analyse que la mise aux normes de la STEP de Montpellier en constitue un effet opérationnel probant ; cependant, est-on bien sûr que cette mise aux normes n'aurait pas eu lieu de toute façon sous l'effet de la DERU ? Peut-on alors affirmer que le SAGE a permis d'accélérer cette mise aux normes inévitable, ou de rendre plus acceptée localement sa mise en œuvre ? Plus généralement, on observe dans certains cas non pas une prise de relais des contrats de rivières après l'élaboration d'un SAGE, mais la quasi concomitance des deux procédures (Drac-Romanche, Ouche) : dans ce cas, discerner l'effet propre du SAGE sur l'opérationnalité de la politique de l'eau locale est particulièrement difficile.

2.2.1-2. LES PLUS-VALUES DES SAGE « ETUDES DE CAS » SUR LE CONTENU ET L'EFFET DES POLITIQUES DE L'EAU SUR LES MILIEUX ET LA RESSOURCE

APPROCHES PLUS PREVENTIVES OU PROSPECTIVES

La première phase de cette étude a permis de montrer que l'un des attendus des SAGE de la part des porteurs de bassin de cette politique était de rendre les politiques de l'eau davantage pensées de façon prospective, anticipatrice, de telle manière que leur contenu soit désormais plus préventif. Les membres du comité de pilotage ont ainsi rappelé que l'un des intérêts du SAGE était de fixer des règles qui s'inscrivent dans la durée : en effet la règle, contrairement au contrat, demeure même lorsque les personnes changent.

Cette plus-value attendue rejoint l'analyse développée dans le premier axe d'analyse de cette note, concernant le rapport des SAGE à l'aménagement du territoire. Une telle plus-value est en effet directement corrélée à l'existence d'une capacité, au sein du SAGE, à développer un questionnement quant aux modes de développement à l'œuvre sur le territoire, sans laquelle une véritable réflexion prospective sur les politiques de l'eau de demain est moins aisée. Ainsi, en interpellant par ses zonages sur les zones humides les politiques locales d'urbanisme, ou en questionnant le développement futur du territoire par mise en débat de scénarios en la matière, les SAGE de la Bourbre et des Gardons se situent dans une optique davantage prospective et orientent les débats vers des solutions plus préventives que d'autres SAGE, davantage appuyés sur une logique d'accompagnement technique du développement, plus naturellement orientée vers une approche curative (solutions techniques, mesures compensatoires, ...).

Le comité de pilotage a également souligné que la plus value préventive ou prospective du SAGE pouvait résulter du rapport de confiance éventuellement créé entre les acteurs. Un tel rapport peut en effet produire des effets sur la durée, même si peu sont visibles sur un pas de temps plus restreint.

INFLUENCE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Cette plus value attendue a été elle aussi largement évoquée dans le premier axe d'analyse de la présente note, puisqu'elle constitue un marqueur important de la théorie d'action ayant émergé au niveau du bassin depuis l'adoption de la LEMA.

On peut ainsi déduire de l'analyse développée que parmi les SAGE cherchant à exercer une influence sur l'aménagement du territoire, par un positionnement situé à l'interface entre politiques de l'eau et planification territoriale ou autres politiques d'aménagement du territoire (politique agricole par exemple), on observait deux types très différents de rôle recherché : certains SAGE conçoivent cette influence en termes d'accompagnement ou d'ajustement des politiques pour en minimiser les impacts sur l'eau (cf. SAGE Lez-Mosson et son approche par mesures compensatoires) tandis que d'autres s'efforcent d'exercer une influence plus forte, choisissant un rôle d'interpellation et de questionnement de ces politiques (Bourbre, révision des Gardons).

PARTAGE DE LA RESSOURCE

Cette plus-value, particulièrement attendue des SAGE et ce depuis longtemps (la théorie d'action « historique » de bassin sur les SAGE orientant la concertation locale vers cet outil en cas d'enjeu de gestion quantitative), est particulièrement liée à la conflictualité évoquée plus haut, la gestion quantitative étant bien souvent sujette à des conflits tendus. Pour autant, une baisse de la conflictualité, généralement observée comme on l'a vu, est-elle l'indicateur d'un meilleur partage de la ressource (en ce qu'il serait mieux accepté) ? Les différentes modalités observées de réduction de la conflictualité permettent de penser qu'un tel raisonnement serait risqué. Ainsi, la conflictualité a certes baissé lors de l'élaboration du SAGE des Gardons, mais précisément par évitement des sujets qui « fâchent », dont celui de la gestion quantitative : ce n'est qu'aujourd'hui que le sujet commence à être mis à l'agenda du SAGE et qu'une plus value en la matière peut donc en être attendue. En revanche, le

traitement abouti des questions de débits réservés sur les SAGE de Drac-Romanche et du Verdon attestent bien d'une plus-value en matière de partage de la ressource, comme le soulignent par exemple certains acteurs environnementaux en Drac-Romanche. Néanmoins, il est bien difficile de mesurer, dans le cadre des études de cas conduites, l'ampleur de cette plus-value tant la baisse de conflictualité n'est pas là non plus un indicateur suffisant²⁷ (on a vu qu'elle avait également été obtenue par un conventionnement financier dans ces deux cas). En tout état de cause, il faut souligner que dans ces deux cas, cette plus-value ne peut être obtenue que par la délibération locale au sein de la CLE et autres instances du SAGE : sur un tel sujet, le couplage avec des scènes de négociations plus bilatérales semble visiblement indispensable.

MILIEUX ET QUALITE DE L'EAU

Plus encore que le thème précédent, cette plus-value s'avère difficile à estimer au travers des études de cas réalisées, pour deux raisons :

- le format de ces études de cas et /ou le manque de disponibilité immédiate de dispositifs locaux de suivi ;
- la difficulté d'évaluer l'effet propre d'un SAGE sur ce thème, plus directement traités par les contrats de rivière également présents sur leurs périmètres.

Si cette plus-value peut difficilement être mesurée au cas par cas – le traitement de données à l'échelle du bassin pourra sans doute davantage permettre d'approcher cette mesure à l'échelle de l'ensemble des SAGE – les analyses conduites permettent néanmoins d'identifier un facteur sans doute favorable à sa réalisation : la bonne prise en charge de ce thème dépend visiblement de la pression associative locale d'une part, et du discours tenu par l'État et l'Agence, appuyé quant à lui sur les exigences réglementaires, d'autre part.

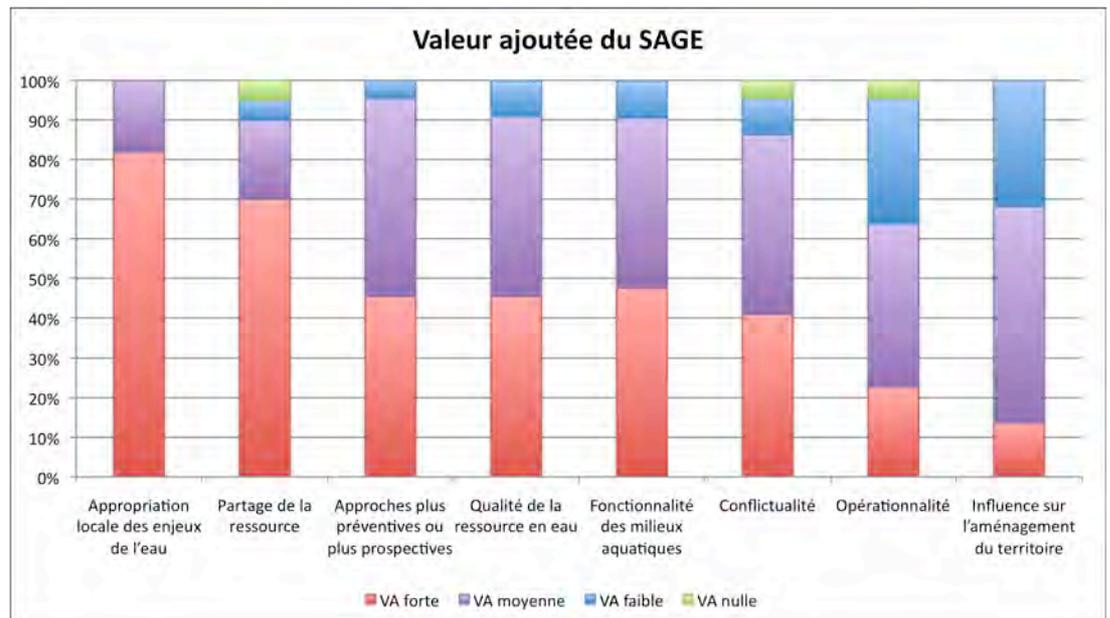
2.2.1-3. LES PLUS-VALUES ESTIMEES PAR LES REpondANTS A L'ENQUETE

Le graphe ci-après présente l'appréciation par les animateurs de SAGE des différentes plus-values évoquées ci-dessus. Avant de la confronter avec l'appréciation issue de l'analyse transversale des études de cas qui vient d'être développée, précisons que le statut de ces deux analyses n'est pas complètement semblable du point de vue méthodologique. En effet :

- d'une part, si les appréciations concernant les études de cas ont été conduites en relatif — c'est-à-dire en comparant les cas entre eux — par l'équipe chargée de l'évaluation, les appréciations des chargés de mission à travers l'enquête relèvent plus d'une vision « absolue » sans véritable possibilité de confrontation ou de comparaison ;
- d'autre part, pour les animateurs de SAGE en élaboration (soit une partie non négligeable des répondants), les valeurs ajoutées considérées dans leur réponse au questionnaire relèvent plus d'un attendu ou d'un objectif que d'une réalité perceptible, alors que dans l'analyse transversale des études de cas, on se situe majoritairement, voire exclusivement, dans des plus-values effectives²⁸.

²⁷ Quels autres repères retenir alors pour juger de ce que serait un « bon » partage de la ressource ? L'écart au débit biologique ? Le caractère « équilibré » de ce partage (ce qui n'est pas forcément la même chose, si tant est qu'un « équilibre » de référence puisse être défini de façon « objective ») ?

²⁸ Ceci pour deux raisons : d'une part parce que le choix a été fait par le comité de pilotage de sur-représenter dans les études de cas les SAGE en phase de mise en œuvre, d'autre part parce que dans notre analyse transversale le cas de l'Ouche (SAGE encore en phase de diagnostic) n'a pas été pris en compte dans les analyses concernant les plus-values.



Les précautions méthodologiques évoquées plus haut étant prises, il est néanmoins intéressant de confronter ce graphique aux appréciations évoquées plus haut sur la base de l'analyse transversale des études de cas. Il en ressort :

- que l'appropriation locale des enjeux de l'eau ressort, dans les études de cas comme dans l'enquête, comme un domaine de plus-value forte de l'outil SAGE ;
- qu'à l'inverse, l'influence sur l'aménagement du territoire est considéré dans les deux cas comme un domaine où il semble difficile à ce jour d'avoir une forte plus-value (à travers les études de cas, ce point ressortait du fait que les SAGE adoptant une posture d'interpellation du développement territorial, au moins sur certains thèmes, sont peu nombreux) ;
- que le lien que nous considérons dans l'analyse transversale des études de cas entre partage de la ressource et baisse de la conflictualité ne semble pas être fait de la même manière par les répondants à l'enquête. La plus-value importante que ces derniers attribuent au SAGE dans ce domaine du partage de la ressource s'explique vraisemblablement par une vision plus large que la nôtre des types de plus-values que l'on peut considérer dans ce domaine : arbitrage quant au partage d'une ressource existante, amélioration de l'accès à la ressource par une politique de l'offre, augmentation des débits laissés au milieu. Nous avons en effet pour notre part privilégié cette dernière acception (débits réservés) dans l'analyse transversale des études de cas.

2.2.2. Les conditions favorables à une diversité de plus-values des SAGE

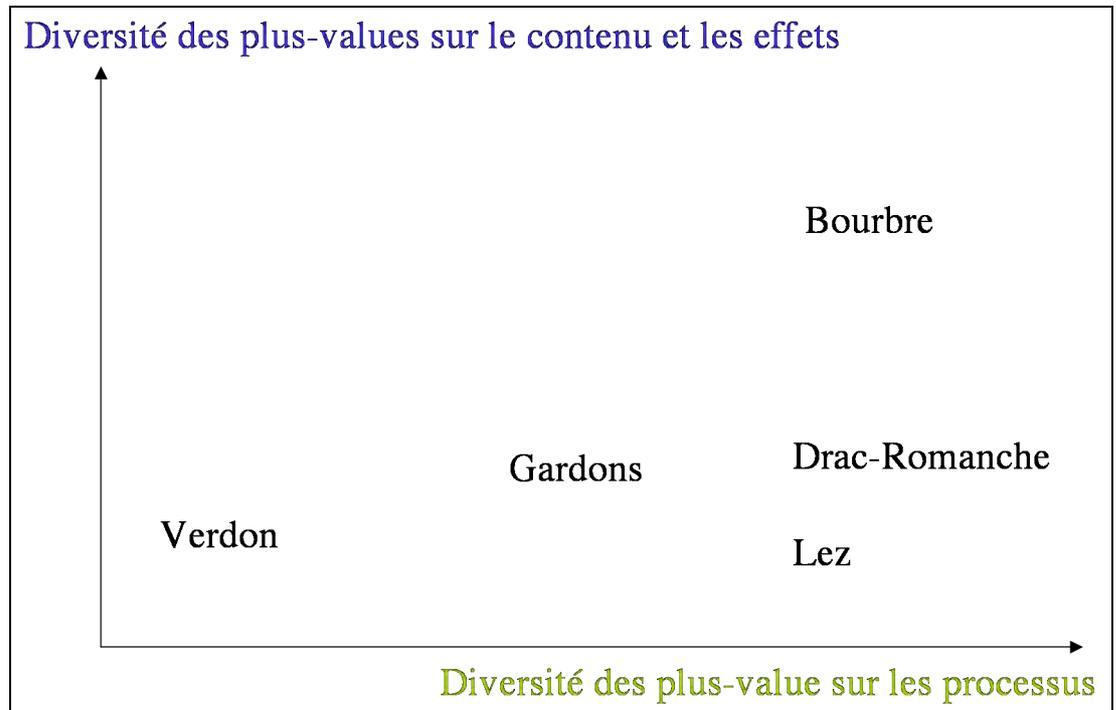
Après ce passage en revue analytique des différentes plus-values attendues des SAGE, on peut se risquer à porter un point de vue plus global sur cette question : de quoi dépend, de manière plus générale, la plus-value d'un SAGE dans son ensemble ?

Cependant, considérer la plus-value d'un SAGE comme un tout n'est pas possible de manière objective, puisque cela dépend de la façon dont chacun pondère les différents éléments de plus-value analysés successivement ci-dessus. En revanche, il est intéressant de s'intéresser à la *diversité* des plus-values obtenues par les SAGE, qualité que l'on peut approcher de façon plus objective. En effet, parce qu'ils se caractérisent par une approche d'emblée systémique – multi-acteurs, multi-thématique, échelle du bassin versant – et surtout parce qu'ils reposent fondamentalement sur l'idée qu'il existe un lien entre l'amélioration de la gouvernance et celle du contenu des politiques et de leurs effets – c'est

ce qui les distinguent des procédures plus directement orientées sur la programmation – les SAGE s’efforcent par nature de « jouer sur plusieurs tableaux ».

Le graphe ci-dessous situe les uns par rapport aux autres les différents SAGE analysés lors des études de cas (à l’exception de celui de l’Ouche, trop peu avancé pour pouvoir produire aujourd’hui des effets observables significatifs) en fonction de leur diversité de plus values, en distinguant en deux axes les deux types décrits dans le détail plus haut (politiques et leurs effets / processus et jeux d’acteurs).

Répartition relative des SAGE selon la diversité de leurs plus-values



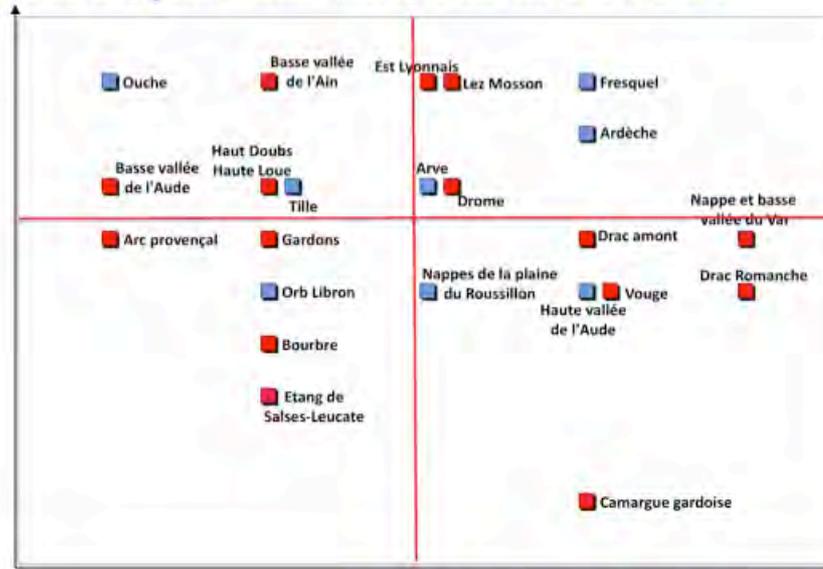
Il convient de considérer ce graphe avec quelques précautions :

- comme on l’a dit, ce graphe n’ordonne pas les différents SAGE analysés en fonction de leur plus-value globale, mais bien de la diversité de types de plus-values qu’ils ont pu produire – ainsi par exemple, le positionnement du SAGE du Verdon sur ce graphe n’exclut pas pour autant que l’on puisse juger que sa plus-value globale est plus importante que celle de la Bourbre, en raison de son seul effet sur l’évolution des débits réservés ;
- les différents SAGE placés sur ce graphe n’ont pas tous le même degré d’avancement. S’ils sont tous suffisamment avancés pour être susceptibles de produire des effets observables, certains n’ont peut-être pas encore produit tous leurs effets (pour reprendre l’exemple du SAGE du Verdon, on ne sait pas encore aujourd’hui ce que sera sa plus-value sur le dossier des neiges de culture (conflictualité, partage de la ressource), actuellement au cœur de la négociation autour de la rédaction du règlement du SAGE) ;
- enfin, les positions respectives des différents SAGE analysés sur ce graphe ont été défini par l’équipe d’étude de façon qualitative, par une approche comparative sur les différentes plus-value passées en revue ci-dessus (de type + / ++ / +++). Si ce type d’approche n’a pas le même degré de rigueur et de précision qu’une analyse reposant sur des données « dures » fondées sur des instruments de mesures au sens strict, son intérêt est néanmoins de traiter des aspects pour lesquels ce type de données et mesures n’existent pas vraiment (gouvernance, processus d’acteurs), et

de synthétiser avec une certaine robustesse les analyses produites dans chaque étude de cas.

On peut de la même manière représenter sur le même type de graphe la diversité des plus values qui ressort des réponses des animateurs de SAGE à travers l'enquête qui leur a été adressée. C'est ce qui est représenté sur le graphe ci-après, dans lequel la couleur des SAGE correspond à leur degré d'avancement (bleu = en élaboration, rouge = en phase de mise en œuvre ou de révision).

Diversité des plus-values sur le contenu et les effets



Diversité des plus-values sur les processus

On note sur ce graphique que les réponses des animateurs sont globalement plus « optimistes » que les appréciations issues de l'analyse transversale des études de cas, notamment en ce qui concerne la diversité des plus values sur le contenu et les effets des politiques de l'eau. Plusieurs hypothèses d'explication de ce constat ont été déjà avancées : part importante de SAGE en élaboration dans l'enquête, pour lesquelles les plus values sont plutôt des attendus que des réalités, vision « absolue » de l'animateur contre analyse « relative » des études de cas par l'équipe d'évaluation. Quoiqu'il en soit, au delà de la comparaison de ces deux sources d'appréciation, il est surtout intéressant de chercher des facteurs pouvant expliquer la réalisation — pour autant que l'on puisse l'objectiver dans les approches ici mobilisées — d'une grande diversité de plus values.

Plusieurs hypothèses peuvent être envisagés concernant ces facteurs explicatifs, et notamment les suivantes :

- la diversité des plus values peut-elle s'expliquer par la diversité des enjeux à traiter ?
- la diversité des plus values dépend-t-elle du contexte stratégique dans lequel le SAGE s'inscrit (asymétries de pouvoir à gérer notamment) ?
- la diversité des plus values dépend-t-elle de la posture adoptée par le SAGE vis-à-vis du développement territorial à l'œuvre et/ou de son positionnement plus ou moins à l'interface des politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire ?

La première hypothèse semble infirmée par le graphe ci-après, soulignant l'absence de corrélation entre la diversité des plus values estimées par les répondants à l'enquête et la

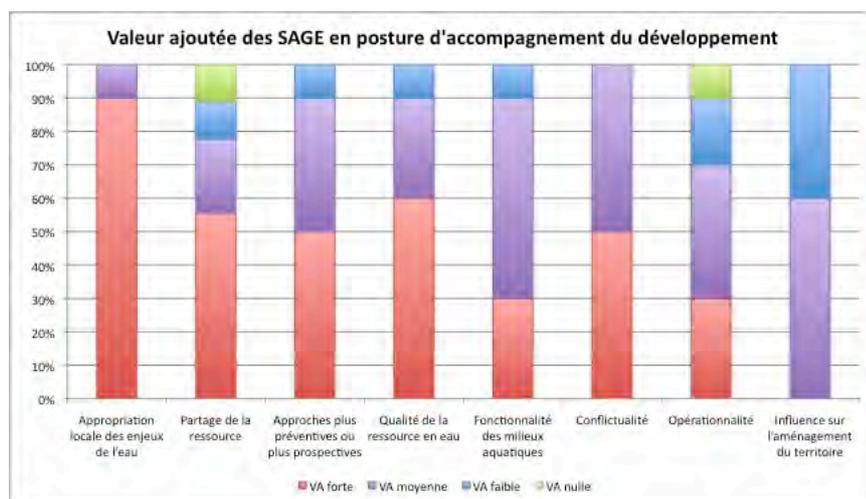
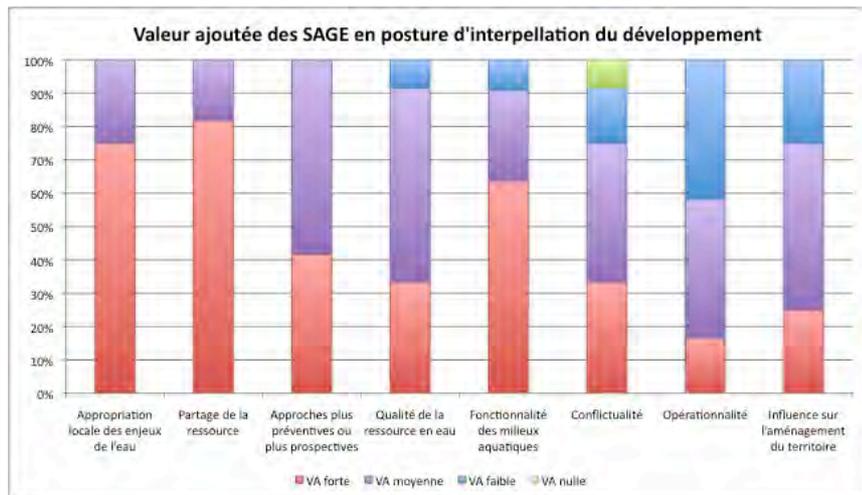
pensée de façon plus globale, moins sectorielle, et qu'elle est donc susceptible de générer une plus grande diversité de plus-values.

Concernant ensuite le contexte stratégique dans lequel s'inscrit le SAGE de la Bourbre, on a vu également en première partie de cette note que ce SAGE présentait a priori une asymétrie de pouvoir parmi les moins marquées de l'échantillon analysé dans les études de cas. Ceci pourrait suggérer qu'une posture d'interpellation des logiques de développement à l'œuvre, elle même susceptible de générer une plus grande diversité de plus values, ne peut être assumée que dans un contexte stratégique sans forte asymétries de pouvoir.

L'enquête auprès des animateurs de SAGE nuance néanmoins assez fortement ces hypothèses. En effet :

- concernant la première, le lien entre la posture et le positionnement de la Bourbre et la diversité des plus values de ce SAGE sur le contenu et les effets des politiques de l'eau ne se retrouve pas dans les résultats de l'enquête. En effet, les SAGE se considérant dans une posture et un positionnement similaire à celui de la Bourbre ne sont pas spécifiquement ceux qui considèrent avoir la plus grande diversité de plus values sur le contenu et les effets des politiques de l'eau ;
- concernant la seconde, nous avons déjà souligné que pour les répondants à l'enquête, une posture et un positionnement du type de celui de la Bourbre n'est pas incompatible avec la gestion de fortes asymétries de pouvoir, même si cette situation est minoritaire chez les répondants.

Une analyse approfondie des résultats de l'enquête sur la question des plus values suggère néanmoins qu'un lien semble exister entre la posture adoptée par le SAGE vis-à-vis du développement territorial (interpellation ou accompagnement) et les types de plus values observées. Les deux graphiques ci-après font en effet apparaître des différences significatives entre les plus values mises en avant par les SAGE se considérant en posture d'interpellation (partage de la ressource, fonctionnalité des milieux ou influence sur l'aménagement du territoire) et celles qui ressortent davantage des réponses des SAGE se considérant en posture d'accompagnement (appropriation des enjeux, qualité de la ressource en eau, conflictualité, opérationnalité).



2.2.2-2. LA DIVERSITE DES PLUS-VALUES SUR LES PROCESSUS ET JEU D'ACTEURS : L'IMPORTANCE DE LA DELIBERATION LOCALE

Si l'on examine à présent l'autre axe des graphiques sur la diversité des plus-values, à savoir l'axe horizontal sur la diversité des plus-values de SAGE en matière de qualité des processus et de jeux d'acteurs, on observe cette fois une diversité de plus-values importante pour trois SAGE de l'échantillon des études de cas (Bourbre, Drac-Romanche et Lez) et à l'inverse une faible diversité de plus-value concernant le Verdon, les Gardons occupant une place intermédiaire. Les écarts s'expliquent par deux plus-values essentiellement : l'appropriation locale des enjeux et la conflictualité.

Là encore, il s'agit de savoir si ces écarts s'expliquent par des choix de positionnements différents selon les SAGE, où s'ils sont déterminés par des différences de contexte stratégique locaux. Or, si l'on examine les postures et positionnements relatifs des différents SAGE, on observe qu'il ne semble pas y avoir de lien évident entre la posture adoptée par les SAGE et la diversité de plus-values sur la qualité des processus et jeux d'acteurs. En effet, on pourrait penser, en première analyse, qu'un rôle d'interpellation adopté par un SAGE est susceptible de mettre en péril la sérénité des jeux d'acteurs et des processus de concertation, en risquant notamment d'augmenter le degré de conflictualité. Or, les études de cas montrent que le fait d'être dans l'accompagnement du développement ou d'être plutôt dans une posture d'interpellation, et de se situer ou non à l'interface entre politiques de l'eau et aménagement du territoire ne préjuge pas de la plus-value du SAGE sur cet aspect : le cas

du SAGE de la Bourbre montre qu'une posture d'interpellation n'est pas incompatible avec une diversité de plus-values sur la qualité des processus et jeu d'acteurs, tandis que le SAGE du Verdon montre réciproquement qu'un rôle plus humble d'accompagnement du développement ne garantit pas pour autant une telle plus-value. Par ailleurs, on observe que Drac-Romanche et Verdon ont un positionnement très similaire, en dépit de l'écart qui les sépare en ce qui concerne la diversité des plus-values sur la qualité des processus.

Est-ce alors le contexte stratégique qui permettrait d'expliquer ces écarts ? Là encore, les deux derniers exemples cités suggèrent qu'il n'y ait pas de corrélation : aussi bien le Verdon que Drac Romanche sont marqués par de fortes asymétries de pouvoirs, du fait de la présence d'importants opérateurs ayant un rôle structurant sur le territoire et la gestion de l'eau. Il existe cependant une autre différence entre ces deux exemples : la délibération locale dans le cadre du SAGE fait l'objet d'une attention soutenue dans la durée et donne en conséquence lieu à une assiduité constante de la part des parties prenante dans le cas de Drac-Romanche, tandis que le dynamisme de cette délibération locale se révèle plus irrégulière dans le cas du Verdon. Cette différence explique très plausiblement les différences observées sur cet axe de la figure 1, notamment en ce qui concerne l'appropriation locale des enjeux de gestion de l'eau : la prise de conscience de l'existence d'un « bien commun » à gérer collectivement ne peut naître que d'un tel effort continu dans le temps, dans un cadre multilatéral qui ne peut devenir une institution consolidée dans l'esprit des acteurs qu'à l'issue d'un travail d'animation de longue haleine. De fait, les SAGE de la Bourbre et du Lez, produisant comme celui de Drac-Romanche une diversité de plus-values sur la qualité des processus et jeux d'acteurs, se distinguent de celui du Verdon sur le même critère.

L'enquête exhaustive auprès des animateurs de SAGE confirme que, d'une part, l'adoption d'une posture d'accompagnement du développement territorial est globalement plus corrélée à une forte diversité de plus values sur les processus, mais également que, d'autre part, l'adoption d'une posture d'interpellation de ce développement ne nuit pas nécessairement à cette diversité de plus values sur les processus.

2.2.3. En synthèse

Au terme de ce deuxième axe d'analyse consacré aux différentes plus values des SAGE et aux facteurs explicatifs que l'on peut avancer pour expliquer leur plus ou moins grande diversité, on retiendra :

- que les plus values des SAGE sont diverses, et qu'elles concernent à la fois les processus d'acteurs et la gestion de l'eau, des milieux et de l'aménagement du territoire ;
- que ces plus values apparaissent plus marquées sur l'appropriation des enjeux de la gestion de l'eau et plus faibles sur l'aménagement du territoire ;
- que la diversité des plus values est très variable selon les SAGE, et que cela semble peu corrélé à la diversité des problèmes à traiter ;
- que l'adoption d'une posture d'interpellation du développement territorial oriente différemment les plus values par rapport à l'adoption d'une posture d'accompagnement de ce développement ;
- que la posture d'accompagnement semble favoriser les plus values sur les processus d'acteurs, mais que la posture d'interpellation ne les obère pas ;
- que la posture d'accompagnement ne suffit pas à garantir les plus values sur les processus d'acteurs, si la négociation institutionnelle prend le pas sur la délibération locale au sein de la concertation.

2.3 Axe 3 : l'articulation entre le niveau local et les niveau de bassin

Depuis leur origine, les SAGE répondent à deux objectifs en tension : il s'agit d'une part de promouvoir une approche subsidiaire de la politique de l'eau, mobilisant les acteurs locaux et valorisant leur capacité décisionnelle face à des logiques plus verticales (approche ascendante) et, d'autre part, de rendre plus rigoureuse et efficace la politique de l'eau, en s'appuyant sur le niveau local pour relayer les politiques nationales (approche descendante). Par construction, le dispositif des SAGE vise donc à la fois à améliorer la construction de la politique de l'eau « par le bas », en mobilisant les acteurs locaux au stade de la planification et non seulement de la mise en œuvre, et à répondre de manière plus efficace à des enjeux et des impératifs identifiés à une échelle plus large, « par le haut ». Avec la DCE, le SDAGE et la LEMA, la question qui traverse toute l'histoire des SAGE depuis leur origine se pose donc avec une acuité plus forte que jamais : comment concilier l'indispensable mobilisation politique des acteurs locaux avec la satisfaction d'objectifs et le respect d'une planification décidés à d'autres niveaux ? Comment mettre en synergie subsidiarité et obligation de résultats quant aux objectifs de bassin ?

2.3.1. Quel équilibre entre les différents objectifs des SAGE ?

2.3.1-1. PAR RAPPORT AU PROGRAMME DE MESURES, UN RESSERREMENT GENERAL DES ENJEUX PERÇUS LOCALEMENT

Le programme de mesures défini à l'échelle du bassin en application de la Directive cadre sur l'eau est une traduction des objectifs de bassin à l'échelle des territoires. Ainsi, comme précisé dans le document de l'Agence Rhône Méditerranée intitulé « programme de mesures 2010 – 2015 », « le programme de mesures, par son approche territorialisée, constitue un plan de travail pour la mise en œuvre de la politique de l'eau au niveau local. Les acteurs locaux l'appliquent en apportant les précisions opérationnelles quant à la nature exacte des actions, aux maîtres d'ouvrages, aux modalités de financement et aux échéances précises de mise en œuvre. Ce travail de programmation doit être achevé avant la fin 2012. »

Sur le bassin Rhône Méditerranée Corse, la définition du programme de mesures s'est appuyée de manière centrale sur les acteurs locaux, et en particulier sur les SAGE — le document SAGE, les données produites dans le cadre de sa mise en œuvre, les compétences présentes au sein de la structure porteuse — lorsqu'ils existaient. Cependant, la co-construction du Programme de mesures a également été l'occasion de compléter les objectifs des SAGE lorsque certains étaient jugés trop faiblement pris en compte par rapport aux objectifs de bassin, et de préciser ou modifier la hiérarchisation des objectifs.

Les SAGE sont généralement multi thématiques, et abordent l'ensemble des enjeux repérés à l'échelle du bassin. Ainsi, lorsqu'on s'intéresse formellement aux intitulés des enjeux identifiés dans les SAGE, on retrouve la plupart du temps ceux du programme de mesures. Mais ce qui est intéressant est d'analyser plus finement la manière dont l'importance de ces différents enjeux est perçue localement, ce que nous avons pu creuser dans le cadre des entretiens réalisés sur les 6 études de cas.

Finalement, ce qui diffère par rapport au niveau de bassin peut se définir à deux niveaux :

- la nature des objectifs définis (objectifs de moyens / de résultat) et la cohérence entre les moyens envisagés par le SAGE et les objectifs à atteindre. En effet, le jugement que les acteurs locaux portent sur l'acceptabilité ou la faisabilité technico-économique d'une mesure peut amener à influencer la formulation des objectifs ou des moyens, notamment en terme de degré de précision. C'est par exemple le cas du SAGE de la Bourbre, où chacun s'accorde à dire que les actions prévues au SAGE ne sont pas

suffisantes pour atteindre, sur certains thèmes, les objectifs de bon état, bien que cela soit l'objectif affiché ;

- *la hiérarchisation des priorités.* En effet, comme nous l'avons déjà vu, les enjeux pouvant menacer la paix sociale sont souvent perçus très forts localement. Ainsi, les inondations, thème qui souvent marque la vie du SAGE, ou les conflits d'usage peuvent apparaître comme des enjeux prioritaires localement alors qu'ils ne seront pas définis comme tels à l'échelle du bassin.

2.3.1-2 QUI EXPLIQUENT CERTAINES FAIBLESSES POINTEES PAR L'ÉTAT ET L'AGENCE DANS LES OBJECTIFS AFFICHES DANS LE SAGE

Bien que l'État et l'Agence soient parties prenantes de l'élaboration des SAGE, le fruit de la concertation traduit un compromis entre les différents acteurs représentés à la CLE qui peut parfois s'avérer insuffisant par rapport aux objectifs portés par les acteurs de bassin. Ainsi, en fin de procédure, certaines faiblesses sont parfois pointées par l'Agence lors de la formulation de l'avis du comité de bassin sur le document SAGE et/ou par l'État lors de la parution de l'arrêté préfectoral.

Parallèlement, le contexte réglementaire et, de fait, les enjeux portés par les services de l'État, ont beaucoup évolué ces dernières années, suite à la parution de la DCE notamment. Les SAGE anciens ne reflètent pas tous ces évolutions, et c'est l'un des enjeux de la révision que d'intégrer ces nouvelles manières d'appréhender la gestion locale de l'eau, dont certains acteurs se saisissent localement.

Parmi les sujets qui ont monté en puissance suite à la parution de la DCE, l'hydromorphologie est un enjeu dont la formulation et la traduction technique et sociale a beaucoup évolué récemment. Mais certains SAGE anciens étaient déjà identifiés comme ne traitant pas suffisamment de ces enjeux. Ainsi la Bourbre, où, partant du constat que la qualité de l'eau n'était pas bonne, la CLE a choisi de concentrer d'abord les efforts sur la reconquête de la qualité, et de ne pas traiter de l'hydromorphologie. L'Agence a poussé pour une prise en compte de ces enjeux et l'avis du comité de bassin a souligné cette faiblesse. Le compromis a été l'affichage d'une politique opportuniste sur la question : là où c'est possible, on restaure. En outre, figure dans le SAGE la promesse d'approfondir ce volet dans le cadre du contrat de rivière. Dans le cas des Gardons, le SAGE de compromis validé en 2001 donnait la part belle aux techniques anciennes d'aménagement de cours d'eau censées réduire l'effet des inondations, techniques dont l'utilisation était alors très ancrées dans l'esprit des collectivités et gestionnaires de rivière.

La DCE a également confirmé le passage d'une approche centrée sur la qualité de l'eau, à l'appréhension de l'état des milieux aquatiques. Sur le SAGE Drac Romanche, on observe une divergence d'appréciation entre les associations environnementales et l'Agence autour de la prise en compte des milieux aquatiques. Ainsi, la FRAPNA considère que l'augmentation des débits réservés, une des avancées majeures du SAGE, a permis de lever le principal facteur limitant pour la qualité des milieux, tandis que pour l'Agence, le SAGE ne s'est pas suffisamment saisi du thème des milieux aquatiques en tant que tel, au-delà des aspects de gestion quantitative.

Enfin, le SAGE de la Bourbre est également pointé du doigt pour son manque d'ambition concernant la qualité des eaux, alors même qu'il s'agissait d'un enjeu perçu comme fort localement, et l'une des raisons ayant prévalu à l'émergence du SAGE... Le fait est qu'en phase tendances et scénarios, l'analyse technico-économique de différents scénarios d'assainissement a abouti à la conclusion qu'il n'y avait pas de solutions techniques économiquement acceptables pouvant permettre d'atteindre les objectifs. Le SAGE formule donc une ambition d'amélioration, mais sans se donner réellement les moyens d'atteindre les objectifs de qualité... Enfin, le cadre réglementaire concernant les zones humides a également beaucoup évolué courant des années 90, en même temps que l'élaboration du SAGE de la Bourbre, où certaines avancées du SAGE ont été remises en question par l'évolution de la réglementation, ce qui a été vécu difficilement à l'échelle locale.

2.3.1-3. UNE EMERGENCE DE LA PERCEPTION LOCALE DES ENJEUX D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Dans les SAGE récents comme l'Ouche ou ceux dont le contexte est marqué par une très forte pression urbaine (Lez, Bourbre), on observe l'émergence de la perception des enjeux d'aménagement du territoire, et surtout l'affirmation de la légitimité des acteurs de l'eau à porter un regard sur ces problématiques, vu leur impact majeur sur la ressource et les milieux aquatiques. Avec le renforcement de la portée juridique, la légitimité des acteurs de l'eau est renforcée vis-à-vis des acteurs du développement, qui pressentent le rôle que pourront jouer les prescriptions du SAGE dans le développement futur de leur territoire. Dès lors, ils se mobilisent pour participer aux débats dans le cadre de l'élaboration ou la révision des SAGE, alors qu'ils étaient moins présents lors de l'élaboration des anciens SAGE.

Reste que l'enjeu est de passer de cette discussion des enjeux d'aménagement du territoire au sein des instances du SAGE à l'invitation à participer aux échanges qui ont lieu dans le cadre des instances dédiées au développement (SCOT, PLU, participation aux avis d'autorisation,...).

L'enquête réalisée auprès des animateurs de SAGE fait ressortir de son côté une fréquente évolution au cours du temps des objectifs prioritaires localement (graphique ci-après). La révision semble notamment l'occasion, dans un certain nombre de cas, de mettre plus en avant la prise en compte de l'aménagement du territoire.



2.3.2. Quelles perceptions du cadrage de bassin et des acteurs qui le portent ?

2.3.2-1. QUELLES MARGES DE MANŒUVRE LOCALES ?

D'une manière générale, et malgré un contexte relativement cadré en lien avec la mise en application de la DCE — objectifs de résultat sur les milieux aquatiques, définition d'un programme de mesures, ... — il semble que les acteurs locaux perçoivent positivement les marges de manœuvre qu'ils peuvent investir dans le cadre des SAGE. Ce constat est sans doute lié à la manière dont a été construit le programme de mesure en Rhône Méditerranée, reconnu comme particulièrement participatif par rapport à d'autres bassins en France.

LES MARGES DE MANŒUVRE LOCALES SONT JUGÉES D'AUTANT PLUS IMPORTANTES QUE L'ON « CROIT » A L'ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE POUR CONCILIER DÉVELOPPEMENT ET SDAGE

La perception des marges de manœuvre locales dépend largement du rôle que se donne le SAGE par rapport aux dynamiques de développement à l'origine des pressions sur la ressource et les milieux.

Lorsque ce rôle réside dans l'accompagnement du développement, les porteurs du SAGE fondent implicitement leur utilité dans la confiance accordée à la technique pour assurer cet

accompagnement. Dès lors, le cadrage de bassin et/ou les objectifs du SDAGE sont appréhendés comme des aiguillons, utiles pour dynamiser l'innovation locale, et les marges de manœuvre sont en quelque sorte, par principe, supposées existantes, grâce au progrès technique à développer.

Lorsque le rôle que se donne le SAGE réside davantage dans le questionnement voire l'interpellation des dynamiques de développement, l'appréciation des marges de manœuvre se fait sur un autre plan : elles dépendent du degré de crédibilité politique accordée à ce rôle d'interpellation. Dans le cas où une posture basée sur l'inflexion des modes de développement n'est pas jugée crédible par les acteurs de la CLE, les marges de manœuvre locales pour atteindre les objectifs de bassin sont alors perçues comme réduites, voire insuffisantes pour être à la hauteur des enjeux. Ce jugement peut bien sûr varier selon les thèmes : d'où par exemple le fait que le SAGE de la Bourbre porte une stratégie ambitieuse et offensive sur les zones humides, mais se montre comme on l'a vu moins ambitieux sur d'autres thèmes, estimant que ses marges de manœuvre aussi bien politiques que technico-financières sont trop limitées.

DES OBJECTIFS DE BASSIN NE PRENANT PARFOIS PAS ASSEZ EN COMPTE LES USAGES LOCAUX

Cependant certaines critiques sont avancées quant aux objectifs fixés à l'échelle de bassin, et en particulier leur pertinence au vu de la diversité des contextes géographiques, en particulier la prise en compte des spécificités de l'hydrologie dans le Sud.

Ainsi, sur l'amont du bassin des Gardons, la position de l'État et de l'Agence sur la restauration physique des cours d'eau, et en particulier la suppression des seuils, est vécue comme une position de principe, ne prenant pas en compte les réalités écologiques locales et le caractère patrimonial de certains ouvrages. Monté en puissance récemment et assorti d'une doctrine technique complexe et nouvelle, accompagné avec le Grenelle de l'Environnement d'objectifs de réalisation chiffrés (effacement d'ouvrages, ...), il se pourrait que le thème de l'hydromorphologie soit l'un de ceux pour lesquels le cadrage de bassin apparaît comme le moins en phase avec les perceptions des gestionnaires locaux de l'eau.

LA PERCEPTION VIA L'ENQUETE AUPRES DES ANIMATEURS DE SAGE

La perception des marges de manœuvre locales par rapport aux objectifs fixés par la DCE et le SDAGE semble en première approche plus négative que celle qui ressortait des études de cas, avec 52% des répondants qui jugent cette marge de manœuvre faible (graphique ci-après).



Les réponses qualitatives exprimées à la suite de cette question dans l'enquête nuancent néanmoins cette première impression et permettent finalement de se rapprocher de ce qui ressortait des études de cas. En effet :

- une bonne partie des répondants considèrent qu'une marge de manœuvre, même jugée faible, n'est pas forcément problématique pour la dynamique locale. Plusieurs raisons différentes sont avancées à l'appui de cette perception : objectifs fixés par le SDAGE quasiment déjà atteints, SAGE associé en amont à la définition

de ces objectifs, SDAGE donnant une assise pour rendre prioritaire un objectif qui ne le serait pas localement ;

- certains répondants témoignent cependant d'un décalage avéré ou potentiel entre les objectifs de bassin et les objectifs locaux pouvant se révéler problématique pour la dynamique locale. On retrouve ici les cas — minoritaires mais néanmoins préoccupants — de décalage relevés dans les études de cas, par exemple sur le thème de l'hydromorphologie.

LA QUESTION SENSIBLE DES DELAIS DE MISE EN CONFORMITE ET DE VALIDATION PAR L'ADMINISTRATION...

En revanche les délais imposés par le cadre législatif et réglementaire national sont souvent source de frustrations localement : les acteurs locaux ont l'impression que les délais pour mise en conformité sont de plus en plus contraints, et viennent perturber le cours de la concertation. Par exemple, si chacun s'accorde à saluer le report du délai de mise en conformité des SAGE de fin 2011 à fin 2012, la compatibilité de ce calendrier avec celui de réalisation des études volumes prélevables, dont les résultats devraient être intégrés aux SAGE, pose question. De même l'application de la LEMA et l'introduction d'une nouvelle forme pour les SAGE (PAGD + règlement) est avancé comme une cause de ralentissement de l'élaboration des SAGE concomitants à ce changement.

Parallèlement, les délais de validation par arrêtés préfectoraux sont souvent perçus comme très longs et en partie responsables de la lenteur de l'élaboration des SAGE, souvent critiquée.

UNE BASE DE NEGOCIATION POUR LES PORTEURS D'ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

L'interpellation du SDAGE peut participer à susciter un changement profond de positionnement, comme dans le cas des Gardons sur la prise en compte de l'hydromorphologie dans la manière d'organiser la lutte contre les inondations. La montée en puissance de la notion de bon état écologique des cours d'eau depuis 2000 offre également une base de négociation crédible, et assortie d'un cadre réglementaire, que les acteurs d'environnement peuvent mobiliser.

2.3.2-2. LES IMPLICATIONS RESPECTIVES DES SERVICES DE L'ÉTAT ET DE L'AGENCE

Les représentants des services de l'État et de l'Agence sont souvent considérés comme porteurs des enjeux environnementaux, aux côtés des acteurs associatifs. Ils n'hésitent pas à envisager de mobiliser la portée juridique du SAGE pour mettre certains problèmes à l'agenda localement, comme dans le cas du Verdon où, à l'initiative de la DDT04, une prescription portant sur l'interdiction de prélever de l'eau à hauteur de la station de ski d'Allos durant une certaine période a suscité de vives réactions, de la part du Conseil Général notamment.

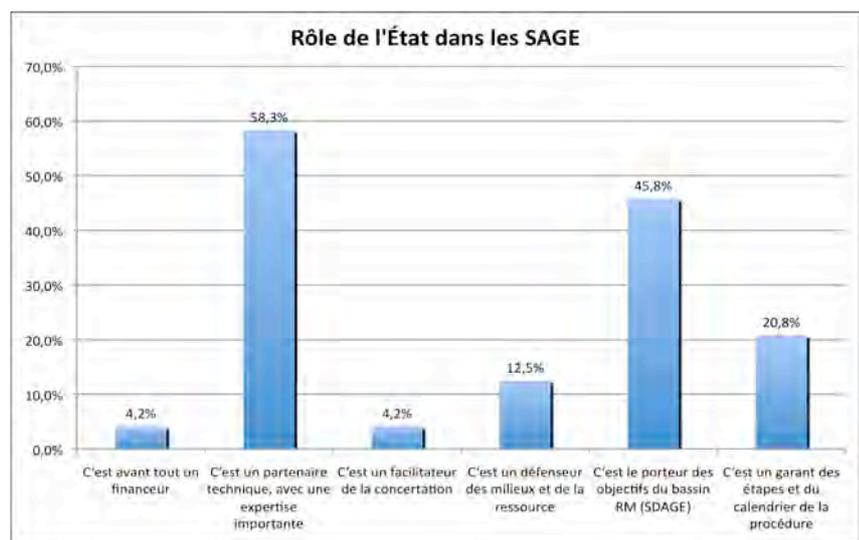
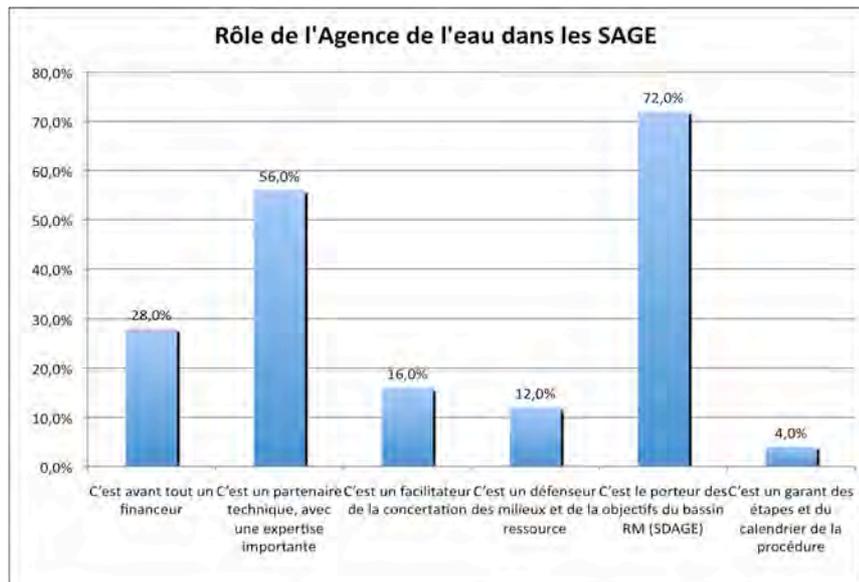
L'État est parfois jugé comme étant trop loin du terrain, focalisé sur les objectifs de bassin et les procédures, mais on lui reconnaît aussi, le cas échéant, de savoir « jouer le jeu du SAGE » pour porter les enjeux environnementaux. Les SAGE semblent en majorité associés par les services de l'Etat lors de la formulation des avis d'autorisation, ce qui était plus rarement le cas il y a 15/20 ans, au moment de l'élaboration du SAGE de la Bourbre par exemple. Aujourd'hui, certains SAGE sont même associés alors qu'ils n'en sont qu'au début de leur élaboration, comme l'Ouche. Cependant, certains SAGE ont encore du mal à exister et à être associés aux décisions de l'administration, comme dans le cas des Gardons. Cet exemple, ainsi que d'autres évoqués par les animateurs réunis dans le cadre de cette évaluation, montrent qu'une mise à l'écart du SAGE lorsque l'Etat est amené à rendre d'importants arbitrages était vécu comme un véritable désaveu, nuisant considérablement et pour longtemps à la légitimité de la procédure.

L'Agence est considérée comme étant davantage en capacité de concilier les objectifs de bassin avec les objectifs locaux. Ainsi, dans la révision du SAGE des Gardons, l'Agence porte les orientations du SDAGE et les objectifs de la DCE (dont l'hydromorphologie), mais avec une ouverture à la prise en compte des usages locaux, ce qui semble moins le cas de la DDT. De même sur la question des débits objectifs d'étiage, l'Agence s'attache à faire ressortir les marges de manoeuvre locales. Soulignons tout de même pour l'Agence une difficulté liée au fait que les procédures de SAGE et de contrat de rivière sont très imbriquées (notamment en phase de mise en oeuvre du SAGE) et que le représentant de l'Agence à ces deux procédures n'est pas le même, alors que beaucoup d'acteurs locaux suivent les deux.

Cette différence entre la perception du positionnement de l'État et de celle de l'Agence peut peut-être s'expliquer, partiellement, par la disponibilité des moyens (moyens humains, temps) dont ils disposent, mais peut-être également par un rapport au terrain différent de la part des agents impliqués. Finalement, les acteurs de bassin doivent faire face à deux écueils opposés : être trop proche pour être critique, ou être trop loin pour être compris des acteurs locaux. Ceci leur confère une position particulière dans le cadre de la concertation.

L'enquête auprès des chargés de mission de SAGE éclaire de façon complémentaire cette perception des rôles respectifs de l'Agence et de l'Etat. Il ressort en effet des graphiques ci-après :

- des points communs entre ces deux acteurs : ce sont des partenaires considérés comme importants, avec une expertise technique reconnue, dont l'accompagnement dépasse largement l'appui financier. Par ailleurs, ils sont considérés comme les « porteurs » des objectifs de bassin ;
- des différences également : l'Agence joue un rôle financier plus important et elle est davantage considérée comme un facilitateur de la concertation, alors que l'Etat apparaît plus comme un garant des étapes et du calendrier de la procédure.



Enfin, le comité de pilotage a souligné le rôle important du Comité de bassin, à travers le comité d'agrément, dans l'articulation des objectifs de bassin et des objectifs locaux. Les avis portés sur les périmètres et/ou les projets de SAGE sont en effet des éléments importants de cette articulation, et le comité de pilotage a rappelé qu'il appartenait aux membres du Comité de bassin d'expliquer leurs décisions à leurs pairs sur le terrain.

2.4. Axe 4 : les conséquences de la réforme des collectivités

L'analyse des conséquences de la réforme en cours des collectivités sur les SAGE constitue potentiellement un chantier prospectif de grande ampleur, devant pour être conduit se déployer bien au-delà de la seule question des SAGE. Devant le risque de « s'y perdre » et compte tenu des autres champs à investiguer, le comité de pilotage de la présente étude a exprimé le souhait que cet axe fasse l'objet d'une analyse relativement légère au regard des trois précédentes.

C'est pourquoi l'analyse de cette question a consisté essentiellement, lors des études de cas menées, à recueillir les conjectures de nos interlocuteurs en la matière, information intéressante en elle-même puisqu'elle renseigne sur la façon dont les acteurs impliqués dans les SAGE anticipent pour leur part cette réforme en cours. L'équipe d'étude s'est également efforcée d'être particulièrement attentive, dans les analyses conduites, à cerner le rôle des collectivités territoriales dans la vie des SAGE observés.

LA REFORME N'EST GLOBALEMENT PAS ANTICIPEE COMME UN BOULEVERSEMENT

D'une manière générale, l'ensemble des acteurs rencontrés semblent, avec une certaine unanimité, ne pas considérer cette réforme comme un bouleversement, tout au moins à court et moyen terme : à leurs yeux, le paysage institutionnel des SAGE ne sera pas bouleversé par cette réforme – ce sentiment étant d'autant plus présent pour les SAGE impliquant de grandes agglomérations.

La question des EPTB, au croisement entre SAGE et réforme des collectivités, doit ici faire l'objet d'une attention particulière. De ce point de vue, la SAGE des Gardons présentait *a priori* un intérêt particulier, ayant depuis longtemps recherché l'obtention de ce statut et l'ayant obtenu récemment. Il s'avère que cette stratégie locale d'un portage du SAGE par un EPTB ne résulte pas d'une anticipation de la réforme des collectivités, qui favorise de fait ce type de portage : il s'agissait, pour les porteurs du SAGE, de pouvoir grâce à ce statut, être en mesure d'améliorer la capacité d'autofinancement (redevances propres) pour gagner ainsi davantage de marges de manœuvre et d'initiative dans la conduite des travaux. Reste qu'avec la réforme des collectivités, le statut d'EPTB contribue effectivement à renforcer la légitimité de cette structure porteuse, le Préfet ayant clairement incité la plus importante collectivité locale à envisager son adhésion à cette structure dans la perspective du SAGE révisé, adhésion qu'elle s'est toujours refusé à effectuer depuis l'origine du SAGE. Les SAGE du Verdon et de l'Ouche éclairent également la question des EPTB : l'un comme l'autre sont confrontés à l'existence d'un EPTB d'une taille bien supérieure au périmètre du SAGE et à celle de sa structure porteuse originelle – dans les deux cas, la possibilité que le portage du SAGE puisse être repris par l'EPTB constitue un point de vigilance important, mais laissant encore pour l'instant les porteurs du SAGE dans l'expectative.

L'enquête auprès des animateurs de SAGE fait ressortir la réforme des collectivités comme un enjeu (graphique ci-après), sans que cela signifie nécessairement l'anticipation d'un bouleversement. Les précisions données sous forme de réponses qualitatives par les répondants soulignent plutôt des interrogations dans trois directions : statut de la structure porteuse du SAGE (être ou ne pas être EPTB, élargissement de périmètre, nouvelles compétences), pérennité de certains syndicats (AEP, assainissement) et transferts de compétences éventuellement mal vécus, devenir des financements des structures porteuses.

Le comité de pilotage, pour sa part, a souligné que la réforme pourrait se traduire par une modification des asymétries de pouvoir au sein des SAGE (modification et agrandissement des intercommunalités)²⁹. Compte tenu de l'importance de cette question dans le fonctionnement des SAGE, cela pourrait donc impacter ce fonctionnement de façon non négligeable, même s'il est difficile de prévoir aujourd'hui de quelle manière.

²⁹ Voir notamment à ce sujet l'analyse des projets de SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) conduite en parallèle de l'évaluation par l'Agence de l'eau.

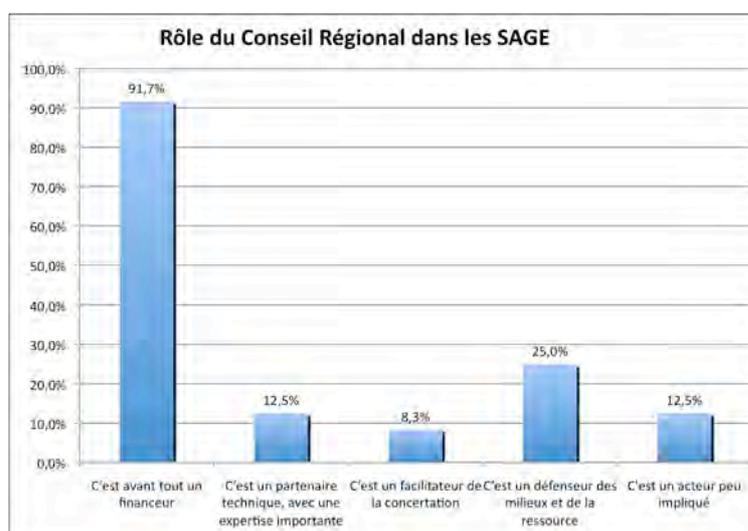
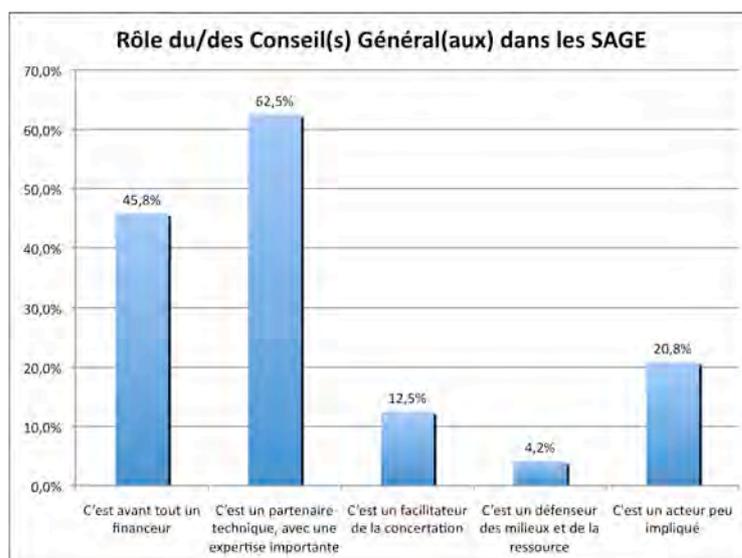


DES ENJEUX QUANT A L'IMPLICATION DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ?

Bien qu'encore difficiles à appréhender aujourd'hui, les conséquences de la réforme des collectivités sur l'implication des Conseils Généraux et des Conseils Régionaux ne seront probablement pas de la même ampleur selon que l'on considère l'un ou l'autre de ces deux types de collectivités, compte tenu de leurs implications respectives dans la vie des SAGE. En effet, au vu des études de cas conduites :

- les Conseils Généraux peuvent constituer des acteurs essentiels pour les SAGE. Dans l'échantillon analysé, trois SAGE présentent une implication structurante du Conseil Général (Lez, Drac-Romanche, Gardons) dans l'émergence du SAGE, son financement et sa montée en puissance politique, et cette implication ne se dément pas aujourd'hui ;
- les Conseils Régionaux, en revanche, apparaissent comme des acteurs beaucoup plus lointains et ne sont pas identifiés comme des acteurs à part entière du SAGE. Leur implication, lorsqu'elle existe, revêt surtout une dimension financière et est de nature indirecte (via leur implication dans le Parc Naturel Régional dans le cas du Verdon par exemple, ou dans la Réserve Naturelle Régionale pour le cas de Drac-Romanche). Si leur implication dans les SAGE est donc distante, ces acteurs peuvent néanmoins être importants, mais à un autre niveau que la délibération locale en CLE – celui de la négociation institutionnelle – en tant qu'acteur de premier plan de l'aménagement du territoire et porteur potentiel de choix structurant dans la mobilisation de la ressource (cas de la Région PACA par exemple).

L'enquête auprès des animateurs confirme largement cette perception issue des études de cas, en faisant apparaître les conseils généraux comme des partenaires avant tout technique et les conseils régionaux comme des partenaires avant tout financiers (graphiques ci-après). Concernant ces derniers, le comité de pilotage a rappelé que les animateurs de SAGE ayant répondu à l'enquête faisaient sans doute référence essentiellement aux services techniques des conseils régionaux, effectivement peu représentés dans les bureaux de CLE. Cela peut conduire à une sous estimation de l'influence des conseils régionaux à travers leurs élus, via les projets qu'ils portent dans le domaine de l'aménagement de territoire.



3. Jugement et recommandations

Le jugement est ici organisé de la façon suivante :

- tout d’abord les réponses aux questions évaluatives sont présentées, en les organisant selon les ensembles issus de la phase de structuration : questions liées à la théorie d’action historique, questions liées à la théorie d’action post LEMA, questions globales ou transversales, questions relatives à la réforme des collectivités locales ;
- un jugement d’ensemble sous forme d’enseignements généraux est ensuite présenté, pour introduire les recommandations formulées.

3.1. Des questions liées à la théorie d’action historique des SAGE

Dans le questionnaire évaluatif organisé sur la base de l’analyse de la politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée, un premier ensemble de questions renvoie clairement à la théorie d’action historique des SAGE sur ce bassin. Dans l’esprit de la loi sur l’eau de 1992, les SAGE y sont considérés comme étant au service d’une politique de gestion concertée de l’eau et des milieux aquatiques, aux côtés d’autres outils tels que les contrats de milieux, dans un bassin Rhône Méditerranée ayant une longue pratique de la gestion territoriale concertée. Les questions qui relèvent de ce premier ensemble concernent les leviers d’action historiques des SAGE (concertation, participation, appropriation locale), les choix stratégiques du bassin (périmètre, articulation avec les contrats de milieux) et les caractéristiques de la procédure (temps, complexité, opérationnalité) :

- en quoi les acteurs concernés **participent-ils efficacement** au SAGE ? Comment se sont-ils organisés pour cela ? (Q7) ;
- quels sont les atouts et les limites des choix opérés en Rhône Méditerranée concernant les **périmètres** de SAGE ? (Q9) ;
- en quoi la démarche SAGE a-t-elle impulsé/favorisé l’**appropriation** locale des enjeux et permis de proposer des solutions locales aux conflits et problèmes de manière planifiée, voire préventive (Q4) ;
- quelle est la plus value du SAGE pour la mise en œuvre des actions **opérationnelles** à engager ? Est-elle identique selon le nombre et la nature des thèmes à aborder ? (Q6) ;
- en quoi les SAGE sont-ils en opposition ou en synergie avec les **autres outils de gestion concertée** de l’eau et des milieux aquatiques (contrats de milieux) ? (Q10a)
- le **temps** et la **complexité** attachés à la procédure nuisent-ils à l’opérationnalité de la démarche ? Faut-il envisager de simplifier ou de raccourcir la procédure ? (Q8)

Q7. En quoi les acteurs concernés participent efficacement au SAGE ? Comment se sont-ils organisés pour cela ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Cette question, dans son intitulé, invite à juger du caractère plus ou moins « efficace » de la participation des acteurs, et donc de la concertation dans le cadre du SAGE. Dans la mesure où la concertation est à la fois un objectif et un moyen dans la théorie d'action historique des SAGE, on peut potentiellement juger son efficacité à l'aune de l'ensemble des objectifs poursuivis par le SAGE. Afin de ne pas trop empiéter sur l'ensemble du questionnement évaluatif à travers cette question, l'option retenue consiste à juger ici de l'efficacité « immédiate » de la participation et de la concertation, à travers le maintien d'une certaine assiduité des participants dans le temps et le fait qu'elles débouchent sur des éléments tangibles comme la prise de décision, la production de règles ou encore la mise à l'agenda de sujets sensibles.

Dès lors, les critères de jugement envisagés pour instruire cette question sont (1) le ou les modes(s) d'organisation de la participation, (2) les types d'acteurs qui participent à la concertation, (3) la place du SAGE dans les lieux de décision sur les politiques de l'eau, en partant du principe que plus cette place est importante, plus les acteurs auront intérêt à participer au SAGE.

DES MODALITES DE PARTICIPATION QUI S'ORGANISENT AUTOUR DE PLUSIEURS POLARITES

L'analyse conduite dans le cadre de l'évaluation a montré que deux modalités principales d'organisation de la participation cohabitaient le plus souvent au sein des SAGE : la délibération locale d'une part, et la négociation institutionnelle — ou bilatérale — d'autre part. Les parts respectives entre ces deux modalités sont évidemment variables selon les SAGE et selon les types d'acteurs, mais il ressort de l'analyse que l'un des facteurs qui influence cet équilibre est l'importance des asymétries de pouvoir à gérer au sein du SAGE. En effet, il est plus souvent nécessaire d'avoir recours à la négociation institutionnelle avec les acteurs présentant un pouvoir économique ou politique important, l'intérêt d'un SAGE étant alors de pouvoir s'appuyer sur l'existence d'une délibération locale pour peser dans cette négociation. Ce résultat se retrouve d'ailleurs dans d'autres bassins du territoire national, comme en Adour Garonne par exemple.

Il ressort également de l'analyse à propos des modalités d'organisation de la concertation que les rôles respectifs qu'y jouent la structure porteuse et la CLE sont également variables, avec deux grandes polarités : d'un côté des structures porteuses « au service de la CLE », qui est clairement identifiée comme le « lieu » central de la concertation, de l'autre des structures porteuses construisant leur propre « légitimité » à travers le SAGE et la concertation. Cette deuxième polarité, lorsqu'elle est vraiment affirmée, fait peser sur le SAGE un risque d'occultation pouvant se traduire par une diminution sensible de la participation. On peut légitimement penser qu'une séparation des présidences de la CLE et de la structure porteuse constitue un garde fou vis-à-vis de ce risque mais l'analyse conduite montre que ce n'est ni nécessaire, ni suffisant. En la matière, il n'y a donc pas de recette universelle et l'adaptation au contexte local reste nécessaire pour mettre en place l'organisation la plus fonctionnelle.

DES MODALITES QUI VARIENT SELON LES ETAPES DE LA VIE DU SAGE

Les sujets traités dans le cadre de la concertation peuvent être majoritairement de nature technique ou plus explicitement tourné vers les choix politiques, ce qui n'est pas sans lien avec la nature des participants (techniciens ou élus), et avec l'instance jouant un rôle central dans la vie du SAGE (bureau ou CLE). Ce caractère plus ou moins technique des débats et des travaux varie souvent au cours des étapes de la vie du SAGE. Ainsi, l'analyse réalisée a pu mettre en évidence que certaines étapes se caractérisaient souvent par un resserrement

vers le technique, entraînant une diminution du nombre de personnes impliquées de façon centrale. Il en va ainsi :

- de la phase « diagnostic/état des lieux » au cours de l'élaboration d'un SAGE, ce qui est relativement peu étonnant ;
- de la phase de rédaction du SAGE, ce qui est plus surprenant ;
- de la phase de révision, telle qu'elle se déroule actuellement, ce qui soulève un certain nombre d'interrogations sur lesquelles nous reviendrons plus loin, dans la partie consacrée au questionnement sur la théorie d'action « post LEMA ».

ET SELON LES CATEGORIES D'ACTEURS

Les modalités de participation au SAGE s'organisent également selon le prisme du type d'acteur concerné. L'analyse réalisée montre en effet :

- que les grands opérateurs économiques intervenant directement dans le domaine de l'eau (EDF, Sociétés d'Aménagement d'envergure régionale,...) ou les grandes agglomérations sont généralement impliqués à travers des négociations institutionnelles, ce qui n'exclut nullement que ces acteurs participent parallèlement à la délibération locale. Il peut arriver toutefois que le SAGE soit focalisé sur la négociation institutionnelle avec un acteur de cette catégorie, et que cela donne éventuellement des résultats probants, mais au détriment de la dynamique de délibération locale qui s'en trouverait de ce fait fragilisée ;
- que les acteurs économiques locaux participent à la délibération locale, en particulier les industriels avec plusieurs cas observés d'organisation en amont de ces acteurs — en association par exemple — pour faciliter cette participation. Les acteurs agricoles participent à travers leurs organisations professionnelles, la délibération locale permettant dans certains cas de diversifier cette représentation ;
- que les associations participent fortement à la délibération locale, ce qui n'exclut pas dans certains cas qu'elles pratiquent également le recours au contentieux ;
- que l'Agence de l'Eau et l'Etat sont des participants assidus, et qu'ils sont perçus comme des partenaires techniques reconnus, avec pour l'Agence de l'Eau un rôle de facilitateur de la concertation ;
- que les collectivités territoriales participent également, les Conseils généraux de façon assez centrale, allant parfois jusqu'à assumer, temporairement ou non, le rôle de structure porteuse, et les Conseils régionaux de façon moins directe (moindre représentation dans les bureaux de CLE notamment).

UNE PLACE QUI S'AFFIRME AU SEIN DES LIEUX DE DECISION SUR L'EAU, MAINTENANT UN INTERET A PARTICIPER

Les instances du SAGE et leurs animateurs, y compris dès la phase d'élaboration, occupent généralement une place importante au sein des cercles de décision de la politique de l'eau à l'échelle de leur territoire. En effet, les services de l'Etat jouent de plus en plus le jeu des SAGE en les consultant de façon large sur les projets dans le domaine de l'eau (ICPE par exemple, pour lesquelles la consultation des SAGE n'est pas légalement requise, mais souvent pratiquée). La situation en la matière reste néanmoins hétérogène. Par ailleurs, il arrive que d'autres lieux de décision que la CLE restent dominants, ce qui est néfaste pour la participation locale. Enfin, quelques épisodes de désaveux par l'Etat de décisions prises par le SAGE se sont traduits par un durable affaiblissement de l'intérêt des acteurs à s'impliquer dans cette procédure.

AU FINAL : UNE CONCERTATION PLUTOT EFFICACE

Il ressort des éléments ci-dessus que si elle prend des formes variables, la participation des acteurs dans les procédures SAGE est bonne, et se maintient généralement dans le temps. C'est à la fois une explication et une résultante du fait que la concertation qui s'y déroule est globalement efficace au sens où nous avons convenu de la juger : prise de décisions, production de règles et mise à l'agenda de sujets sensibles. Cette efficacité suppose néanmoins de gérer certains risques, ce que la plupart des SAGE du bassin parviennent à faire, mais pas tous puisque notre analyse les a mis en évidence. Ces risques tiennent principalement à diverses formes d'occultation de la délibération locale, qui diminuent sa portée et incitent les acteurs à moins y participer. Deux formes différentes d'occultation ont été rencontrées au cours de l'analyse : en premier lieu lorsque la négociation institutionnelle prend le pas et ne cohabite plus suffisamment avec la délibération locale, en second lieu lorsque l'action opérationnelle occupe toute l'énergie des acteurs du SAGE — et de sa structure porteuse — au détriment de la dynamique de concertation.

Q9. Quels sont les atouts et les limites des choix opérés en Rhône Méditerranée concernant le périmètre des SAGE ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Cette question renvoie aux fondements des choix opérés en Rhône Méditerranée en matière de périmètre des SAGE : une taille guidée par une recherche d'opérationnalité, de la concertation et de l'appropriation locale des enjeux notamment, conduisant à des périmètres plutôt inférieurs à ceux que l'on rencontre ailleurs (Adour Garonne par exemple). En termes de structure porteuse, ces choix ont conduits à s'appuyer majoritairement sur des structures locales existantes ou à favoriser leur émergence, et moins à confier l'animation des SAGE aux EPTB existants de longue date sur des bassins de plus grande taille³⁰.

Ces fondements étant rappelés, les critères pour instruire cette question renvoient d'une part à l'effectivité des avantages attendus de ces choix (l'opérationnalité est-elle au rendez-vous ? les structures porteuses sont-elles en adéquation avec les périmètres ?) et d'autre part à l'examen des inconvénients qui leur sont associés (la taille critique est-elle suffisante ? existent-ils des problèmes d'articulation en dehors du périmètre, à l'échelle de plus grands bassins (amont/aval) ou d'interaction entre eaux de surface et eaux souterraines ?).

DES PERIMETRES PLUTOT OPERATIONNELS, MAIS PRESENTANT PARFOIS DES ENJEUX DE TAILLE CRITIQUE SUR LE PLAN POLITIQUE

L'opérationnalité recherchée porte à la fois sur la participation et la concertation locale et sur la capacité à mener les actions nécessaires. Les réponses aux questions Q7 ci-avant et Q6 ci-après montrent que cette opérationnalité est effective sur ces deux plans. L'enquête réalisée auprès de l'ensemble des animateurs de SAGE du bassin a d'ailleurs révélé un avis positif quasi unanime sur les périmètres de SAGE. Par ailleurs, l'exemple du bassin Adour Garonne, où on trouve un certain nombre de périmètres nettement plus importants en taille, révèle certains problèmes d'opérationnalité de la concertation. Il est en effet souvent nécessaire, pour susciter la participation locale dans ces périmètres de grande taille, de « démultiplier » la CLE sous forme de commissions géographiques par sous-bassins. Enfin, les structures porteuses du bassin Rhône Méditerranée, dont le périmètre est souvent proche de celui du SAGE, bénéficient dans l'ensemble d'une forte légitimité. Les avantages attendus des choix opérés en matière de périmètre semblent donc globalement au rendez-vous.

³⁰ EPTB Saône-Doubs par exemple

Examinons à présent les inconvénients potentiels de ces mêmes choix. Nous avons souligné plus haut la nécessité d'utiliser la négociation institutionnelle avec de puissants opérateurs économiques ou politiques, en s'appuyant sur la délibération locale instituée par le SAGE pour peser dans cette négociation. Dans le même ordre d'idée, il est difficile de faire peser la délibération locale sur des choix qui dépassent largement le périmètre du SAGE (transferts d'eau entre bassins notamment), et les périmètres de taille modeste augmentent a priori cette difficulté. Néanmoins, dans la mesure où, comme on vient de le voir, il est difficile d'y conduire une concertation efficace, les périmètres de plus grande taille ne semblent pas la solution à cette difficulté. Par ailleurs, la taille modeste et la diversité statutaire des structures porteuses en Rhône Méditerranée interroge un peu plus qu'ailleurs dans le cadre de la réforme en cours des collectivités territoriales. Mais là encore, il ne semble pas que ces interrogations fassent craindre de graves difficultés (cf. Q11). Enfin, même si quelques problèmes particuliers d'articulation inter SAGE ou amont/aval existent (Ain, Aude,...), notre analyse fait ressortir qu'ils sont très minoritaires.

Ainsi, les avantages des choix opérés en matière de périmètre en Rhône Méditerranée semblent nettement supérieurs aux inconvénients, et justifient donc leur poursuite.

Q4. En quoi la démarche SAGE a-t-elle impulsé/favorisé l'appropriation locale des enjeux et permis de proposer des solutions aux conflits et problèmes de manière planifiée, voire préventive ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

La réponse que l'on peut faire à cette question dépend de l'acceptation plus ou moins large que l'on donne au terme préventif, dans le cadre où il est utilisé ici, c'est-à-dire associé dans la formulation de la question aux notions de conflits et de problèmes : s'agit-il pour la démarche SAGE de prévenir des conflits ? D'anticiper des évolutions — règlementaires, sociétales, territoriales ? De questionner ces évolutions, dans une acception du terme préventif qui se rapprocherait de celle de prospectif ? On le voit, la réponse à cette question ne saurait être univoque selon ces différentes interprétations.

Les critères mobilisés pour instruire cette question renvoient à l'évolution de la perception des enjeux par les acteurs associés au SAGE, à la pérennité des acquis et des règles dans le temps, et au rôle du Préfet et de la CLE pour assurer cette pérennité.

L'APPROPRIATION DES ENJEUX EST LE RESULTAT LE PLUS SAILLANT A METTRE AU CREDIT DES SAGE

L'analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation montre que l'appropriation locale des enjeux liés à l'eau et à la gestion des milieux est le résultat le plus saillant à mettre au crédit des SAGE. Ainsi, notamment, 82% des répondants à l'enquête réalisée auprès des animateurs de SAGE jugent forte la valeur ajoutée du SAGE dans ce domaine.

La réponse à la question précédente sur la participation et la concertation nécessite cependant de formuler un bémol par rapport à ce jugement très positif, en rappelant que parfois la délibération locale peut être occultée, diminuant la participation des acteurs et par voie de conséquence l'appropriation des enjeux.

Enfin, si cette appropriation des enjeux est nette au sein du cercle d'acteurs directement impliqués dans la CLE, la question de la diffusion plus large de cette appropriation au sein des acteurs du territoire reste posée.

UN ASPECT PREVENTIF PLUS PROBANT SUR LES CONFLITS QUE SUR LES MILIEUX ?

Une fois acquis ce jugement positif sur l'appropriation des enjeux, venons-en à la deuxième partie de la question sur la portée préventive de cette appropriation. On doit ici se référer aux différentes interprétations possibles du terme préventif soulignées plus haut :

- dans une interprétation axée sur la prévention des conflits, la réponse à apporter est globalement positive car le SAGE produit généralement des règles, issues d'un processus de concertation, et de ce fait inscrites dans la durée. On peut donc légitimement penser que non seulement cela apaise les conflits, mais aussi que cela les prévient dans la durée ;
- dans une interprétation plus large du terme préventif, axée sur le questionnement des évolutions à l'œuvre, la réponse est vraisemblablement plus nuancée au regard de certaines faiblesses relevées dans la mise en œuvre de véritables exercices de prospective (cf. par exemple le caractère technique de certaines phases clés rappelés plus haut). On peut ainsi se demander si au delà de la prévention des conflits d'usages, la prévention sur les milieux, qui dépend d'évolutions plus systémiques, découle autant de l'appropriation mise en évidence.

UNE FORTE COMPLEMENTARITE ENTRE CONCERTATION ET REGLES

Malgré les nuances ci-dessus, il ressort de la réponse à cette question sur l'appropriation un élément majeur, qui ne va pas généralement de soi : celui de la complémentarité forte entre concertation et règles. En effet, dans le cas des SAGE, la concertation assure l'appropriation des enjeux et l'acceptation des règles dans la durée, et en retour, la production de règles crédibilisent la concertation — et l'énergie qu'elle nécessite — dans la durée. Ce résultat, loin d'être intuitif, renvoie pourtant à des approches théoriques reconnues dans le domaine de la gestion des biens communs³¹. Ces approches montrent en effet qu'à certaines conditions, les acteurs peuvent s'organiser pour gérer un bien commun et instaurer des règles pour garantir ses usages dans la durée. Elles soulignent également que l'une des principales conditions pour que cette gestion perdure est qu'il existe un garant de l'application des règles dans la durée, rôle joué aujourd'hui par le Préfet dans le cas des SAGE, avec parfois quelques difficultés mettant en péril la légitimité de la CLE et donc l'efficacité du SAGE (en cas de désaveu notamment).

Q6. Quelle est la plus value des SAGE pour la mise en œuvre des actions opérationnelles à engager ? Est-elle identique selon le nombre et la nature des thèmes à aborder ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Les critères envisagés pour formuler une réponse à cette question portent sur la mise en œuvre effective des actions et les outils utilisés pour le faire, approchés à la fois sur le plan qualitatif (études de cas, enquête auprès des SAGE) et quantitatif (évolution des aides de l'Agence sur les territoires de SAGE).

LES SAGE NE FREINENT PAS L'OPERATIONNEL CAR ILS EN ONT BESOIN

La nécessité de déboucher sur une « traduction » opérationnelle du SAGE pour entretenir la dynamique de mobilisation locale est unanimement reconnue par les acteurs rencontrés

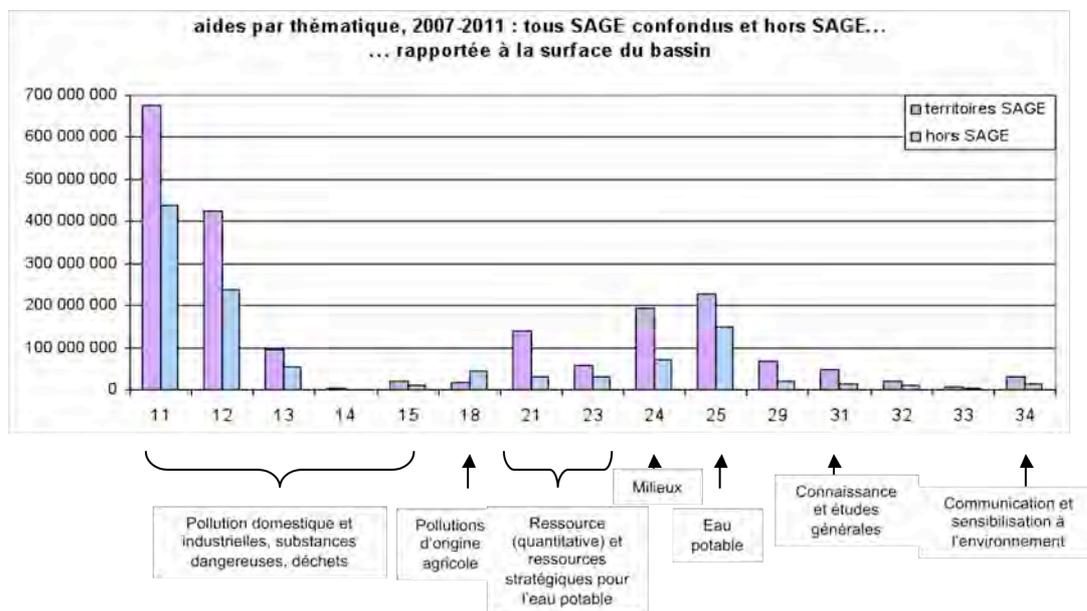
³¹ Nous pensons ici aux travaux d'Elinor Ostrom, lauréate du prix Nobel d'économie en 2009 pour ses travaux sur la gestion des biens communs.

dans le cadre de l'évaluation, y compris sur d'autres bassins (Adour Garonne, Artois Picardie). Elle est donc toujours recherchée et mise en œuvre, à travers d'autres outils associés au SAGE : contrats de milieux dans 80 % des cas (cf. plus loin question Q10a), mais aussi Programmes d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI) lorsque le risque inondation est un enjeu fort. Le fait que ces actions opérationnelles soient mises en œuvre en mobilisant d'autres outils déplace néanmoins la question posée : si les SAGE ne freinent pas les actions opérationnelles, ont-ils un effet propre sur celles-ci — accélération, amplification, modification de leur contenu,... — par rapport à ce qu'elles seraient dans le seul cadre des outils servant à les mettre en œuvre ? Voyons à présent si l'analyse quantitative conduite par les services de l'Agence dans le cadre de cette étude peut apporter une réponse à la question ainsi reformulée.

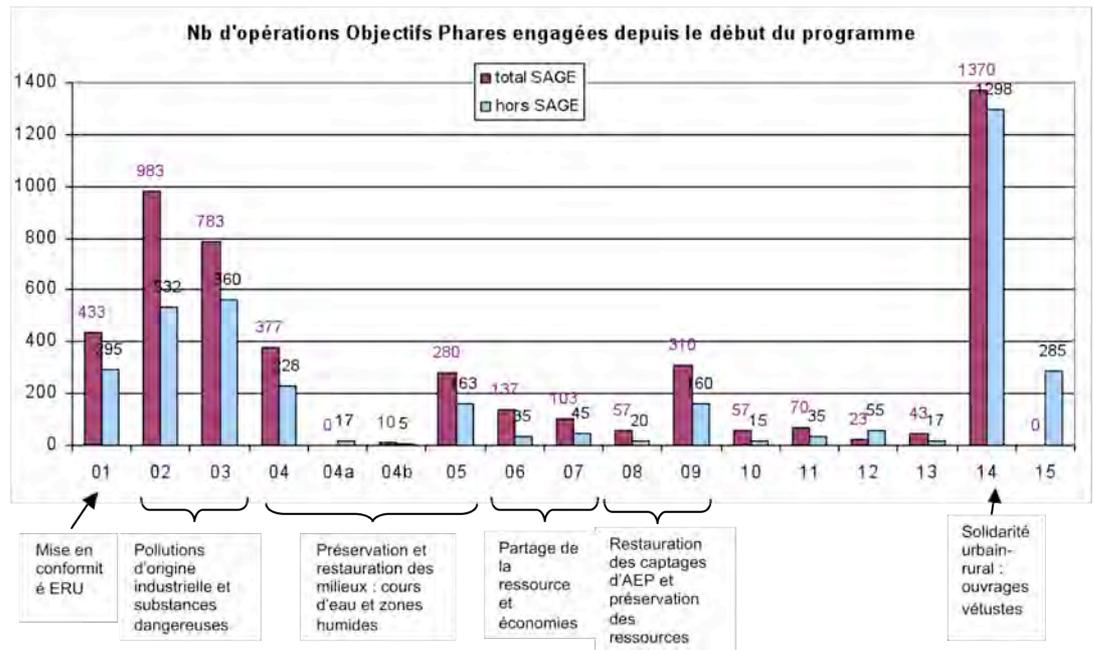
LES DEPENSES AGENCE SONT PLUS IMPORTANTES DANS LES TERRITOIRES DE SAGE

Les premières analyses réalisées dans le cadre de l'évaluation comparent l'intensité financière des aides de l'Agence entre les territoires de SAGE et les autres territoires³². Les deux graphiques ci-après montrent que ces dépenses — en termes d'intensité, c'est-à-dire à superficie équivalente — sont dans la grande majorité des cas supérieures dans les territoires de SAGE :

- au regard des thématiques d'aide de l'Agence, cette intensité est supérieure pour quasiment toutes les thématiques, sauf celle des pollutions d'origine agricole. Elle est notamment plus de trois fois supérieure pour la thématique 21 (gestion quantitative de la ressource), plus de deux fois supérieure pour la thématique 24 (préservation, gestion et restauration des milieux) ;
- au regard des objectifs phares du programme d'aides en cours, pour lesquels le nombre d'opérations engagées est supérieur dans les territoires SAGE pour la grande majorité des objectifs phares.



³² Des travaux conduits par l'Agence sont en cours pour effectuer le même type de comparaison entre les territoires de SAGE et les territoires bénéficiant d'un contrat de milieu mais pas de SAGE.



Ces éléments montrent donc clairement que les territoires SAGE sont nettement plus dynamiques que les autres sur le plan des actions opérationnelles soutenues par des financements de l'Agence. Il conviendrait cependant d'effectuer la comparaison avec les territoires sans SAGE mais porteurs d'un contrat de milieu — et non pas avec l'ensemble des autres territoires — pour valider pleinement un effet propre du SAGE par rapport à ces autres outils (amplification).

Il convient par ailleurs de noter que cette intensité des dépenses Agence est supérieure sur les territoires de SAGE, alors même que ces territoires gèrent un nombre de problèmes à traiter (au sens du Programme de Mesures) supérieur à celui des autres bassins, comme le montre le graphique ci-après³³.



Enfin, au delà de cet effet d'amplification ou de dynamisation, on peut aussi faire l'hypothèse d'un effet propre du SAGE de nature plus qualitative sur les actions engagées :

³³ Il convient de souligner un biais possible à propos de l'interprétation de ce graphique : les territoires de SAGE disposant d'une connaissance plus poussée, il est possible que l'identification des problèmes à traiter y soit plus aboutie et explique pour partie le nombre supérieur de problèmes recensés.

les actions mises en œuvre dans un contrat de milieu sont-elles différentes lorsqu'un SAGE est présent sur le territoire concerné par ce contrat ? L'analyse des mesures listées dans le Programme de Mesures suggère une réponse au moins partiellement affirmative car :

- pour certains problèmes à traiter (dégradation morphologique, déséquilibre quantitatif, problème de transport sédimentaire), les mesures proposées de façon majoritaire diffèrent entre les territoires porteurs de SAGE et ceux bénéficiant seulement d'un contrat de milieu ;
- pour d'autres problèmes (pollution par les pesticides, altération de la continuité biologique, pollution agricole azote et phosphore), les mesures proposées de façon majoritaire sont les mêmes.

Il semblerait donc que sur certains thèmes, les SAGE aient une influence sur la nature des actions opérationnelles engagées dans le cadre des contrats de milieux associés, mais que cet effet propre n'est pas présent sur l'ensemble des thèmes, et notamment absent sur celui des pollutions diffuses agricoles.

Q10a. En quoi les SAGE sont-ils en synergie ou en opposition avec d'autres outils de gestion concertée de l'eau (contrats de milieux) ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Rappelons à propos de cette question que la théorie d'action historique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée englobe l'ensemble des procédures SAGE et contrats de milieux dans la gestion territoriale concertée. Dès lors, plus qu'un risque d'opposition, la question posée est celle de la lisibilité de chaque procédure au sein de l'ensemble, voire celle d'un risque de concurrence entre elles puisqu'elles mobilisent un grand nombre de leviers d'action commun (concertation, périmètre opérationnel,...).

Compte tenu de ce rappel, les critères mobilisés pour instruire cette question portent sur (1) l'existence et la nature des liens entre SAGE et contrats de milieux, (2) l'éventuelle non utilisation du SAGE au profit du contrat de milieu (risque de concurrence) et (3) la lisibilité pour les acteurs du rôle et des spécificités des différentes procédures.

UNE ARTICULATION QUASI SYSTEMATIQUE MAIS PAS DE MODALITES UNIQUES

Comme nous l'avons souligné plus haut à propos de Q6, les SAGE sont très fortement articulés avec les contrats de rivières, puisque 80% des SAGE du bassin comptent également au moins un contrat de rivière sur leur périmètre. Néanmoins, si cette articulation des deux procédures est quasi systématique, elle varie néanmoins assez fortement dans sa forme au sein du bassin. On observe notamment une grande diversité de séquences des procédures les unes par rapport aux autres : antériorité du SAGE sur le contrat de rivière, antériorité du contrat de rivière sur le SAGE, concomitance des deux procédures. S'il semble donc ne pas exister de doctrine en la matière — sujet qui a fait l'objet de débat en comité de pilotage — l'enquête réalisée auprès des animateurs de SAGE permet néanmoins de dégager une forme d'articulation plus répandue que les autres. Une large majorité de répondants (68%) qualifie en effet le contrat de rivière de « bras armé » du SAGE pour l'opérationnel, suggérant que cet outil est un bon complément du SAGE pour mettre en œuvre les actions opérationnelles à engager.

QUELQUES RISQUES D'OCCULTATION, VOIRE DE CONCURRENCE

Si la synergie entre SAGE et contrat de milieu (rivière en particulier) ne fait pas de doute pour favoriser la mise en œuvre d'actions opérationnelles, il convient de rappeler les risques d'occultation du SAGE si une trop forte primauté est accordée à l'opérationnel. Il convient

d'éviter ces risques, décrits plus haut, pour maintenir cette synergie. Par ailleurs, le choix des acteurs porteurs du contrat de lac du Bourget rappelle que certaines formes de concurrence existent entre ces procédures, de façon plus ou moins prégnante selon les régions du bassin Rhône Méditerranée³⁴. Ces acteurs ont en effet choisi de poursuivre dans la voie du contrat de milieu et de ne pas aller vers un SAGE, au motif qu'ils avaient les mêmes avantages que le SAGE (concertation qui fonctionne, possibilité de mener des actions opérationnelles, compétences sur des thématiques variées,...) avec, de leur point de vue, moins d'inconvénients (plus de souplesse et moins de lourdeur).

DES ENJEUX DE LISIBILITE AVERES

L'analyse réalisée confirme l'existence d'un enjeu fort de lisibilité du rôle et des spécificités de chaque procédure, puisque seuls 5% des répondants à l'enquête exhaustive menée auprès des SAGE trouvent les différences lisibles entre les deux procédures SAGE et contrat de milieu. Ce résultat n'exclut pas que certains territoires arrivent localement à gérer cet enjeu de lisibilité, par exemple en séparant les instances respectives de concertation (CLE et comité de rivière) et en les dotant de présidence et d'animateurs distincts. Ce résultat met néanmoins en lumière l'absence à l'échelle du bassin d'une doctrine lisible pour l'ensemble des acteurs sur les différences et les rôles respectifs des SAGE et des contrats de milieux. Cet état de fait s'explique — en partie au moins — par l'approche historique du bassin centrée sur la gestion locale concertée plus que sur ses différents outils, et trouvera, comme nous le verrons plus loin, une voie d'évolution avec l'enrichissement « post LEMA » de la théorie d'action des SAGE.

Q8. Le temps et la complexité attachés à la procédure nuisent-ils à l'opérationnalité de la démarche ? Faut-il envisager de simplifier ou de raccourcir la procédure ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Cette question du temps et de la complexité ne peut être traitée uniquement au regard de l'opérationnalité, mais doit également être mise en perspective avec les différentes plus values du SAGE, afin de dégager une appréciation complète des avantages et inconvénients de la lenteur et de la complexité. Les critères retenus pour instruire cette question sont donc de ce fait (1) l'existence de plus values autres qu'opérationnelles, (2) l'entretien de la dynamique des acteurs dans le temps et (3) l'existence éventuelle d'étapes considérées comme ne générant quasiment pas de plus value.

LA QUESTION 6 MONTRE QU'IL N'Y A PAS DE FREIN A L'OPERATIONNALITE

On se réfère ici à la réponse à la question 6 ci-dessus, qui permet d'apporter déjà une partie de la réponse à cette question Q8.

UNE LENTEUR ET UNE LOURDEUR AVERE, MAIS SOURCE LE PLUS SOUVENT DE PLUS VALUES

L'analyse réalisée a fait ressortir de nombreuses plus values liées à la relative lenteur de la procédure SAGE, et à sa complexité. Citons en particulier :

- l'appropriation des enjeux, dont on a vu plus haut qu'elle était une plus value majeure du SAGE ;

³⁴ Cette concurrence semble notamment plus forte en région Rhône Alpes où l'investissement a été prépondérant sur les contrats de milieux, et moins forte en région Languedoc Roussillon où l'accent a été plus fortement mis sur les SAGE.

- la construction dans certains cas de structures porteuses « ad hoc », permettant de gérer les asymétries de pouvoir présentes sur le bassin versant ;
- la négociation institutionnelle permettant de parvenir à des résultats probants en matière d'augmentation des débits réservés ;
- la construction de scénarios prospectifs à l'échelle du bassin, permettant de poser et de mettre en débat de véritables choix stratégiques.

Cette même analyse a également mis en évidence, en miroir de ce qui précède, les dangers liés à la volonté de compresser dans le temps des étapes sources de plus values. C'est le cas par exemple des étapes « tendances et scénarios » de la phase d'élaboration du SAGE qui, si elles sont conduites trop rapidement, peuvent nuire fortement à l'appropriation de la démarche par les membres de la CLE. Dans le même ordre d'idée, la façon dont semblent être menées actuellement les phases de révision, sous forte contrainte de temps, en diminuent probablement la plus value. En outre, il faut rappeler un autre élément de l'analyse, qui a mis en évidence des plus values du SAGE dès sa phase d'élaboration. Par conséquent, la durée moyenne d'élaboration d'un SAGE (7 ans actuellement) doit être jugée à l'aune de ce résultat.

Enfin, si les plus values associées à la lenteur et à la complexité de la procédure sont nombreuses, il n'en reste pas moins que certaines étapes sont vécues localement comme inutilement longues et sources de risques pour la dynamique du SAGE. Il s'agit essentiellement des étapes gérées principalement par l'administration : approbations, arrêtés de renouvellement de CLE, enquêtes publiques... Si certaines de ces étapes semblent incompressibles du point de vue des délais légaux (enquête publique par exemple), une marge de manœuvre existe vraisemblablement pour d'autres afin de réduire les risques que ces délais font peser sur la dynamique du SAGE³⁵.

3.2. Des questions liées à la théorie d'action « post-LEMA » : les SAGE, outils spécifiques au service des objectifs de bassin

Dans le questionnement évaluatif ayant guidé cette étude, certaines questions sont très clairement marquées par la théorie d'action ayant monté en puissance ces dernières années, notamment depuis la LEMA. Les SAGE n'y sont plus considérés comme étant seulement au service d'une politique de gestion concertée de l'eau et des milieux, aux côtés d'autres outils tels que les contrats de milieux. Ils sont plutôt envisagés au travers de leurs caractéristiques propres, dont on attend qu'elle permettent de contribuer de manière spécifique à l'atteinte des objectifs de la politique de bassin (gestion équilibrée, SDAGE,...). Ainsi que la structuration du référentiel d'évaluation avait permis de l'explicitier en première phase de cette étude, ces leviers d'action spécifiques des SAGE, dont l'effectivité doit ici être jugée, sont les suivantes :

- la **portée juridique**, renforcée par la LEMA (distinction PAGD / règlement, opposabilité au tiers du règlement) et davantage identifiée par les acteurs de bassin comme un levier à investir que par le passé (Q5) ;
- la capacité à traiter l'articulation, voire la confrontation, entre la politique de l'eau et des milieux aquatiques et **les autres politiques d'aménagement du territoire et**

³⁵ Une circulaire ministérielle de mai 2011 invite d'ailleurs les services de l'Etat à réduire les délais de prise des arrêtés préfectoraux nécessaires à la procédure SAGE.

de **développement économique** (grandes infrastructures, développement territorial, politiques sectorielles) (Q10b) ;

- la procédure de « **SAGE nécessaire** » introduite par la LEMA, dont on attend qu'elle permette l'émergence d'une gouvernance locale de l'eau et des milieux aquatiques là où elle fait défaut en raison d'une insuffisance de l'initiative locale en faveur d'une telle structuration (Q12).

Q5. Quel a été l'impact de la portée juridique du SAGE apporte-t-elle une réelle plus-value ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Cette question, dans son intitulé, invite à effectuer un travail classique d'évaluation « ex post » : un levier existe dans la politique évaluée – la portée juridique – voyons donc une fois mis en œuvre quel effet (impact et plus-value éventuelle) il a pu avoir. Or, il s'avère que l'on manque encore aujourd'hui d'un recul suffisant pour construire une telle évaluation « ex post », et ce pour deux raisons :

- comme on l'a souligné, le levier de la portée juridique renvoie, dans la politique des SAGE sur le bassin, à une théorie d'action « post-LEMA » encore en émergence. Certes, la portée juridique des SAGE, renforcée depuis 2006, existait depuis l'origine mais, ainsi que certains acteurs de bassin rencontrés en première phase l'ont souligné, il faut reconnaître que cette dimension n'a que peu été investie pour les SAGE « première génération », d'où sans doute le fait qu'ils n'aient d'ailleurs généré que peu de contentieux. Cela ne fait donc en réalité que quelques années que ce levier a acquis une réelle importance dans la théorie d'action de cette politique et, compte tenu des délais de mise en application concrète de cet aspect de la LEMA, il est certainement trop tôt pour se prononcer directement sur ses effets ;
- comme l'a montré l'analyse conduite en troisième phase de cette étude, l'importance accordée par les acteurs de bassin à ce levier ne se retrouve pas forcément au niveau local du portage des SAGE, pour des raisons que l'on rappelle ci-dessous.

Dès lors, si les critères initialement envisagés pour instruire cette question étaient constitués du degré d'existence de contentieux appuyé sur le SAGE et de l'impact observable des SAGE sur les décisions administratives dans le domaine de l'eau, on s'est davantage attaché à juger du degré d'investissement dont ce levier fait l'objet sur le terrain par les porteurs de SAGE et aux attentes qu'il peut susciter en terme de plus-values.

UNE APPROPRIATION TIMIDE DE CE LEVIER AU NIVEAU LOCAL

L'analyse conduite au cours de l'évaluation a montré que la portée juridique était encore, globalement, peu identifiée comme un levier majeur de l'outil SAGE. Ainsi, l'enquête a révélé que 21% seulement des répondants la considèrent comme un levier important.

Deux types de raisons permettent d'expliquer ce chiffre :

- le manque de recul temporel pour la mise en œuvre effective de ce levier, et conséquemment de compétences et d'expérience pour bien l'appréhender, ainsi que l'on souligné les membres du comité de pilotage ;
- la difficulté à penser l'articulation entre portée juridique et concertation, ainsi que l'a montré l'analyse transversale des études de cas. Il est évident en effet que la théorie d'action « post LEMA » n'annule ni ne remplace la théorie d'action

« historique » : elle est davantage censée la **compléter**. Il est donc essentiel que les leviers caractéristiques de la théorie d'action en émergence n'obèrent pas les acquis de la théorie d'action historique. Plus qu'une réticence de principe, c'est bien ce souci qui explique que certains porteurs de SAGE considèrent avec prudence ce levier de la portée juridique, craignant qu'il n'aille à l'encontre de la concertation. Les études de cas ont cependant montré qu'il pouvait faire l'objet d'une réelle appropriation, lorsque justement les porteurs de SAGE étaient en mesure de lui donner sens dans le processus de concertation : en tant que levier dynamisant la concertation (la perspective d'une portée juridique rend le SAGE et ses instances un « lieu où il faut être »), en tant qu'objet de cette concertation (construction de l'acceptabilité et de l'effectivité des règles juridiques, en élaborant par exemple les conditions méthodologique de leur mise en œuvre locale) et en tant que produit pérennisant les acquis de la concertation (ce qui contribue à la crédibiliser).

La montée en puissance des compétences et le partage d'expérience juridique au sein des structures porteuses de SAGE, mais aussi l'explicitation des apports que peut avoir la portée juridique pour la concertation, constitue ainsi les conditions favorables pour une montée en puissance de ce levier encore en émergence.

UNE PLUS-VALUE POTENTIELLE : UN FORMALISME ACCRU SUSCEPTIBLE DE FAVORISER L'EFFECTIVITE DU DROIT

Par ailleurs, aussi bien les échanges en comité de pilotage que les attentes des services de l'État recueillis lors des études de cas laissent penser que les exigences accrues quant à la rédaction du SAGE en tant que document juridique (PAGD / règlement) puissent améliorer l'effectivité future du droit. Aux côtés des rôles de planification que les SAGE jouent d'ores et déjà (cf. Q6), du rôle d'orientation qu'ils pourraient jouer davantage (cf. Q10b), ce qui est attendu ici est un rôle d'encadrement : dans la forme induite par la LEMA, les obligations de chacun sont effectivement rappelées voire précisées dans le document SAGE, de manière différenciée selon les types d'acteurs concernés.

La réalisation de cette plus-value attendue nécessitera cependant que la rédaction des SAGE fasse effectivement l'objet d'une attention particulière, notamment de la part des acteurs de bassin qui sont, aujourd'hui, ceux qui portent le plus significativement cette attente vis à vis de la portée juridique des SAGE.

Enfin, l'effectivité de la portée juridique des SAGE devra être mesurée en suivant les deux critères envisagés au début de la présente évaluation : l'évolution des décisions administrative et, de façon plus facilement observable sans doute, l'occurrence de contentieux appuyés sur les SAGE, qui dépendra notamment de la capacité des associations à se saisir de cette opportunité.

Q10b. Comment les SAGE s'articulent-ils avec les autres politiques d'aménagement du territoire ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Cette question renvoie clairement à la théorie d'action aujourd'hui en émergence, visant à placer les spécificités de l'outil SAGE au service de la non dégradation et pas seulement de la reconquête de la qualité de la ressource et des milieux. Cette posture préventive invite en effet à ce que les SAGE orientent leurs plus-values non seulement sur les politiques de l'eau, mais aussi vers les autres politiques d'aménagement du territoire : ce sont elles qui influencent les pressions responsables des dégradations qu'il s'agit de prévenir.

Par ailleurs, il faut souligner que dans l'intitulé de cette question, qui a été discuté et amendé en connaissance de cause par le comité de pilotage en début d'étude, les SAGE sont considérés eux-mêmes en tant que politique d'aménagement du territoire (puisqu'il s'agit

d'étudier leur articulation avec « les autres »). Ce parti pris, très cohérent avec la théorie d'action où s'inscrit cette question, constitue en lui-même une dimension à évaluer : les SAGE se perçoivent-ils bien comme une politique d'aménagement du territoire, ou plus précisément comme une politique de développement territorial ?

Cette question ainsi considérée, les critères pour l'instruire renvoient à la place qu'occupent ou non les SAGE à l'interface entre politiques de l'eau et autres politiques d'aménagement du territoire (participation croisée aux instances concernées, capacité de la CLE, dans sa composition et les débats qui y sont développés, à occuper cette interface) et au rôle qu'ils entendent y jouer (influence recherchée des SAGE sur ces autres politiques) et qu'ils y jouent effectivement (prise en compte dans la planification territoriale : SCOT, PLU, ...).

UN INVESTISSEMENT ASSEZ GENERAL POUR ETRE PRESENT AUX INTERFACES

Dans l'enquête conduite lors de cette étude, plus de 60% des répondants estiment que leur SAGE se situe « clairement à l'interface entre politiques de l'eau et politiques de planification territoriale (SCOT, PLU,...) ». Les études de cas corroborent ce constat : dans la grande majorité des cas étudiés, les porteurs de SAGE – en premier lieu leurs animateurs – se montrent attentifs vis-à-vis des procédures de planification territoriale et cherchent à être présents dans ces instances et, réciproquement, à associer aux instances du SAGE les acteurs qui y participent. Ils parviennent ainsi à être présents notamment dans les SCOT, tandis que les PLU, situés à des échelles plus fines, semblent davantage hors de portée : être présents dans ces enceintes très locales est moins compatible avec les moyens humains dont disposent les SAGE³⁶.

À une autre échelle de planification, celle des projets d'aménagement, les SAGE cherchent également à être associés aux procédures d'autorisation, ainsi qu'à la déclinaison opérationnelle d'éventuelles mesures compensatoires qui accompagnent ces projets.

Il faut relever que, pour occuper ces interfaces, les porteurs de SAGE ont parfois dû « gagner leur place », en insistant sur la nécessité d'être associés et en faisant preuve de ténacité pour que cette association rentre dans les mœurs.

UNE INFLUENCE DAVANTAGE RECHERCHEE PAR L'ACCOMPAGNEMENT DU DEVELOPPEMENT QUE PAR SON INTERPELLATION

Quelle est alors l'influence recherchée par les SAGE lorsqu'ils occupent ainsi ces interfaces ? Comme l'a montré l'analyse transversale, on peut distinguer une polarité au sein de laquelle s'échelonnent les différentes postures des SAGE vis-à-vis du développement territorial :

- d'un côté, il s'agit d'accompagner le développement, sans questionner ses finalités ni la logique sur laquelle il repose, afin de le rendre possible en réduisant au maximum les impacts négatifs sur la ressource et les milieux. Cette posture, marquée par un certain réalisme politique en ce qu'elle ne met pas en cause les choix pris ailleurs en matière de développement, consiste à asseoir entièrement la légitimité du SAGE dans le domaine de l'eau et les milieux aquatiques. Elle recouvre alors différents types de stratégie : de l'absence de positionnement aux interfaces avec l'aménagement du territoire à une présence mise à profit pour jouer un rôle de prescription voire, plus offensivement, d'alerte (sans mettre en cause les choix de développement, le rôle recherché du SAGE est alors d'attirer l'attention sur les difficultés qu'ils induisent vis-à-vis de la ressource et des milieux et d'appeler à la vigilance et à des garanties en la matière) ;

³⁶ Les membres du comité de pilotage signalent néanmoins à ce propos que les SAGE sont généralement mieux entendus au niveau des PLU, parce que le rapport de force avec les SAGE y est plus favorable qu'avec les SCOT, et que la relation SAGE-PLU ne doit de ce fait pas être négligée même si elle suppose effectivement des moyens humains conséquents.

- de l'autre, il s'agit, tout au moins sur certains thèmes et à certaines phases de la vie du SAGE, de jouer un rôle d'interpellation et d'exercer une influence sur les choix effectués en matière d'aménagement du territoire. Là encore, différentes stratégies sont possible pour incarner cette posture : mise en débat dans les instances du SAGE des différentes logiques de développement au travers de leurs implication respectives sur la ressources et les milieux, portage d'une discours orienté en la matière, mise en œuvre d'outils de zonages susceptibles d'orienter ensuite la planification territoriale et les projets d'aménagement. Cette posture est politiquement plus affirmée que la précédente et court bien sûr le risque d'être plus velléitaire.

45% des répondants à l'enquête estiment « que le SAGE cherche à influencer le développement du territoire pour qu'il s'adapte à la ressource et aux milieux ». L'équipe d'étude estime, notamment au vu des études de cas, que pour la grande majorité des SAGE, cet objectif est poursuivi plutôt dans une posture d'accompagnement, l'influence recherchée passant davantage par un rôle d'alerte quant à la faisabilité des choix ou de prescription pour les rendre possible plutôt que par une interpellation plus politique des choix eux-mêmes. Cette appréciation est corroborée par le fait que, selon l'enquête, influencer l'aménagement du territoire ne constitue un objectif prioritaire pour les répondants que dans 24% des cas.

Le jugement quant à cette question d'évaluation conduit donc à conclure que l'articulation des SAGE avec les autres politiques d'aménagement du territoire est réelle, mais qu'elle est plus opérationnelle que stratégique. Il s'agit globalement, et le plus souvent, d'optimiser du point de vue de l'eau la mise en œuvre opérationnelle des choix d'aménagement pris selon d'autres considérants, plutôt que de chercher, sur un plan stratégique, à les orienter. Ce constat interroge donc un point fondamental de la théorie d'action « post-LEMA », qui tend à considérer les SAGE comme constitutifs d'une politique de développement territorial à part entière : force est de constater que, sur le terrain, les SAGE s'assument encore peu comme tels. Les porteurs de SAGE, au contact de ce terrain, affichent d'ailleurs une certaine lucidité en la matière : l'influence sur l'aménagement du territoire apparaît comme la valeur ajoutée la plus faible dans l'enquête conduite.

Il serait évidemment naïf de considérer que ce constat ne découlerait que des choix politiques des instances des SAGE, qu'il ne s'agirait là que d'une question de volonté politique locale, plus ou moins affirmée face aux poids des autres politiques d'aménagement du territoire. Comme le suggère l'analyse transversale des études de cas et de l'enquête, la posture adoptée par un SAGE en la matière est, au moins en partie, déterminée par l'importance, variable d'un contexte local à un autre, d'asymétries de pouvoirs : il peut être vain de vouloir interpellé des choix pris par l'un des acteurs forts de la vie du SAGE, et politiquement plus réaliste de chercher à les accompagner le mieux possible du point de vue de la ressource et des milieux.

Q12. Les SAGE nécessaires sont-ils un levier pertinent et comment les définir ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Introduite par la LEMA, la procédure de SAGE nécessaire vise à traiter les situations souffrant d'un défaut manifeste de gouvernance locale. Il s'agit de susciter l'initiative locale en la matière en rendant obligatoire l'élaboration d'un SAGE d'ici 2015. Les périmètres concernés sont définis dans le SDAGE et cette obligation n'est pas qu'affichée : si aucune initiative locale n'émerge, l'État prend en charge l'élaboration du SAGE dès 2012.

Cette nouvelle procédure a pu être débattue et sa pertinence questionnée, en particulier dans le bassin Rhône-Méditerranée, dont on a vu que la théorie d'action « historique » reposait sur la concertation et l'initiative locale : le caractère paradoxal de cette procédure, visant à « forcer » par le haut l'initiative locale, a pu susciter quelques doutes.

Le choix du comité de pilotage a été de concentrer l'analyse sur les « vrais » SAGE nécessaires, cette expression désignant les situations où l'inscription au SDAGE découle vraiment d'une absence problématique de gouvernance locale, d'autre SAGE nécessaires renvoyant apparemment à des contextes où, inscription ou non au SDAGE, un SAGE aurait probablement émergé de toute façon à court ou moyen terme. Il semble qu'un tel cas de figure de « vrai » SAGE nécessaire soit peu répandu sur le bassin. Il n'y a vraisemblablement pas ici d'exception Rhône-Méditerranée : en effet, d'autres bassins, comme Adour-Garonne ou Artois-Picardie, ne présentent pas du tout de tels cas.

Les critères mobilisés pour instruire cette question renvoient à la connaissance et la perception par les acteurs locaux du classement en SAGE nécessaire, au portage et à l'utilisation de ce statut de SAGE « nécessaire » par les porteurs locaux de la politique de bassin (État et Agence de l'eau), aux moyens affectés à l'émergence du SAGE nécessaire ou encore à la nature des freins à prise en charge locale.

Compte tenu des moyens d'investigation, déployés pour l'essentiel sur l'analyse des SAGE classiques, une seule étude de cas a pu être conduite concernant cette procédure de SAGE nécessaire.

UNE PROCEDURE PERTINENTE AU REGARD DU DEFAUT DE GOUVERNANCE LOCALE DE CERTAINS TERRITOIRES

Le fait de ne disposer que d'une seule étude de cas sur cette procédure rend difficile de se prononcer dans l'absolu sur sa pertinence au regard des besoins locaux. Pour autant, l'étude de cas conduite suffit à montrer que, dans certains cas au moins, la situation locale souffre d'un tel défaut de gouvernance locale que le classement en SAGE nécessaire semble bien la seule voie aujourd'hui identifiée pour impulser une évolution. Dans le cas étudié en effet, des acteurs pourtant sceptiques vis-à-vis de la procédure de SAGE nécessaire estimaient qu'en l'espèce, cet outil était adapté à la situation : non pas une absence de prise en charge locale des problèmes – les thèmes de l'eau n'y sont pas orphelins – mais une incapacité constatée à diverses reprises à mettre en place une gouvernance à l'échelle où se jouent la gouvernance de la ressource, alors même que certains dossiers sont manifestement en souffrance et en situation d'urgence. La procédure de SAGE nécessaire, dans son caractère descendant et contraignant, est alors identifiée comme un moyen de provoquer un salutaire « sursaut » plaçant les acteurs concernés devant leurs responsabilités.

UNE DIFFICULTE POUR L'ÉTAT ET L'AGENCE A PORTER CET OUTIL DANS LE TERRITOIRE CONCERNE

Le cas étudié présente de fortes difficultés pour l'État et l'Agence à faire exister le dossier localement, tant du côté des acteurs locaux (collectivités) qu'au sein même de l'appareil d'Etat. S'il est difficile là encore d'en tirer une conclusion à partir d'un seul cas, les raisons qui expliquent localement ce constat sont néanmoins susceptibles de se retrouver ailleurs : manque de moyens humains qui puissent être affectés à cette mission d'animation du SAGE dans un contexte de mise en œuvre de la RGPP, risques politiques compte tenu des personnalités en présence et caractère sensible du dossier, rendant délicat son traitement au niveau préfectoral et inter-préfectoral.

Par ailleurs, le cas présente un partage des rôles entre l'État et l'Agence dont la complémentarité n'est pas optimisée, pour des raisons que, là encore, on peut considérer comme reproductibles ailleurs. Proactive pour l'inscription du cas considéré en SAGE nécessaire, l'Agence reste en retrait une fois cette inscription acquise et ce sont les services déconcentrés de l'État qui gèrent essentiellement seuls le dossier ensuite, sans doute en raison de son caractère politiquement sensible localement. Pourtant, on peut penser que le statut particulier de l'Agence aurait sans doute permis de gérer plus sereinement certains aspects, notamment lorsque des tensions inter-préfectorales se sont faites jour.

UN OUTIL QUI IMPOSE LA MISE A L'AGENDA LOCAL DE LA GESTION DE L'EAU... AU MOINS POUR L'ÉTAT DECONCENTRE

L'effet attendu d'un « sursaut » salutaire face à des responsabilités rendues incontournables par la procédure de SAGE « nécessaire » est effectivement observable dans le cas considéré, mais, au moment où l'étude de cas s'est déroulée, en partie seulement. En effet, bien que le dossier ait mis près de deux ans à acquérir une réelle existence dans l'agenda local, il a fini par devenir l'un des dossiers prioritaire pour l'État déconcentré et saisi en tant que tel par le niveau préfectoral, et ce très probablement en raison de l'approche de l'échéance de fin 2012. Ainsi, bien que cette montée en puissance puisse ne pas avoir lieu sans tensions et dysfonctionnements, ainsi que le montre le cas analysé, on peut attribuer à la procédure de SAGE nécessaire ce mérite d'imposer cette mise à l'agenda au sein de l'appareil d'État, alors même que le caractère sensible et non porté par quelque acteur local aurait sans cette procédure vraisemblablement maintenu la question de la gouvernance locale de l'eau dans la catégorie des dossiers « en souffrance », sans évolution notable.

UN JUGEMENT PLUS INCERTAIN SUR LE DECLENCHEMENT D'UNE REELLE DYNAMIQUE COLLECTIVE

Le cas choisi a été analysé au moment de cette prise en main du dossier par le niveau préfectoral : il ne permet donc pas de conclure sur la question de savoir si ce premier pas permettra de déboucher sur une dynamique locale et une prise de relais par les acteurs du territoire.

L'analyse de cas permet néanmoins d'estimer qu'une telle prise de relais dépend, en premier lieu, de la crédibilité de la « menace » que constitue la possibilité d'une prise en main par l'État de l'élaboration du SAGE, à défaut d'une initiative locale pour le faire. Or, en l'espèce, l'absence observée de réaction des acteurs locaux laisse penser que cette menace peut, au mieux, ne pas être suffisamment perçue par des acteurs insuffisamment informés de son existence ou, au pire, ne pas être prise en sérieux.

UNE MISE A L'EPREUVE POUR L'ÉTAT : PEUT-IL ASSUMER LA « MENACE » QUE CETTE PROCEDURE IMPLIQUE ?

Si le cas analysé montre la pertinence et les effets réels de cette procédure dans certaines situations problématiques, il ne permet pas de garantir une efficacité quant à l'effet recherché, à savoir l'émergence d'une gouvernance locale de l'eau à l'échelle des problèmes à résoudre. Il montre par ailleurs que cette procédure, visant en premier lieu les acteurs locaux afin de susciter leur initiative, met d'abord à l'épreuve l'appareil d'État au niveau déconcentré. C'est en effet de sa capacité, compte tenu de ses moyens humains et de ses marges de manœuvre dans la gestion de dossiers parfois politiquement exposés, que dépend la crédibilité de cette procédure et donc, in fine, son succès.

3.3. Des questions globales ou transversales

Le troisième ensemble de questions évaluatives renvoie à la politique de bassin dans son ensemble, avec deux dimensions : d'une part celle de **l'articulation entre objectifs locaux et objectifs de bassin** dans le cadre d'une politique dont la théorie d'action a évolué vers un encadrement renforcé, d'autre part celle des **résultats globaux**, à l'échelle du bassin, de la politique des SAGE. Il comprend quatre questions — deux sur chacune des deux dimensions que l'on vient d'évoquer :

- dans quelle mesure le nouvel encadrement des SAGE permet-il d'avoir une marge de manœuvre pour une planification et une gestion locale ? (Q2) ;

- quel rôle de l'Agence et de l'Etat pour concilier objectifs de bassin et marges de manœuvre locales ? (Q2 bis) ;
- quels ont été les résultats des SAGE sur le bassin, attendus ou non, à la fois sur les plans politique, socio-économique et sur le milieu naturel ? Peut-on en avoir une vision globale à l'échelle du bassin ? (Q3) ;
- en quoi les objectifs fixés par les SAGE du bassin et leur mise en œuvre répondent-ils au principe de gestion équilibrée de la ressource en eau et à l'atteinte du bon état des eaux ? (Q1)

Q2. Dans quelle mesure le nouvel encadrement des SAGE permet-il d'avoir une marge de manœuvre pour une planification et une gestion locale ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Les critères retenus pour instruire cette question sont les suivants : (1) connaissance et acceptabilité des objectifs du SDAGE et/ou du PDM par les SAGE locaux, (2) existence et saisie dans le débat local d'une marge de manœuvre pour mettre en œuvre ces objectifs SDAGE et/ou PDM, (3) existence d'objectifs locaux différents de ceux du bassin (SDAGE et/ou PDM).

UN ENCADREMENT D'AVANTAGE PERÇU COMME UN AIGUILLON QUE COMME UN CARCAN

L'analyse réalisée révèle que, dans l'ensemble, une marge de manœuvre persiste pour les acteurs locaux, même dans le cadre du nouvel encadrement des SAGE par le SDAGE et le PDM.

En matière de choix des objectifs, tout d'abord, un certain resserrement des priorités locales sur certaines thématiques reste possible, ainsi que l'a mis en évidence l'enquête réalisée auprès de l'ensemble des SAGE. Il en ressort en effet que si le partage de la ressource est un objectif prioritaire de 60% des SAGE, la qualité de l'eau n'est prioritaire que pour 40% des SAGE et la fonctionnalité des milieux ne l'est que pour 32% de ces mêmes SAGE. Ce resserrement des priorités locales peut susciter des critiques de la part des acteurs du bassin. Néanmoins ces critiques, dans bon nombre de cas, servent d'aiguillon aux acteurs locaux pour investir certains thèmes de façon plus marquée.

Il existe cependant certains thèmes pour lesquels des fortes incompréhensions s'expriment entre objectifs de bassin et objectifs locaux. Il en va ainsi notamment de l'hydromorphologie, dans le sud du bassin en particulier, qui est une source de conflits entre échelle de bassin et échelle locale, cette dernière estimant la vision de bassin trop éloignée des réalités culturelles et historiques locales. Enfin, au delà de la question du choix des objectifs, de nombreux SAGE estiment qu'une marge de manœuvre subsiste localement sur les voies à emprunter pour atteindre les objectifs attendus au niveau du bassin.

Ce ressenti globalement assez positif sur le « nouvel encadrement » des SAGE est sans nul doute à mettre au crédit de la longue expérience du bassin Rhône Méditerranée en matière de concertation entre niveaux territoriaux. Les objectifs par masse d'eau du SDAGE et/ou du PDM ont été en effet le plus souvent définis avec les acteurs locaux, dont les SAGE quand il en existait un. La consultation d'autres bassins justifie également ce propos. Ainsi, en Adour Garonne par exemple, la déclinaison départementale du PDM en PAOT est une source de crispations importantes avec les SAGE, pas toujours associés à cette démarche obligatoire dans tous les bassins, alors qu'elle ne semble poser aucun problème significatif en Rhône Méditerranée.

UN ENCADREMENT PROCEDURAL NETTEMENT PLUS MAL VECU

Si la question de l'encadrement des objectifs ne semble pas trop amoindrir la marge de manœuvre locale, l'encadrement accru, ou le renforcement, des aspects procéduraux est nettement plus mal vécu, car il est perçu comme préjudiciable à la qualité de la planification. Ainsi en va-t-il par exemple des nécessités de révision dans un calendrier contraint, de la nécessité de réaliser une évaluation environnementale ou encore de l'articulation complexe des délais de réalisation des études de volumes préalables avec l'échéance des révisions.

Q2bis. Quel rôle de l'Agence et de l'Etat pour concilier objectifs de bassin et marges de manœuvre locales ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Les critères retenus pour instruire cette question sont les suivants : (1) perception par les acteurs des SAGE du rôle de l'Agence et de l'Etat, (2) mode de participation de l'Agence et de l'Etat au débat sur les objectifs et leur mise en œuvre, (3) existence de moments clés où leur rôle a été déterminant dans le processus.

DES ACTEURS IMPORTANTS, AVEC CHACUN SA SPECIFICITE

L'analyse conduite et développée dans les parties précédentes du rapport souligne la perception largement positive des acteurs locaux sur le rôle de l'Agence et de l'Etat, perçus comme des acteurs importants, notamment pour apporter un appui technique et porter localement les objectifs de bassin. Au delà de ces points communs, chacun de ces deux acteurs est également perçu avec ses spécificités : l'Agence est notamment davantage perçue comme en capacité de faciliter l'articulation entre les objectifs de bassin et les objectifs locaux, alors que l'Etat est davantage perçu comme garant des étapes et du calendrier de la procédure. Le « cœur de métier » de chacun d'une part, les moyens humains dont ils disposent, d'autre part, sont vraisemblablement des facteurs explicatifs de ces différences. Ces dernières soulignent les écueils que chacun de ces acteurs doit éviter : être trop proche du local pour être critique ou être trop loin du terrain pour être compris.

Q3. Quels ont été les résultats des SAGE sur le bassin, attendus ou non, à la fois sur les plans politique, socio-économique et sur le milieu naturel ? Peut-on avoir une vision globale de ces résultats à l'échelle du bassin ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Les critères retenus pour instruire cette question sont les suivants : (1) plus values diverses des SAGE, (2) rôle attribué au SAGE dans ces différentes évolutions positives, (3) comparaison de l'évolution des territoires SAGE par rapport au reste du bassin.

DES PLUS VALUES AVEREES SUR LE PLAN POLITIQUE

Les réponses précédemment apportées ont mises en évidence des plus values fortes des SAGE sur l'appropriation des enjeux liés à l'eau et aux milieux aquatiques (Q4) et sur la baisse de la conflictualité entre les acteurs, y compris de façon préventive (Q4 et Q7). Ces plus values attestent que des résultats probants peuvent être attribués au SAGE sur le plan politique.

DES PLUS VALUES CONTRASTEES SUR LE PLAN SOCIO-ECONOMIQUE

Sur le plan socio-économique, les plus values mises en évidences dans le cadre de l'analyse apparaissent contrastées. En premier lieu, il faut souligner le probable effet amplificateur des SAGE sur les dépenses de l'Agence, et plus largement sur la mise en œuvre d'actions opérationnelles, qui génèrent de l'activité socio-économique (investissements, travaux, études,...). Par ailleurs, les acteurs des SAGE ont le souci de prendre en compte les effets socio-économiques de leurs décisions impliquant les usagers, comme en témoigne par exemple les accords techniques et financiers mis en place sur certains bassins pour permettre le turbinage de débits réservés relevés par le SAGE, afin de compenser les pertes économiques induites par cette décision. Enfin, la posture d'accompagnement du développement territorial souvent adoptée par les SAGE peut être vue comme source de plus values socio-économiques dans la mesure où elle favorise la poursuite de ce développement en intégrant la prise en compte de la ressource en eau.

Néanmoins, d'autres éléments de l'analyse invitent à une appréciation plus nuancée des effets socio-économiques des SAGE. Tout d'abord, nous avons souligné que les SAGE n'avaient, pour l'heure, qu'une influence très limitée sur l'aménagement du territoire. Ensuite, et a contrario de ce qui précède, le fait qu'ils ne soient que rarement en capacité d'interpeller le développement territorial à l'œuvre sur leur territoire peut être considéré comme un risque sur le plan socio-économique. En effet, cette faible capacité d'interpellation augmente les risques de poursuite d'un développement non durable du point de vue de la ressource en eau et de la qualité des milieux pouvant se traduire à terme par des effets négatifs sur le développement socio-économique.

DES PLUS VALUES INCERTAINES SUR LE MILIEU

L'analyse des dépenses de l'Agence comme celle des mesures du PDM confirme que les SAGE ont une action spécifique (c'est-à-dire différente en termes de nature des actions conduites) et renforcée (par rapport aux autres territoires) sur certains thèmes prioritaires : gestion quantitative et hydromorphologie notamment. Cette analyse révèle a contrario que dans le domaine des pollutions diffuses agricoles (pesticides notamment), le SAGE n'a pas de plus value spécifique par rapport aux autres outils de gestion locale concertée. Mais ces éléments tiennent aux réalisations et on ne peut en déduire de façon certaine des effets sur la qualité des milieux.

Une plus value des SAGE est néanmoins plus tangible du point de vue de son impact sur la qualité des milieux : il s'agit de l'augmentation des débits réservés, à mettre au crédit de ces procédures dans un certain nombre de cas.

Même si ces différents éléments constituent des indices favorables, sauf pour les pollutions diffuses par les phytosanitaires, il est très difficile de conclure sur les résultats des SAGE sur la qualité des milieux aquatiques, en l'absence de données de suivi de cette qualité fiables sur une assez longue période de temps. Cette relative faiblesse des indicateurs de suivi de la qualité des milieux s'observe à la fois au niveau local (pour un SAGE donné) et au niveau du bassin, rendant aujourd'hui impossible une comparaison robuste de l'évolution de la qualité des milieux sur les territoires de SAGE avec celle des autres territoires du bassin³⁷. Cette comparaison est pourtant très importante pour évaluer l'effet propre des SAGE par rapport aux autres politiques de gestion concertée menées sur le bassin.

³⁷ Les problèmes rencontrés sont de diverses nature : indicateurs pas toujours appropriés, nombre insuffisant de points de suivi, protocoles de suivi variable dans le temps rendant les comparaisons difficiles. Globalement, il semble que le suivi de bassin soit conçu pour fournir une image statistiquement fiable de l'évolution de la qualité de la ressource et des milieux à cette échelle globale, dans la perspective notamment du reporting européen, mais qu'il s'avère peu approprié pour effectuer une telle comparaison entre différents types de territoires *au sein* du bassin.

Q1. En quoi les objectifs fixés par les SAGE du bassin et leur mise en œuvre répondent-ils au principe de gestion équilibrée de la ressource en eau et à l'atteinte du bon état des eaux ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Cette question renvoie aux deux finalités affichées dans la théorie d'action des SAGE (gestion équilibrée d'une part et atteinte du bon état d'autre part) et donc à un point largement débattu en comité de pilotage à propos de ces deux finalités, à savoir le fait qu'elles ne sont pas forcément toujours synergiques³⁸. En effet la satisfaction des usages, synonyme de gestion équilibrée, ne garantit pas nécessairement la couverture des besoins des milieux. Par ailleurs, il est difficile d'objectiver la gestion équilibrée, l'absence de conflictualité constituant un critère possible mais non suffisant. Cette question n'est donc pas aisée à traiter.

Les critères retenus pour tenter néanmoins de l'instruire sont les suivants : (1) pertinence des objectifs affichés dans les SAGE au regard des enjeux/problèmes identifiés dans le PDM ou le SDAGE de 1996 pour les SAGE anciens, (2) spécificités des enjeux PDM des territoires SAGE par rapport à la moyenne des bassins versants, (3) modification du degré de conflictualité et/ou des règles de partage de la ressource.

DES PROBLEMES A TRAITER PLUS NOMBREUX, SPECIFIQUES ET MIS EN EXERGUE DANS LE SDAGE

Nous avons déjà souligné plus haut que le nombre de problèmes à traiter — recensés dans le PDM — étaient plus nombreux dans les SAGE que dans les autres territoires. Le tableau ci-après montre en outre que bon nombre de problèmes à traiter apparaissent nettement plus souvent dans les bassins versants SAGE que dans les autres, conférant au SAGE une forme de spécificité dans le traitement de nombreux problèmes. Il en va ainsi notamment de la dégradation morphologique, du déséquilibre quantitatif, des substances dangereuses (dont les pesticides), de la pollution domestique et industrielle, de la pollution agricole ou encore des problèmes de transport sédimentaire.

³⁸ Ce dont on rend compte par un point d'interrogation à côté du lien entre ces deux finalités dans l'arbre des objectifs rendant compte de la théorie d'action de la politique des SAGE (cf. partie sur le référentiel d'évaluation).

Occurrence de chaque type de problème à traiter dans les différentes catégories de bassins versants en Rhône Méditerranée (source PDM)

	SAGE + Contrats de Milieux recouvrant fortement un SAGE	Contrats de Milieux seul ou recouvrant faiblement un SAGE	Sans démarche concertée
Dégradation morphologique	87%	78%	66%
Déséquilibre quantitatif	72%	65%	29%
Substances dangereuses hors pesticides	69%	54%	41%
Pollution par les pesticides	67%	55%	50%
Altération de la continuité biologique	64%	64%	33%
Pollution domestique et industrielle hors substances dangereuses	59%	49%	21%
Gestion locale à instaurer ou développer	44%	35%	47%
Problème de transport sédimentaire	38%	30%	5%
Pollution agricole : azote, phosphore et matières organiques	33%	23%	20%
Menace sur le maintien de la biodiversité	23%	29%	23%
Perturbation du fonctionnement hydraulique	18%	20%	22%
Autre problème	8%	5%	7%
Eutrophisation excessive	0%	4%	0%
Problème d'intégration de la problématique eau dans l'aménagement du territoire	0%	2%	0%

DES EFFETS PRESUMES PLUS TANGIBLES SUR LA GESTION EQUILIBREE

Si l'on part du principe que ces problèmes à traiter correspondent aux enjeux pour atteindre le bon état, reste ensuite à savoir si les objectifs fixés par les SAGE et leur mise en œuvre permettent bien de les traiter de façon exhaustive et efficace. Sur ce point, la gouvernance mise en place au sein du bassin, et notamment avec le nouvel encadrement « post LEMA » des SAGE, apporte une certaine garantie de principe. En effet, le comité d'agrément examine les projets de SAGE au regard des problèmes identifiés dans le PDM et des objectifs fixés dans le SDAGE, et les services de l'Agence et de l'Etat œuvrent sur le terrain pour articuler au mieux les objectifs locaux et de bassin (cf. Q2). La pertinence des objectifs locaux au regard des besoins identifiés est donc — au moins formellement — assurée par la gouvernance existante.

Néanmoins cette pertinence a priori des objectifs locaux ne garantit pas que les problèmes seront tous réellement traités, car se superpose ici un enjeu d'efficacité : afficher un objectif ne suffit pas toujours pour l'atteindre. Or, en matière d'atteinte des objectifs des SAGE, les réponses aux questions précédentes nous apprennent :

- d'une part que les objectifs relatifs au partage de la ressource sont plus investis localement que ceux relatifs à la qualité des milieux ;
- d'autre part que les résultats les plus tangibles portent sur l'appropriation des enjeux et la résolution des conflits d'usage, y compris de manière préventive avec la modification durable des règles de partage de la ressource.

Ces deux éléments permettent d'avancer une présomption d'effet plus tangible sur la gestion équilibrée, celle sur l'atteinte du bon état étant plus incertaine au regard des éléments dont on dispose pour l'évaluer.

3.4. Des questions sur les conséquences de la réforme des collectivités

Le dernier ensemble de questions évaluatives traite de la cohérence externe de la politique des SAGE avec la réforme en cours des collectivités territoriales. Compte tenu de l'étendue potentielle de ce sujet, et de l'existence d'autres travaux pour le traiter, le comité de pilotage de l'évaluation a souhaité limiter les investigations sur ce dernier ensemble de questions, en retenant seulement deux points : celui d'une part des conséquences potentielles sur les structures porteuses, et celui, d'autre part, des conséquences potentielles sur l'implication dans les SAGE des collectivités territoriales.

Q11a. Dans quelle mesure cette réforme aura-t-elle un impact sur la pérennité et la pertinence des structures porteuses ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Les critères retenus pour instruire cette question sont les suivants : (1) degré de préoccupation suscité par la réforme, (2) mode d'anticipation des conséquences.

LA REFORME N'EST GLOBALEMENT PAS ANTICIPEE COMME UN BOULEVERSEMENT, MAIS CONSTITUE UNE PREOCCUPATION

L'analyse développée plus haut dans ce rapport montre que la réforme des collectivités est considérée comme un enjeu par 70% des répondants à l'enquête exhaustive menée auprès des SAGE : c'est donc bien une préoccupation. Toutefois la majorité des acteurs semblent optimistes sur la capacité des structures porteuses à s'adapter à cette réforme. Un certain nombre d'évolutions sont toutefois à prévoir :

- d'une part sur le périmètre des structures porteuses, qui devront être très ajustées aux périmètres de SAGE, sauf à voir les EPTB renforcés dans le portage des SAGE ;
- d'autre part sur la composition des membres des structures porteuses et des CLE, dans lesquelles les structures intercommunales devraient être renforcées au détriment des communes, ce qui pourrait modifier les asymétries de pouvoir existantes.

Q11b. Dans quelle mesure cette réforme aura-t-elle un impact sur l'implication des collectivités territoriales ?

COMPREHENSION DE LA QUESTION ET CRITERES ASSOCIES

Le critère retenu pour instruire cette question est le risque de désengagement lié aux modifications de compétences et/ou aux questions budgétaires.

UN ENJEU IMPORTANT AU REGARD DE L'IMPLICATION ACTUELLE DES CONSEILS GENERAUX

L'analyse ayant souligné l'implication forte des conseils généraux dans bon nombre de SAGE, que ce soit sur le plan de l'apport financier, de l'appui logistique — allant jusqu'à assumer le rôle de structure porteuse — ou de la participation active aux instances du SAGE, la réforme des collectivités est un enjeu important pour les SAGE au regard de cette implication. Compte tenu des incertitudes actuelles sur la future répartition des compétences, il est difficile d'en dire plus à ce stade.

DES CONSEILS REGIONAUX EN APPARENCE PLUS DISTANTS, MAIS PORTEURS EGALEMENT D'ENJEUX

De prime abord, les conseils régionaux sont apparus moins directement impliqués dans les SAGE : rarement membres du bureau, ils ont parfois un rôle financier non négligeable mais sont moins impliqués comme partenaires opérationnels. Un certain nombre d'éléments amène toutefois à considérer que l'enjeu de la réforme des collectivités est également important au regard de cet acteur. D'une part leur compétence en aménagement du territoire les rapproche des SAGE dans la théorie d'action post LEMA, comme le montre les articulations existantes entre certains enjeux des SAGE et les grands projets d'infrastructures portés par les régions (transferts d'eau notamment). D'autre part, la réforme du mode de scrutin pour les élus régionaux pourrait renforcer leur implication locale au sein du territoire sur lequel ils sont élus. Enfin, la complémentarité renforcée avec la réforme entre les collectivités régionales et départementales pourrait favoriser l'implication des régions à travers celle des départements.

3.5. Les enseignements majeurs de l'évaluation

Le **premier enseignement** majeur qui se dégage de l'évaluation est la **validation globale de la théorie d'action historique** de la politique des SAGE telle qu'elle a été conduite dans le bassin Rhône Méditerranée. En effet, les principaux leviers d'action de cette théorie d'action historique se révèlent efficaces, y compris les plus controversés par les acteurs les plus critiques vis-à-vis de cette politique :

- la concertation est bien au cœur des théories d'action locales des SAGE, et elle est globalement efficace puisqu'elle permet dans la plupart des situations l'appropriation des enjeux et des règles de partage de la ressource, ces dernières crédibilisant en retour l'investissement dans la démarche concertée ;
- les SAGE ne freinent pas l'action opérationnelle, mais l'amplifient au contraire puisque les dépenses de l'Agence sont plus importantes dans les territoires de SAGE que dans les autres territoires, alors que le nombre de problèmes à traiter y est supérieur ;
- les choix faits en terme de périmètres sont opérationnels, tant du point de vue de la concertation que de celui de l'action ;
- enfin, la lenteur et la complexité de la démarche sont avérées, mais constituent en quelque sorte le prix à payer pour des plus values reconnues.

Cette appréciation globalement favorable s'explique par l'investissement de longue date du bassin sur les démarches de gestion territoriale concertée, et par les synergies entre SAGE et contrats de milieux, notamment pour coupler concertation et action opérationnelle. Elle comporte toutefois un bémol si on considère le seul point de vue de la politique des SAGE : en référence à la théorie d'action historique, la plus value spécifique des SAGE par rapport aux autres outils mobilisés dans le cadre de cette gestion concertée (contrats de milieux) n'est pas évidente dans le domaine de la concertation et de l'action opérationnelle, ces autres

outils produisant des effets similaires (ce qui occasionne parfois des enjeux de concurrence entre les deux procédures).

Le **deuxième enseignement** majeur est **l'investissement encore inabouti de la théorie d'action post LEMA** de la politique des SAGE. Cette théorie d'action complète la précédente à la fois sur le plan des finalités (l'atteinte du bon état complète la gestion équilibrée) et sur le plan des leviers d'actions (portée juridique renforcée, encadrement des objectifs par la planification au niveau du bassin, influence recherchée sur les politiques d'aménagement du territoire). Or ces nouveaux leviers d'action apparaissent pour la plupart encore peu investis :

- malgré un certain investissement des SAGE pour être présents dans les SCOT, l'influence recherchée sur l'aménagement du territoire se situe davantage dans l'accompagnement que dans l'interpellation, comme si les SAGE ne s'assumaient pas comme une politique de développement territorial à part entière ;
- la portée juridique est encore timidement investie, faute de compétences et d'expérience, mais aussi parce que son articulation positive avec la concertation ne va pas de soi pour de nombreux acteurs.

Pourtant, les quelques SAGE qui ont davantage investi cette nouvelle théorie d'action semblent la valider en associant étroitement la portée juridique et la concertation. Par ailleurs, c'est bien dans cette nouvelle théorie d'action que résident aujourd'hui les marges de progrès les plus évidentes pour améliorer la politique des SAGE sur le bassin, ainsi que pour différencier les SAGE des autres outils de gestion concertée. En effet, les acteurs ont conscience que l'influence sur les politiques d'aménagement du territoire constitue actuellement le défi majeur des politiques de l'eau du bassin, pour lequel les SAGE auraient un rôle spécifique à jouer.

Le **troisième enseignement** majeur porte sur **l'articulation entre échelle locale et échelle de bassin**, que l'on peut considérer comme bénéficiant **d'acquis solides** et présentant en même temps **certaines insuffisances**. Cette articulation est en effet un investissement historique du bassin Rhône Méditerranée, allant de pair avec celui de la gestion territoriale concertée : accompagnement technique des acteurs locaux par les services de l'Agence et de l'Etat, association des acteurs locaux à l'élaboration des documents de planification à l'échelle de bassin. Toutefois, l'importance de cette articulation s'est accrue avec la théorie d'action post LEMA des SAGE du fait de l'encadrement renforcé des objectifs locaux par les objectifs de bassin. Les acquis du bassin Rhône Méditerranée en la matière expliquent en grande partie que ce renforcement de l'encadrement des objectifs soit davantage perçu comme un aiguillon que comme un carcan, même si quelques thématiques suscitent des tensions (hydromorphologie notamment). Par ailleurs, le renforcement de l'encadrement sur le plan procédural (délais, articulation avec d'autres dispositifs, révision,...) est pour sa part nettement plus mal vécu par les acteurs locaux. Ces tensions soulignent que **l'articulation entre échelle locale et échelle de bassin est fortement investie sur le plan technique, mais qu'elle ne l'est pas assez sur le plan politique** alors même que son importance se renforce. Or, afin de répondre pleinement à l'ambition de la théorie d'action post LEMA, les acteurs des SAGE ont besoin du soutien politique des acteurs de bassin (comité de bassin, préfets), notamment pour assurer la gestion des asymétries de pouvoir qu'elle implique.

3.6. Les recommandations

Les recommandations formulées à l'issue de cette évaluation découlent logiquement des enseignements qui viennent d'être évoqués, et plus largement de l'ensemble des résultats cognitifs de l'évaluation. Elles ont été élaborées par l'évaluateur à l'issue d'un processus très participatif ayant mobilisé successivement les membres du comité de pilotage, les pilotes de la politique de bassin et les présidents de CLE.

Ces recommandations sont regroupées en trois ensembles : les deux premiers (A et B dans ce qui suit) portent sur **la stratégie et les objectifs** de la politique des SAGE dans le bassin Rhône Méditerranée et le troisième ensemble (noté C dans ce qui suit) porte sur son animation à l'échelle du bassin. Ces trois ensembles, s'ils ont chacun leur logique, forment néanmoins un tout cohérent car ils ne sont pas dénués de liens : les deux premiers ensembles sont liés entre eux parce qu'ils contribuent tous les deux à investir pleinement la théorie d'action des SAGE et le troisième ensemble est lié avec les deux premiers parce que l'animation d'une stratégie est toujours une condition à l'atteinte de ses objectifs.

Enfin, conformément aux attendus de l'étude, les recommandations des deux premiers ensembles sont différenciées selon l'échelle des acteurs à laquelle elles s'adressent principalement : échelle locale ou échelle de bassin. Cette distinction n'a pas été réalisée dans le troisième ensemble, car elle ne s'y justifiait pas, les recommandations portant essentiellement sur l'articulation des acteurs entre ces deux échelles.

A. Renforcer la capacité d'interpellation du développement territorial

Les enseignements de l'évaluation soulignent la difficulté actuelle des SAGE à interpeller le développement territorial, alors que ce serait nécessaire dans un certain nombre de cas au regard des enjeux de durabilité de la ressource en eau et des milieux aquatiques, et que c'est un effet recherché des SAGE dans la théorie d'action actuelle du bassin. Ce premier ensemble de recommandations vise donc à renforcer cette capacité, ce qui nécessite des évolutions à la fois à l'échelle des SAGE eux mêmes et à l'échelle du bassin.

AU NIVEAU DU SAGE

A1. GENERALISER L'EFFORT PROSPECTIF ET DE REFLEXION STRATEGIQUE AUX PHASES CLES (TENDANCES ET SCENARIOS, REVISION)

La démarche prospective, notamment lorsqu'elle fait appel à la formalisation de scénarios, est un bon outil pour questionner les tendances à l'œuvre en matière de développement territorial et s'interroger sur sa durabilité. La mobilisation de ce type d'outil, et l'animation d'un débat en CLE sur la base de ses résultats, devrait donc être réalisée de façon quasiment systématique aux phases clés de la démarche que sont d'une part la phase « tendances et scénarios » lors de l'élaboration du SAGE et d'autre part les phases de révision. Cela n'est pas le cas aujourd'hui, soit parce que ce type d'outil n'est pas mobilisé (cas fréquent des révisions), soit parce qu'il l'est de façon trop rapide ou incomplète (cas de certaines phases « tendances et scénarios », qui ne formalisent pas toujours différents scénarios ou restent centrées sur des scénarios technico-financiers d'intervention sans réflexion stratégique). Généraliser le recours à ce type de méthode est donc un enjeu pour renforcer la capacité d'interpellation. Cela suppose pour la CLE de tenir compte des moyens nécessaires à sa mise en œuvre (délais, investissement humain et financier,...), et, pour les partenaires de la démarche, (1) d'apporter leur soutien aux acteurs locaux dans leur volonté d'y avoir recours, (2) d'être vigilant sur le contenu des stratégies et les compétences des prestataires choisis pour conduire les démarches.

A2. S'ASSURER DE LA PRESENCE DES ACTEURS CLES VIS-A-VIS DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DANS LA CLE ET SES INSTANCES

La composition de la CLE et des autres instances du SAGE (bureau en particulier) porte en elle même une part de la capacité du SAGE à interpeller le développement territorial à l'œuvre sur son territoire. En effet, la présence des acteurs porteurs de ce développement dans ces instances favorise la mise à l'agenda des enjeux d'articulation entre politique de l'eau et politique de développement territorial. Les acteurs auxquels nous pensons concrètement ici sont le ou les porteur(s) de SCOT sur le territoire du SAGE, les porteurs de grands projets d'infrastructures ou encore les élus dédiés à l'aménagement du territoire dans leurs collectivités. Il s'agit donc pour les acteurs du SAGE de favoriser leur implication en amont des arrêtés préfectoraux de composition et/ou de renouvellement de la CLE, et de

favoriser leur participation dans les instances mises en place par la CLE elle même (bureau notamment).

A3. PORTER LA VOIX DE LA CLE PENDANT L'ELABORATION ET UNE FOIS LE DOCUMENT APPROUVE

Au delà des phases d'élaboration et de révision, la capacité d'interpellation passe aussi pour le SAGE par la capacité à se faire entendre auprès des acteurs et des politiques de développement territorial au cours de ses phases de mise en œuvre. Deux pistes d'action sont ici envisagées :

- la première consiste à élaborer une véritable stratégie d'action en matière de réponse aux sollicitations administratives dans le cadre de la consultation obligatoire ou optionnelle du SAGE par les services de l'Etat. Ces avis rendus par la CLE sont en effet un levier important pour porter la voix du SAGE. Mais les sollicitations peuvent être très nombreuses, surtout si le SAGE a bien trouvé sa place dans le jeu d'acteurs local, sur des projets qui n'ont pas tous le même impact sur les enjeux majeurs d'articulation avec le développement territorial. Par conséquent, élaborer une stratégie consistant à définir des priorités en matière d'avis à rendre, et des procédures différentes en fonction des priorités définies (débat en CLE pour les avis prioritaires, responsabilité du bureau pour les avis jugés moins prioritaires,...) est un moyen d'optimiser la portée de la voix du SAGE auprès des acteurs du développement territorial ;
- la seconde piste consiste à créer des groupes de travail spécifiques au sein des CLE sur l'articulation entre politique de l'eau et politique de développement territorial, afin de garantir une mise à l'agenda « en continu » de cette problématique. Ces groupes de travail pourraient d'ailleurs être impliqués dans la gestion des avis à donner évoquée ci-dessus.

Ces pistes d'action pour mieux se faire entendre demandent évidemment des moyens adaptés à leur mise en œuvre. En effet, gérer des avis ou animer un groupe de travail demande évidemment des moyens humains. Par ailleurs, le fait de porter la voix du SAGE auprès des acteurs et des politiques de développement territorial renvoie également au profil des animateurs de SAGE, qui doivent être en capacité de saisir les enjeux de ce domaine de politique.

A4. MOBILISER DAVANTAGE LES CONSEILS REGIONAUX (ELUS, SERVICES)

L'évaluation a montré que les conseils régionaux étaient souvent assez distants par rapport aux SAGE, alors qu'ils sont porteurs, de par leurs compétences, d'enjeux forts en matière d'aménagement du territoire. Les mobiliser davantage pourrait ainsi contribuer à renforcer la capacité d'interpellation des SAGE, notamment vis-à-vis de certains projets d'infrastructures particulièrement impactants pour le développement territorial. Pour y parvenir, deux pistes sont là encore envisagées :

- d'une part, se saisir des schémas régionaux issus du Grenelle de l'Environnement (Schéma Régional de Cohérence Ecologique, Schéma Régional Climat Air Energie) comme points d'accroche pour les services régionaux. En effet les acteurs des SAGE peuvent à la fois décliner localement et nourrir ces schémas, ce qui peut se révéler particulièrement utile pour les acteurs régionaux ;
- d'autre part, saisir les opportunités de la réforme des collectivités territoriales : le lien des élus régionaux au territoire devrait être renforcé par le nouveau mode de scrutin, ainsi que la complémentarité des conseils régionaux et généraux, ces derniers étant déjà actuellement fortement impliqués dans les SAGE.

AU NIVEAU DU BASSIN RHONE MEDITERRANEE**A5. APPORTER UN APPUI DU COMITE DE BASSIN POUR GERER LES ASYMETRIES DE POUVOIR**

L'évaluation a mis en évidence que les asymétries de pouvoir à gérer localement étaient logiquement un frein important à l'adoption d'une posture d'interpellation du développement territorial. Il est donc important de soutenir politiquement les SAGE dans cette gestion des asymétries de pouvoir, lorsqu'il apparaît nécessaire de renforcer leur capacité d'interpellation face à un enjeu de durabilité de la ressource en eau ou des milieux aquatiques. Le premier soutien en la matière peut et doit venir du comité de bassin. Trois pistes sont envisagées pour apporter ce soutien :

- la signature de certains courriers adressés aux Présidents de CLE par le Président du comité de bassin. Le développement de ce type de courrier conforterait utilement les positions ou avis préparés par les services de l'Etat à l'attention des Préfets sur les SAGE (voir A.6 ci-après) ;
- la mise en débat au sein du comité de bassin des enjeux d'articulation entre politique de l'eau et politique d'aménagement du territoire, en mobilisant notamment les élus représentant les régions et les départements au comité de bassin ;
- l'émergence d'un véritable réseau des Présidents de CLE, représenté au sein du comité de bassin et permettant ainsi d'attirer l'attention de ce dernier sur des enjeux forts à gérer localement (voir sur ce point la recommandation C.2 ci-après).

A6. APPORTER UN APPUI DES PREFETS POUR GERER LES ASYMETRIES DE POUVOIR

Le second soutien politique qui peut être apporté aux SAGE pour gérer les asymétries de pouvoir en cas de nécessité d'interpellation du développement territorial est à chercher du côté de l'Etat et notamment des Préfets. En premier lieu le Préfet coordonateur de bassin pourrait relayer auprès des Préfets de départements l'importance des SAGE. En second lieu, il apparaît important que les Préfets de départements considèrent les SAGE comme une politique d'aménagement du territoire au même titre que les SCOT et y accordent le même investissement et la même attention. Il convient de souligner à ce propos qu'au delà du soutien que cela apporterait aux acteurs locaux, un éventuel appui apporté aux SAGE pour influencer les SCOT offrirait une garantie importante en matière de compatibilité des SCOT avec le SDAGE, et constituerait donc une gestion du risque de contentieux administratif.

A7. INSTAURER DES NOUVEAUX CRITERES POUR LES AVIS DU COMITE D'AGREMENT

Le renforcement de la capacité d'interpellation passe également par l'instauration de nouveaux critères à examiner lors des passages des SAGE pour avis au comité d'agrément. En effet les critères ont à la fois une vertu mobilisatrice (les porteurs locaux cherchent à y répondre) et/ou un rôle de garde fou (ils sont alertés s'ils ne s'y sont pas intéressés). Les critères envisagés pour mieux investir, lorsque c'est nécessaire, cet enjeu de l'interpellation du développement territorial sont :

- l'existence d'un diagnostic et/ou d'une position du SAGE vis-à-vis du besoin éventuel d'interpellation : selon la CLE, le développement territorial à l'œuvre est-il durable du point de vue de la ressource en eau et des milieux aquatiques ? Sur quels enjeux et territoires en particulier une interpellation des choix de développement à l'œuvre serait ou non nécessaire ?
- l'expression d'une position souhaitée dans le jeu institutionnel local, et des moyens dont les acteurs envisagent de se doter pour la tenir : les acteurs du SAGE

souhaitent-ils investir fortement les SCOT ? Les PLU ? Sur quels moyens institutionnels, organisationnels et humains comptent-ils pour cela ? ... ;

- en lien avec les deux points précédents, l'expression d'attentes éventuelles en matière de soutien par le niveau de bassin.

A8. VEILLER A CE QUE L'ETAPE DE REVISION EXAMINE DE FAÇON APPROFONDIE LE RAPPORT AU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Cette recommandation fait écho à la première (A1) du point de vue des acteurs de bassin. Il leur revient en effet de cadrer l'étape de révision de telle façon qu'elle permette, surtout si les acteurs du SAGE ont mis en avant lors de l'élaboration la nécessité d'être vigilant, de réexaminer de façon approfondie le rapport du SAGE au développement territorial. Ceci suppose une fréquence de révision suffisamment longue pour ne pas alourdir démesurément la procédure, le choix d'outils adaptés (démarches prospectives) et un appui suffisant en termes de moyens.

A9. FORMALISER DES RELATIONS A L'ECHELLE DU BASSIN AVEC LES ACTEURS DE LA PLANIFICATION TERRITORIALE

La capacité d'interpellation passe également par un rapprochement des acteurs intervenant dans la gestion territoriale de l'eau et dans la planification territoriale, afin de parvenir à une forme de culture commune. A l'échelle du bassin Rhône Méditerranée, un appui des services de l'Etat intervenant dans le domaine des documents d'urbanisme est déjà en place, il prévoit l'organisation de journées techniques de déclinaison du guide « SDAGE et urbanisme » au niveau régional sous l'égide des DREAL et des délégations de l'Agence. Cette initiative pourrait être complétée par la formalisation de relations entre les porteurs de la politique de bassin, d'une part, et des acteurs comme les agences d'urbanisme ou les communautés d'agglomérations, qui sont des intervenants majeurs de la planification territoriale. Le contenu des conventions qui pourraient être formalisés entre ces acteurs reste à préciser, mais l'expérience du bassin Adour Garonne donne une piste avec la réalisation de formations aux enjeux de la politique de l'eau destinées aux acteurs de la planification territoriale. Des besoins de formation à la compatibilité SDAGE des bureaux d'étude impliqués dans la réalisation des SCOT existent notamment, ainsi que des besoins de formation des syndicats de bassin versant aux enjeux de la prise en compte de l'eau dans les SCOT et les PLU.

A10. APPUYER L'OBTENTION DU STATUT DE PPA PAR LES STRUCTURES PORTEUSES

La dernière recommandation de ce premier ensemble sur le renforcement de la capacité d'interpellation porte sur le renforcement du statut des SAGE pour mieux légitimer leur intervention sur les politiques de planification territoriale. Ce renforcement statutaire ne peut a priori s'envisager que pour la structure porteuse, la CLE n'ayant pas pour l'heure de personnalité juridique. Il pourrait notamment porter sur le statut de Personne Publique Associée à la rédaction des documents d'urbanisme, aujourd'hui accordée selon le bon vouloir des communes aux structures porteuses de SAGE qui en font la demande. L'appui apporté par les acteurs de bassin pourrait prendre deux formes : d'une part porter le message de l'intérêt d'accorder ce statut aux structures porteuses de SAGE, d'autre part porter une demande de modification du code de l'urbanisme afin que ce statut soit systématiquement accordée aux structures porteuses de SAGE s'il en existe une sur le territoire concerné. Les discussions menées dans le cadre de l'élaboration de ces recommandations ont néanmoins soulevé l'idée que cette démarche n'était pas dénuée de risques. En effet, un statut de PPA inscrit dans le code de l'urbanisme suppose d'avoir ensuite les moyens de l'assumer, sous peine de risquer de se retrouver de fait dans la situation de la « chaise vide », laquelle peut se révéler contre-productive au regard de la capacité d'interpellation (rendue difficile, lorsque l'on est considéré comme ayant été associé à la décision que l'on souhaiterait interpellé, le cas échéant par la voie contentieuse notamment : « qui ne dit mot consent » !). Les moyens humains importants nécessaires à la

mise en œuvre de ce statut de PPA conduisent d'ailleurs certains acteurs à proposer une autre piste pour renforcer le statut des SAGE via leur structure porteuse : celle de l'obtention d'un siège au Conseil de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST). Cette piste ne fait toutefois pas l'unanimité, au regard de l'étendue des thématiques traitées par ce Conseil, qui pourrait conduire à une forme de dispersion pour les acteurs du SAGE.

B. Affirmer la spécificité des SAGE

Les enseignements de l'évaluation soulignent que l'historique des démarches de gestion concertée en Rhône Méditerranée entraîne une faible lisibilité des spécificités des SAGE pour de nombreux acteurs. Ces enseignements mettent également en avant l'opportunité que représente l'investissement de la théorie d'action actuelle pour affirmer cette spécificité des SAGE. Ce deuxième ensemble de recommandations vise donc à saisir cette opportunité, ce qui nécessite comme précédemment des évolutions à la fois à l'échelle des SAGE eux mêmes et à l'échelle du bassin.

AU NIVEAU DU SAGE

B1. RENFORCER LE ROLE DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DES SAGE

La première recommandation que l'on peut formuler pour affirmer la spécificité des SAGE porte sur le renforcement de leur rôle en matière de suivi et d'évaluation. Ce renforcement est cohérent avec le rôle de « sentinelle » vis-à-vis du développement territorial développé dans le premier ensemble de recommandations. Cette fonction de suivi et d'évaluation devrait permettre de rendre compte d'une part de l'évolution des pressions s'exerçant sur la ressource et les milieux et d'autre part de l'évolution de la qualité de cette ressource et de ces milieux. Elle pourrait également chercher à mesurer l'influence du SAGE sur les procédures et les politiques de l'eau et de l'aménagement du territoire, ce qui permettrait d'une part d'améliorer cette influence à travers les connaissances ainsi acquises et, d'autre part, de donner à voir aux acteurs les résultats de leur implication.

B2. CREDIBILISER LA CONCERTATION EN GARANTISSANT L'APPLICATION DES REGLES DU SAGE

La deuxième recommandation pour affirmer la spécificité des SAGE est d'investir pleinement la complémentarité entre concertation et portée juridique renforcée, complémentarité qui est au cœur de la théorie d'action actuelle. Il convient pour cela de crédibiliser la concertation en garantissant l'application des règles qui en sont issues. Cette garantie est assurée en premier lieu par le Préfet, et la vigilance des services de l'Etat lors de la rédaction des SAGE peut favoriser l'application de leur opposabilité (rédaction claire, explicite, sans ambiguïté,...). On peut également imaginer que, dans les cas où cela pourrait se justifier, la CLE elle-même, via sa structure porteuse, porte un contentieux vis-à-vis de l'Etat pour défendre le produit de sa concertation. Enfin, la possibilité de contentieux porté par la société civile crédibilise également l'importance de la concertation, en renforçant l'enjeu à y participer.

B3. AFFIRMER LE ROLE DU SAGE EN TANT QUE DOCUMENT D'AMENAGEMENT ET GESTION DE LA RESSOURCE EN EAU DU TERRITOIRE

La troisième recommandation pour affirmer leur spécificité à mettre en œuvre au niveau des SAGE porte sur le renforcement de fonctions spécifiques, qu'ils ont déjà plus ou moins, mais qui sont loin d'être généralisées aujourd'hui. Nous pensons en particulier :

- au fait d'être un document de référence pour les services de l'Etat ;
- à la fonction d'orientation (principes stratégiques) et d'encadrement (règles précises) des politiques locales de l'eau, au-delà du seul rôle de planification ;

- à la fonction de prescription aux communes appartenant au périmètre, qui passe à la fois par le document SAGE et l'équipe technique d'animation.

Les SAGE ont en effet vocation à traduire par des zonages (mobilité, expansion de crue,...), par des inventaires (captages, STEP, seuils, ZH), par des débits cibles (aux points nodaux), par des objectifs de qualité des rejets (flux maximum admissibles) les **limites qui assurent la préservation du bon état des masses d'eau** à l'échelle des masses d'eau du bassin versant concerné par le SAGE.

AU NIVEAU DU BASSIN RHONE MEDITERRANEE

B4. PAS DE CIBLAGE DE PRINCIPE POUR LES SAGE...

La recherche d'une affirmation de la spécificité des SAGE renvoie assez logiquement à s'interroger sur leur éventuel ciblage sur des enjeux et/ou des territoires spécifiques. En la matière, il ne saurait y avoir de ciblage de principe, pour deux raisons principales. D'une part la doctrine nationale sur les SAGE, qui en fait un outil au service de l'atteinte des objectifs de la DCE, ne va pas dans le sens d'une restriction de cet outil à certains territoires particuliers. D'autre part, la dimension ascendante des SAGE, qui en fait un outil résultant avant tout de la volonté des acteurs locaux, n'est pas vraiment compatible avec un ciblage selon des principes « venus d'en haut ». Il n'apparaît donc ni possible, ni même souhaitable, de décréter les territoires éligibles au SAGE et ceux qui ne le seraient pas.

B5. ...MAIS UN APPUI PRIVILEGIE AUX SAGE SUR LES TERRITOIRES ET LES THEMES POUR LESQUELS LEUR PERTINENCE EST LA PLUS FORTE

S'il ne saurait être question d'un ciblage de principe pour les raisons évoquées ci-dessus, il n'est pas impossible, et il est même recommandé au vu des enseignements de l'évaluation, d'appuyer plus fortement l'émergence de SAGE sur les territoires et les thèmes pour lesquels leur pertinence apparaît la plus importante : l'évaluation montre en effet que l'engagement stratégique nécessaire de la part des acteurs de bassin ne saurait être réalistement déployé partout avec le même degré. Les enjeux thématiques et/ou territoriaux sur lesquels l'évaluation a apporté de fortes présomptions de plus values spécifiques des SAGE sont les suivants :

- gestion quantitative complexe et hydromorphologie ;
- ressource en eau et/ou milieux aquatiques présentant un enjeu fort de non dégradation : ressources stratégiques pour l'AEP ou les activités économiques, ressources subissant une pression forte en matière de développement territorial (pression démographique et/ou touristique, aménagements,...) ;
- contexte d'acteurs locaux favorable et capacité de soutien importante par les acteurs de bassin.

En revanche la thématique des pollutions diffuses d'origine agricoles pose davantage question. En effet l'évaluation n'ayant pas fait apparaître de plus value spécifique du SAGE sur ce thème, la question se pose de privilégier un autre outil (mais lequel ?) ou de changer l'approche actuelle des SAGE en la matière (mais dans quel sens ?). Ces questions méritent sans doute une réflexion spécifique qui déborde du cadre de la présente évaluation.

B6. BIEN CIBLER LES SAGE NECESSAIRES ET MIEUX PREPARER LEUR PORTAGE ETAT/AGENCE

Une dernière spécificité des SAGE tient à la procédure de SAGE nécessaires, qu'il convient, au vu des résultats de l'évaluation, d'utiliser avec précaution. Cette procédure présente en effet l'intérêt de forcer les acteurs à se saisir de la problématique de la gestion de l'eau lorsqu'il y en a un réel besoin, mais elle présente aussi la caractéristique de mettre à

l'épreuve l'Etat et l'Agence, dans leur capacité à assumer vis-à-vis des acteurs locaux la « menace » que représente le classement d'un territoire en SAGE nécessaire. Le ciblage des SAGE nécessaires doit donc être particulièrement réfléchi et limité aux territoires pour lesquels on juge que cette mise à l'épreuve serait fructueuse.

C. Mieux accompagner les SAGE et les mettre en réseau

Le troisième et dernier ensemble de recommandations porte sur des aspects relevant plus particulièrement de l'animation de la politique des SAGE par ses porteurs de bassin. Ces recommandations sont très complémentaires de celles qui précèdent, au sens où elles sont autant de moyens de mettre en œuvre les recommandations plus stratégiques évoquées jusqu'ici. Elles portent plus particulièrement sur les enjeux d'accompagnement et de mise en réseau des SAGE, et visent notamment à répondre aux insuffisances en matière d'articulation politique de l'échelle locale et de l'échelle de bassin, soulignées dans les enseignements de l'évaluation.

C1. DIFFUSER POLITIQUEMENT LES OBJECTIFS DE BASSIN AU NIVEAU LOCAL

La première recommandation vise très directement à renforcer l'articulation politique entre l'échelle de bassin et l'échelle locale. Elle porte sur la diffusion, par les responsables politiques, des objectifs de bassin au niveau local, afin d'une part que ces objectifs soient mieux compris et mieux acceptés par les acteurs politiques locaux et d'autre part que ces derniers se sentent par ce biais mieux soutenus par les acteurs de bassin. Cette articulation d'échelle renforcée sur le plan politique pourrait raisonnablement s'appuyer sur un petit groupe de membres du Comité de bassin (5 à 10 personnes), qui seraient formés à la « vente du SDAGE dans les CLE ». Chacun des membres de ce groupe pourrait suivre un ensemble de SAGE et participer aux réunions de CLE correspondantes. Les Présidents et Vice-Présidents des Commissions Géographiques, qui sont associés au Comité d'agrément, constituent une piste centrale pour constituer ce groupe, avec la possibilité d'une répartition géographique des SAGE à suivre. L'ensemble des participants aux réflexions sur les recommandations a reconnu l'intérêt d'une telle démarche, mais a souligné le travail non négligeable qu'elle nécessite, non seulement pour constituer le groupe mais aussi et surtout pour former ses membres afin qu'ils soient en capacité d'assurer la transmission des messages. A ce titre, le choix de personnes ayant participé à l'élaboration du SDAGE constitue vraisemblablement un atout.

C2. FAIRE EXISTER UN RESEAU DES PRESIDENTS DE CLE ET ASSURER SA REPRESENTATION AU SEIN DU COMITE DE BASSIN

La seconde recommandation fait l'objet d'un important consensus au sein des participants associés à la réflexion sur les recommandations. Elle porte sur le fait de faire exister un véritable réseau des Présidents de CLE. En effet, des réunions de Présidents de CLE existent, mais elles ne sont pas régulières et ont connu de longues phases d'interruption au cours de l'histoire de la politique des SAGE sur le bassin. Il s'agit donc ici d'instituer un véritable fonctionnement en réseau, avec des échanges réguliers et un objectif de capitalisation. Un tel réseau, outre l'apport de connaissances qu'il fournirait à ses membres, donnerait une forte lisibilité à la politique des SAGE à l'échelle du bassin. Une représentation de ce réseau au sein du comité de bassin contribuerait encore davantage à cette lisibilité, et renforcerait fortement l'articulation politique entre l'échelle locale et l'échelle de bassin.

C3. RENFORCER LES ECHANGES ET LA CAPITALISATION AU SEIN DU RESEAU DES CHARGES DE MISSION

La troisième recommandation porte sur le renforcement des échanges et de la capitalisation au sein du réseau des chargés de mission des SAGE. Ce réseau existe déjà actuellement et il s'agit donc ici de renforcer sa plus value. Il semble notamment important de renforcer la dimension « échanges d'expériences », en prévoyant des rencontres spécifiques et en s'appuyant sur les demandes locales pour établir les thèmes de discussion. La capitalisation doit également être renforcée, par des outils à définir (site internet ?). Il est important de

souligner qu'un tel renforcement suppose des moyens d'animation eux aussi renforcés à la hauteur de l'ambition attendue : actuellement, seul un quart-temps est dédié à cette animation au niveau du siège de l'Agence³⁹.

C4. MIEUX SUIVRE ET EVALUER CETTE POLITIQUE

La quatrième recommandation fait écho à la recommandation B.1 qui porte sur le renforcement de la fonction des SAGE en matière de suivi et d'évaluation. Elle concerne ici les acteurs de bassin, avec deux pistes de travail. La première porte sur le renforcement de la capacité des acteurs de bassin à rendre compte des évolutions de l'ensemble des territoires de SAGE, à la fois sur le plan des aides attribuées, des pressions qui s'exercent sur la ressource et les milieux, et de l'état de la ressource et des milieux. Ce renforcement suppose notamment que le SAGE et/ou le contrat de milieu soit une entrée possible pour l'ensemble des données suivies par l'Agence et l'Etat, ce qui ne semble pas le cas actuellement. La deuxième piste de travail porte sur l'appui à apporter aux SAGE pour qu'ils développent à leur niveau la fonction de suivi et d'évaluation. Cet appui peut prendre diverses formes : fourniture de données, d'outils (comme des tableaux de bord par exemple) ou encore proposition d'une offre de formation sur cette fonction spécifique.

C5. GARANTIR LE FINANCEMENT DE L'ANIMATION

Les participants aux réflexions sur les recommandations l'ont largement souligné : bon nombre de ces recommandations, dans le premier ensemble en particulier, nécessitent des moyens d'animation. L'exemple d'autres politiques territoriales concertées, comme les Parcs Naturels Régionaux, montre également combien une capacité d'interpellation se construit notamment à travers la constitution d'une forte expertise et un travail de terrain auprès de l'ensemble des communes du territoire. Par conséquent, un appui important à apporter aux SAGE consiste à leur donner le plus de visibilité possible sur le financement de l'animation. A ce titre la reconnaissance des structures porteuses en EPTB et l'utilisation de la possibilité de majorer les redevances mériteraient sans doute réflexion, car elles permettraient de renforcer l'autofinancement de l'animation en parallèle du renforcement de la responsabilité locale dans la gestion de la ressource en eau.

C6. VEILLER A PERENNISER LES STRUCTURES PORTEUSES

Les structures porteuses fournissent la logistique opérationnelle à la CLE donc, là encore, leur pérennisation est importante pour la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations évoquées. Cette pérennisation se justifie d'autant plus que l'évaluation a mis en évidence le bien-fondé de la stratégie adoptée en matière de périmètres des SAGE et de recherche d'adéquation de ces derniers avec ceux des structures porteuses. Elle doit être recherchée en intégrant les conséquences de la réforme des collectivités, qui va a priori renforcer le rôle des EPCI par rapport à celui des communes. Enfin, cette recherche de pérennisation des structures porteuses ne doit pas faire oublier l'attention à porter à la gestion des enjeux de gestion de l'eau et des milieux aquatiques dépassant le périmètre du SAGE⁴⁰, en s'appuyant sur les acteurs jugés les plus aptes pour ce faire (EPTB existants ? Régions ?).

C7. PRIVILEGIER LES PRESIDENCES DISTINCTES, SANS LES IMPOSER

Il ressort de l'évaluation que les présidences distinctes entre CLE et structure porteuse pourraient être porteuses d'avantages, notamment pour limiter les risques d'occultation de la concertation — mission de la CLE — par l'action opérationnelle — pour laquelle la structure porteuse peut être l'acteur central. Cette conclusion est néanmoins très relative, car

³⁹ Ce quart temps au sein du siège de l'Agence ne comprend pas l'animation pouvant être réalisée dans les délégations, qui comptent une vingtaine de « référents SAGE » qui consacrent une partie de leur temps à cette politique.

⁴⁰ En veillant par exemple à l'articulation inter SAGE dans les bassins où elle est nécessaire.

les contre exemples rencontrés montrent que c'est une condition ni nécessaire, ni suffisante. Par conséquent on peut recommander de privilégier les présidences distinctes, sans toutefois les imposer, puisque c'est ici l'adaptation au contexte local qui est le meilleur gage d'efficacité.

C8. ACCELERER LES ETAPES PUREMENT ADMINISTRATIVES SUR LESQUELLES UNE MARGE DE MANOEUVRE EXISTE

La dernière recommandation porte sur la limitation des temps considérés comme faiblement utiles en termes de plus values. Rappelons en effet que si la lenteur et la lourdeur de la procédure SAGE ont été reconnues comme nécessaires à l'obtention de nombre de ses plus values, certaines étapes considérées comme plus administratives ont été pointées comme peu utiles, voire néfastes pour la dynamique de mobilisation des acteurs. Ce sont donc ces dernières qu'il s'agit ici a minima d'accélérer. L'une des plus citées est le délai de prise des arrêtés de constitution et de renouvellement des CLE, qui pourrait vraisemblablement être réduit en anticipant mieux les consultations nécessaires en fonction des échéances électorales connues à l'avance. Au delà de cette première piste de travail, cette dernière recommandation pourrait par ailleurs faire l'objet d'un diagnostic approfondi.

Annexes

- Mandat de l'évaluation
- Carte des SAGE nécessaires
- Liste des personnes interrogées
- Questions évaluatives du CCTP, avec ajout d'une numérotation
- Données détaillées sur l'ensemble des 33 SAGE du bassin Rhône Méditerranée
- Fiches détaillant les études de cas réalisées :
 - Six études de cas approfondies (Verdon, Lez Mosson et Etangs Palavasiens, Gardons, Drac Romanche, Bourbre et Ouche) ;
 - Deux études de cas plus légères, avec un statut particulier : un cas de SAGE « nécessaire » (Allan) et un cas de contrat de milieu sur un territoire ayant choisi de ne pas aller vers un SAGE (Lac du Bourget).

Mandat de l'évaluation

BUREAU DU COMITE DE BASSIN RHONE-MEDITERRANEE

SEANCE DU 5 MARS 2010

DELIBERATION N° 2010-2

MANDAT POUR L'EVALUATION DE LA POLITIQUE DES SAGE SUR LE BASSIN RHONE MEDITERRANEE

Le Bureau du Comité de Bassin RHONE-MEDITERRANEE, délibérant valablement,

D E C I D E

Article 1

Le mandat pour l'étude d'évaluation des SAGE du bassin Rhône Méditerranée, annexé à la présente délibération est adopté.

Article 2

Le comité de pilotage chargé de conduire l'étude d'évaluation est composé de :

≈ 20% membres du comité de bassin	3 élus incluant le président du comité de pilotage 1 usager économique 1 usager consommateur 1 représentant des associations
≈ 50% représentant les bénéficiaires	4 porteurs de SAGE (élu ou technicien) 1 représentant de conseil général 1 représentant de conseil régional 4 usagers économiques (industrie, hydroélectricité, agriculture, PME) 1 représentant d'association de protection de la nature 1 représentant de fédération de pêche et de protection des milieux aquatiques
≈ 30% représentant l'Etat et établissements publics	1 représentant de la Direction de l'Eau et de la Biodiversité le directeur général de l'Agence RMC ou son représentant un délégué régional de l'agence ou son représentant 1 représentant d'une autre Agence de l'eau 1 représentant de l'ONEMA 2 représentants de DREAL (de bassin / régionale) 2 représentants de DDT

Article 3

Délégation est donnée au bureau restreint pour désigner les membres du comité de pilotage et son président.

Article 4

Le secrétariat technique du Comité de pilotage est composé de représentants des services dont un référent de la DREAL de bassin et un référent de l'Agence de l'eau RM&C.

Il peut se faire appuyer par des référents techniques supplémentaires issus des services.

Il ne prend pas part au vote.

Article 5

Les conclusions de l'étude seront présentées par le Comité de Pilotage de l'étude devant l'instance d'évaluation du Comité de bassin début 2011

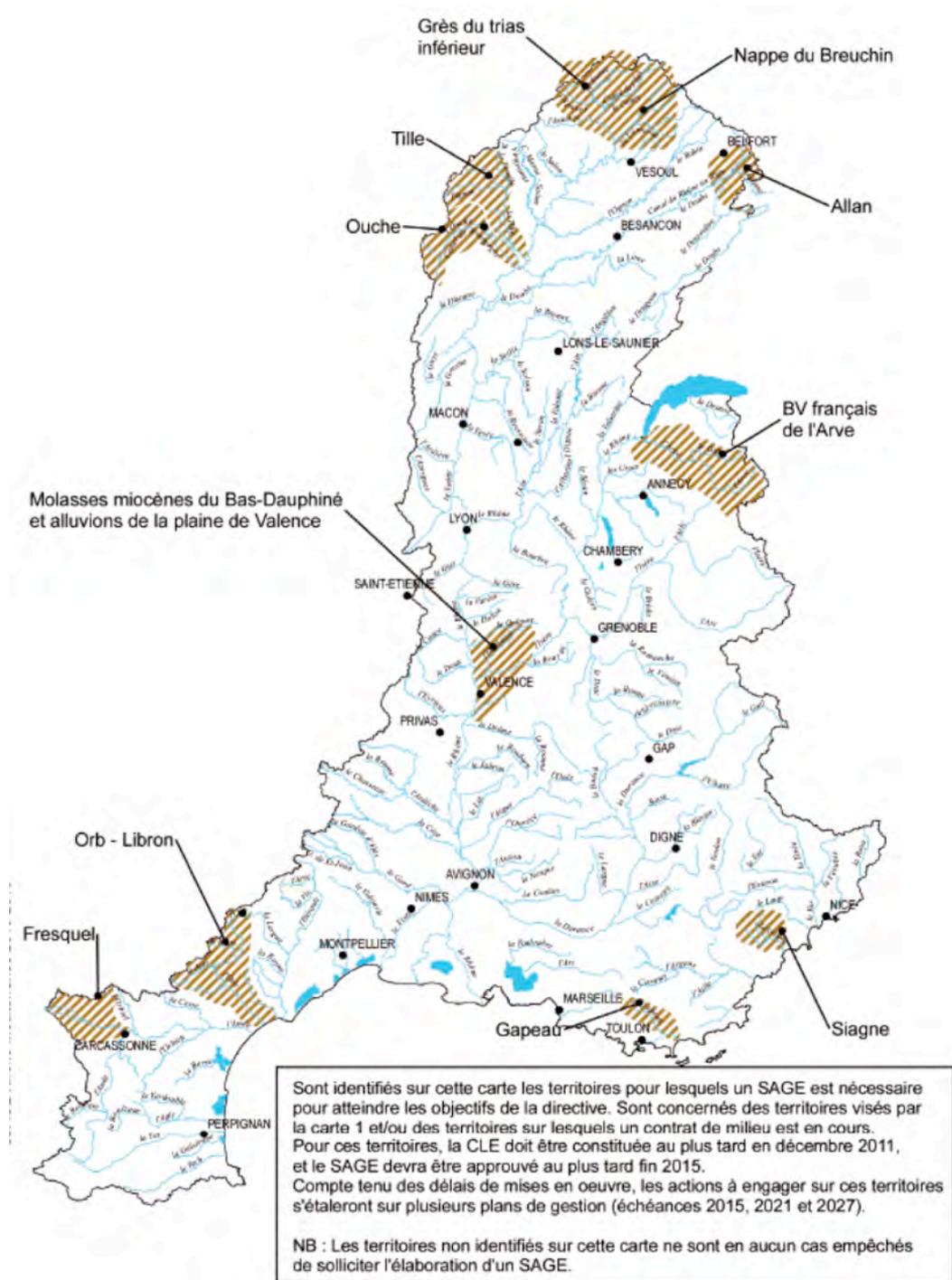
**Le Directeur de l'Agence
chargé du secrétariat**



Alain PIALAT

Carte des SAGE « nécessaires »

Carte 4B du SDAGE (2010-2015) : Territoires pour lesquels un SAGE est nécessaire pour atteindre les objectifs de la directive



Liste des personnes ou des structures interrogées

En phase 1

Organisme	Prénom Nom	Fonction	Date
DREAL Rhône-Alpes	Jean-Marc CHASTEL	Chef de service ressources, énergie milieux et prévention des pollutions	06/01/11
DREAL Rhône-Alpes	Julien MESTRALLET	Chargé de mission gestion concertée	06/01/11
APIRM	Jean FLUCHÈRE	Secrétaire général	10/01/11
AE RMC	Matthieu PAPOUIN	Directeur de la planification et de la programmation	19/01/11
AE RMC	Jean-Francois CURCI	Directeur des interventions et des actions de bassin	19/01/11
AE RMC	Marc VÉROT	Référent SAGE	18/01/11
CG 83	Michel PARTAGE	Président du COPIL SAGE RMC	24/01/11
AE RMC, Délégation de Marseille	Sylvie PIQUENOT	Chargé d'études unité planification, en charge de la gestion globale et concerté	24/01/11
Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Bourbre	Bénédicte CORDIER	Animatrice du SAGE Bourbre	10/01/11
Communauté de communes du val de Drôme	Jean SERRET	Élu, membre du comité de bassin	18/01/11
CG 30	Xavier EUDES	Directeur du service eau environnement aménagement rural	18/01/11
CR Rhône-Alpes	Alain CLABAUT	Chef du service eau et biodiversité	21/01/11
DDT 42	Catherine MARCELLIN	Chef du service environnement et forêt	21/01/11
FRAPNA	Jacques PULOU	Responsable du réseau régional	10/01/11
Comité de bassin	Michel DANTIN	Président du comité de Bassin	02/02/11

En phase 2

Pour chacune des études de cas ont été rencontrés :

- le président de la CLE
- le chargé de mission du SAGE
- au moins un représentant de l'Agence de l'Eau et un représentant de l'Etat
- au moins un représentant du collège des usagers de la CLE
- le cas échéant un autre acteur jouant un rôle important pour le SAGE (un élu par exemple)

Au total, 45 personnes ont été rencontrées dans le cadre des études de cas.

En phase 3

- Agence de l'eau Adour-Garonne ;
- Agence de l'eau Artois-Picardie ;
- Parc Naturel Régional de la Haute Vallée de Chevreuse ;
- M. le Président de la CLE du SAGE de l'Ardèche ;
- M. le directeur du Syndicat Ardèche claire.

En phase 4

M. Curci, Directeur des interventions et des actions de bassin, Agence de l'eau RM&C ;

M. Papouin, Directeur de la planification et de la programmation, Agence de l'eau RM&C ;

Mme Bauchet, Chef de service adjoint, Service Eau, biodiversité et paysage, DREAL Languedoc Roussillon ;

M. Dantin, Président du Comité de bassin ;

M. Fayien, Président du Conseil d'Administration de l'Agence de l'eau RM&C.

Questions évaluatives du CCTP (avec numérotation)

L'étude d'évaluation conduite par le titulaire doit permettre de répondre aux questions suivantes :

1) La pertinence

Q1) En quoi les objectifs fixés par les SAGE du bassin Rhône Méditerranée et leur mise en oeuvre répondent-ils au principe de gestion équilibrée de la ressource en eau et à l'atteinte du bon état des eaux ?

Q2) Dans quelle mesure le nouvel encadrement des SAGE (via les dispositions du SDAGE, le programme de mesures, les SAGE nécessaires, le règlement ...) permet-il d'avoir une marge de manœuvre pour une planification et une gestion locale et décentralisée ?

2) L'efficacité

Q3) Quels ont été les résultats des SAGE sur le bassin Rhône Méditerranée, attendus ou non, à la fois sur les plans politiques, socio-économiques et sur le milieu naturel (principe de gestion équilibrée et lien avec le bon état) ?

Q4) En quoi la démarche SAGE a-t-elle impulsé et/ou favorisé une prise de conscience collective, le partage des enjeux sur l'eau et l'adhésion des acteurs, et permis de proposer des solutions pour gérer les conflits d'usages et les problèmes de ressource en eau de manière planifiée, voire préventive ? Devront notamment être examinés à ce sujet :

- le rôle de la CLE ;
- les atouts et les limites de la concertation ;
- l'évaluation de l'efficacité à court et moyen terme.

Q5) Quel a été l'impact de la portée juridique du SAGE et apporte-t-elle une réelle plus value ?

Q6) Quelle est la plus value du SAGE pour la mise en oeuvre opérationnelle des actions à engager ? Dans quelle mesure est-elle identique selon le nombre et la nature des thèmes à aborder ?

3) L'efficience

Q7) En quoi les acteurs concernés participent efficacement (ou pas) au SAGE ? Comment se sont-ils organisés pour cela ? Point à examiner pour ce qui concerne :

- Le fonctionnement de la CLE :

Positionnement de la CLE : rôle de chef d'orchestre pour la mise en oeuvre d'actions, ou bien rôle de facilitateur ?

Le rôle effectif des partenaires non élus (usagers économiques, associations, ...) au sein de cette instance ;

Les modalités de fonctionnement de la CLE post procédure d'élaboration en phase de mise en oeuvre ;

Les relations CLE et structure porteuse (présidents identiques/différents)

- Le fonctionnement de la structure porteuse, du binôme techniciens (services techniques, chargé de mission) / élus, le financement de l'animation ;
- L'appréciation du rôle des différents partenaires intervenant aux plans technique, financier, ou réglementaire : l'Agence de l'Eau, l'Etat, les Conseils généraux et régionaux, le Comité d'Agrément ;

Q8) Le temps et la complexité attachés à la procédure nuisent-ils à l'opérationnalité de la démarche ?

Q9) Quels sont les atouts et les limites des choix opérés en Rhône Méditerranée concernant les périmètres de SAGE (taille opérationnelle, quitte à avoir plusieurs SAGE à coordonner sur un même bassin versant) ?

4) La cohérence

Q10) En quoi la politique de planification locale en matière d'eau au travers des SAGE est-elle en synergie ou en opposition avec d'une part les autres outils de planification, de programmation locaux (PLU, SCOT, contrats de rivière..) ou avec d'autre part les outils réglementaires mis en œuvre à l'échelle locale et à l'échelle du bassin (SDAGE, Schémas départementaux des carrières, directive inondation...)?

Q11) Dans quelle mesure la réforme des collectivités territoriales aura-t-elle un impact sur les SAGE existants et prévus : quels sont les impacts potentiels de cette réforme sur les structures porteuses de SAGE et sur la participation des Départements et des Régions vis-à-vis des SAGE ?

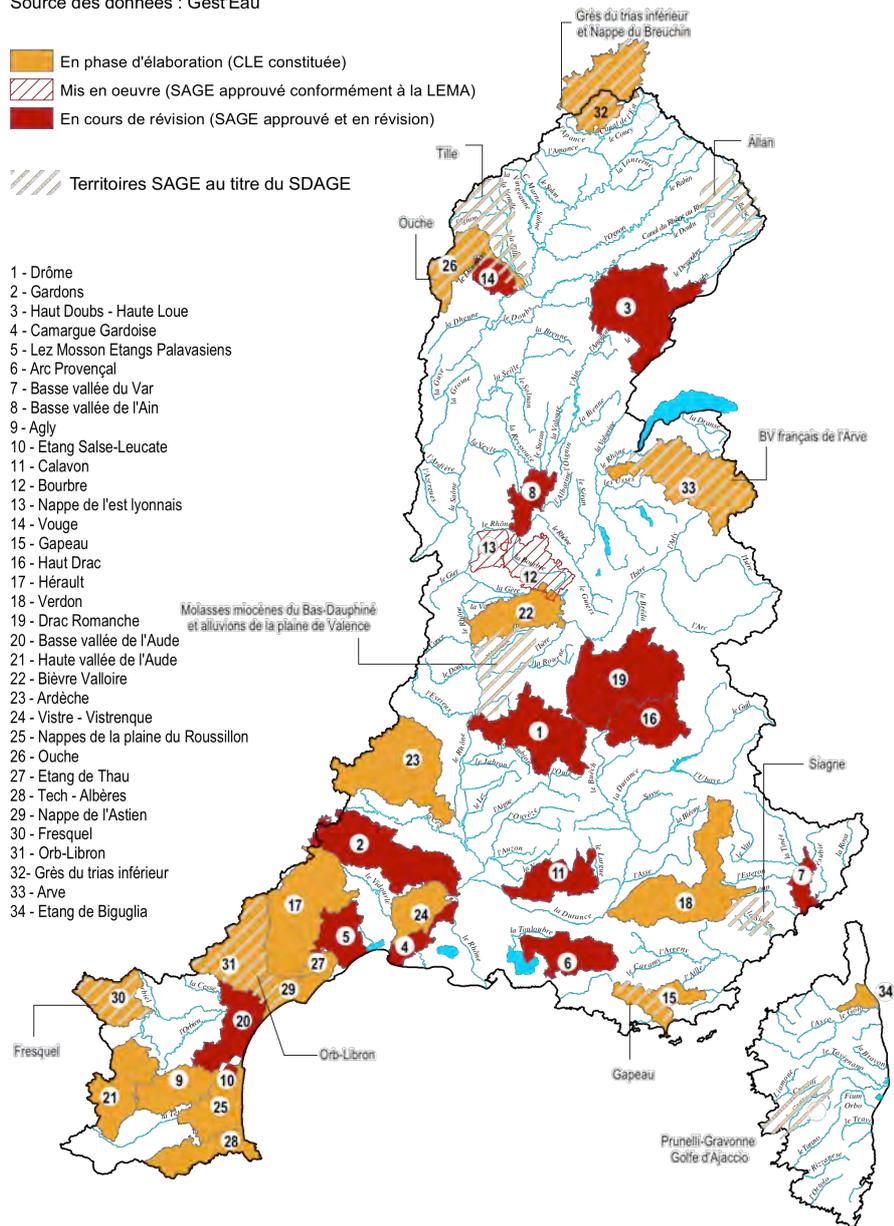
Données détaillées sur l'ensemble des 33 SAGE du bassin Rhône Méditerranée

Etat d'avancement des SAGE (janvier 2011)

Source des données : Gest'Eau

- En phase d'élaboration (CLE constituée)
- Mis en oeuvre (SAGE approuvé conformément à la LEMA)
- En cours de révision (SAGE approuvé et en révision)
- Territoires SAGE au titre du SDAGE

- 1 - Drôme
- 2 - Gardons
- 3 - Haut Doubs - Haute Loue
- 4 - Camargue Gardoise
- 5 - Lez Mosson Etangs Palavasiens
- 6 - Arc Provençal
- 7 - Basse vallée du Var
- 8 - Basse vallée de l'Ain
- 9 - Agly
- 10 - Etang Salse-Leucate
- 11 - Calavon
- 12 - Bourbre
- 13 - Nappe de l'est lyonnais
- 14 - Vouge
- 15 - Gapeau
- 16 - Haut Drac
- 17 - Hérault
- 18 - Verdon
- 19 - Drac Romanche
- 20 - Basse vallée de l'Aude
- 21 - Haute vallée de l'Aude
- 22 - Bièvre Valloire
- 23 - Ardèche
- 24 - Vistre - Vistrenque
- 25 - Nappes de la plaine du Roussillon
- 26 - Ouche
- 27 - Etang de Thau
- 28 - Tech - Albères
- 29 - Nappe de l'Astien
- 30 - Fresquel
- 31 - Orb-Libron
- 32 - Grès du trias inférieur et Nappe du Breuchin
- 33 - Arve
- 34 - Etang de Biguglia



Contexte socioéconomique

	Critères									
	Densité linéarisée	Nombre de régions	Nombre de départements	Nombre de communes	Eaux superficielles	Eaux côtières et transition	Eaux souterraines	Situation géographique		
SAGE	Drôme	1,40	1	1	83	1		1	RHÔNE-ALPES	Complexité administrative faible et densité faible
	Basse vallée de l'Ain	1,99	1	1	40	1		1	RHÔNE-ALPES	
	Vouge	1,97	1	1	58	1		1	BOURGOGNE	
	Tech - Albères	1,98	1	1	42	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Fresquel	1,85	1	1	68	1			LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Nappe des Grès du Trias Inférieur	1,62	1	1	191			1	LORRAINE	Complexité administrative faible et forte densité
	Thau	2,37	1	1	27	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Gapeau	2,27	1	1	15	1	1		PACA	
	Arve	2,20	1	1	146	1			RHÔNE-ALPES	
	Ouche	2,45	1	1	130	1		1	BOURGOGNE	
	Petite Camargue Gardoise	2,34	1	1	11	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Vistre Vistrenque	2,50	1	1	48	1		1	LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Nappe et basse vallée du Var	3,09	1	1	20	1	1	1	PACA	
	Lez, Mosson, Etangs Palavasiens	2,75	1	1	43	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Verdon	1,16	1	Plusieurs	52	1			PACA	
	Agly	1,79	1	Plusieurs	61	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Etang de Salses-Leucate	1,91	1	Plusieurs	8	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Bièvre Liers Valloire	1,97	1	Plusieurs	87	1		1	RHÔNE-ALPES	
	Calavon-Coulon	1,86	1	Plusieurs	36	1			PACA	
	Basse vallée de l'Aude	1,97	1	Plusieurs	44	1	1	1	LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Nappe Astien	2,31	1	Plusieurs	23	1	1	1	LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Arc provençal	2,39	1	Plusieurs	30	1			PACA	
	Bourbre	2,30	1	Plusieurs	88	1		1	RHÔNE-ALPES	
	Est Lyonnais	2,91	1	Plusieurs	31			1	RHÔNE-ALPES	
	Nappes plio-quadernaires de la plaine du Roussillon	2,55	1	Plusieurs	80			1	LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Haut Doubs, Haute Loue	1,71	1	Plusieurs	201	1		1	FRANCHE-COMTÉ	
	Hérault	1,70	1	Plusieurs	166	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON	
	Gardons	1,92	1	Plusieurs	148	1			LANGUEDOC-ROUSSILLON	
Ardèche	1,68	2	Plusieurs	159	1		1	LANGUEDOC-ROUSSILLON RHÔNE-ALPES		
Haute vallée de l'Aude	1,42	2	Plusieurs	94	1		1	LANGUEDOC-ROUSSILLON MIDI-PYRÉNÉE		
Drac amont	1,07	2	Plusieurs	39	1		1	PACA		
Orb-Libron	2,01	2	Plusieurs	104	1	1		LANGUEDOC-ROUSSILLON MIDI-PYRÉNÉE		
Drac Romanche	2,12	2	Plusieurs	119	1		1	PACA RHÔNES-ALPES		

Etat d'avancement et dynamique

		Critères				
		Etat d'avancement	Ancienneté (Arrêté de Périmètre)	Nombre d'années entre l'arrêté Périmètre et CLE	Nombre d'années entre l'arrêté CLE et SAGE	
SAGE	Arve	ELABORATION	06/10/09	0,7		Nouveau rapide sur la première étape
	Fresquel	ELABORATION	20/10/09	0,6		
	Nappe Astien	ELABORATION	10/09/08	0,8		
	Nappe des Grès du Trias Inférieur	ELABORATION	19/08/09	1,1		
	Orb-Libron	ELABORATION	27/08/09	0,2		
	Ouche	ELABORATION	27/11/06	0,8		
	Tech - Albères	ELABORATION	12/12/07	1,2		
	Thau	ELABORATION	04/12/06	0,8		
	Vistre Vistrenque	ELABORATION	28/10/05	1,1		
	Ardèche	ELABORATION	05/08/03	0,2		
	Bièvre Liers Valloire	ELABORATION	19/05/03	1,8		Élaboration lente (SAGE bloqués ?)
	Hérault	ELABORATION	13/12/99	2,9		
	Nappes plio-quadernaires de la plaine du Roussillon	ELABORATION	13/04/06	2,3		
	Verdon	ELABORATION	16/08/00	2,5		
	Haute vallée de l'Aude	ELABORATION	07/09/01	4,9		
	Gapeau	ELABORATION	16/02/99	4,3		
	Agly	ELABORATION	30/03/95	1,5		
	Calavon-Coulon	PREMIERE REVISION	17/09/96	0,9	3,6	Ancien rapide
	Drôme	PREMIERE REVISION	15/10/93	0,2	4,0	
	Arc provençal	PREMIERE REVISION	21/10/94	1,5	4,8	
	Basse vallée de l'Aude	PREMIERE REVISION	17/04/01	0,7	5,9	
	Drac Amont	PREMIERE REVISION	24/02/99	0,6	6,3	
	Vouge	PREMIERE REVISION	09/02/98	1,0	6,5	
	Gardons	PREMIERE REVISION	19/09/93	0,4	7,1	
	Haut Doubs, Haute Loue	PREMIERE REVISION	17/05/94	0,8	6,9	
	Petite Camargue Gardoise	PREMIERE REVISION	18/08/94	0,6	5,9	
	Basse vallée de l'Ain	PREMIERE REVISION	01/02/95	0,1	8,0	
	Étang de Salses-Leucate	PREMIERE REVISION	18/01/96	1,0	7,4	Ancien lent surtout sur l'élaboration du SAGE
	Lez, Mosson, Etangs Palavasiens	PREMIERE REVISION	28/09/94	0,2	8,6	
	Drac Romanche	PREMIERE REVISION	20/11/00	1,8	7,9	
	Est Lyonnais	MISE EN ŒUVRE	20/10/97	4,4	7,4	
	Nappe et basse vallée du Var	PREMIERE REVISION	12/01/95	2,2	10,2	
	Bourbre	MISE EN ŒUVRE	08/04/97	0,8	10,5	

Structure porteuse et moyens d'animation

		Critères				
		Type de structure porteuse	Présidence commune entre la structure porteuse et la CLE	Nombre total d'ETP en 2010		
SAGE	Hérault	Conseil Général	NON		Structures importantes (CG ou EPTB) avec présidence distincte (moyens variables)	
	Nappe et basse vallée du Var	Conseil Général	NON			
	Est Lyonnais	Conseil Général	NON	3,0		
	Fresquel	Syndicat mixte EPTB	NON	2,0		
	Haut Doubs, Haute Loue	Syndicat mixte EPTB	NON	1,0		
	Haute vallée de l'Aude	Syndicat mixte EPTB	NON	1,2		
	Gapeau	Syndicat mixte	NON		SM avec présidence distincte et moyens plutôt élevés	
	Basse vallée de l'Aude	Syndicat mixte	NON	2,0		
	Lez, Mosson, Etangs Palavasiens	Syndicat mixte	NON	2,0		
	Nappe Astien	Syndicat mixte	NON	3,1		
	Nappes plio-quaternaires de la plaine du Roussillon	Syndicat mixte	NON	2,0		
	Thau	Syndicat mixte	NON	3,3		
	Calavon-Coulon	PNR	NON	2,7		
	Verdon	PNR	NON	3,5		
	Vistre Vistrenque	Syndicat mixte	NON	4,0		
	Drôme	Syndicat mixte	NON	3,5		
	Gardons	Syndicat mixte	NON	4,8		
	Étang de Salses-Leucate	Syndicat mixte	NON	1,3		
	Bourbre	Syndicat mixte	OUI	3,0		Structures à présidence commune (types et moyens variables)
	Drac amont	Syndicat mixte	OUI	2,0		
	Ouche	Syndicat mixte	OUI	3,0		
	Petite Camargue Gardoise	Syndicat mixte	OUI	1,5		
	Arve	Syndicat mixte	OUI	3,5		
	Vouge	Syndicat mixte	OUI	4,0		
	Orb-Libron	Syndicat mixte EPTB	OUI	4,0		
	Bièvre Liers Valloire	Syndicat intercommunal	OUI	1,0		
	Tech - Albères	Syndicat intercommunal	OUI	2,0		
	Basse vallée de l'Ain	Syndicat intercommunal	OUI	4,0		
	Ardèche	Syndicat mixte EPTB	OUI	6,3		
	Arc provençal	Syndicat intercommunal	NON	4,3	Structures à faible capacité à présidence distincte (moyens variables)	
	Drac Romanche	Syndicat intercommunal	NON	6,7		
	Nappe des Grès du Trias Inférieur	Association	NON			
Agly	ComCom	NON				

Enjeux

		Critères						
		Nombre d'enjeux	Enjeux Quantité	Enjeux Qualité	Enjeux Milieu	Enjeux gouvernance		Enjeux Aménagement du territoire
SAGE	Haut Doubs, Haute Loue	9	1	3	3	1	1	Beaucoup d'enjeux
	Ardèche	8	2	2	2	1	1	
	Vistre Vistrenque	7	2	3	1	0	1	
	Drac Romanche	7	2	2	2	1	0	
	Drôme	7	2	1	2	1	1	
	Hérault	7	2	1	2	1	1	
	Lez, Mosson, Etangs Palavasiens	7	2	1	2	1	1	
	Vouge	6	2	2	0	1	1	Moyen enjeux, dont AT ou gouvernance
	Verdon	6	2	1	2	1	0	
	Bourbre	6	2	1	2	1	0	
	Fresquel	6	2	2	2	0	0	
	Gapeau	6	2	2	2	0	0	
	Basse vallée de l'Ain	6	1	1	3	1	0	
	Basse vallée de l'Aude	6	2	2	1	1	0	
	Est Lyonnais	6	2	2	1	0	1	
	Haute vallée de l'Aude	6	2	1	2	0	1	
	Nappe et basse vallée du Var	5	2	1	2	0	0	
	Ouche	5	2	1	2	0	0	
	Arc provençal	5	2	1	1	0	1	
	Arve	5	2	1	1	0	1	
	Bièvre Liers Valloire	5	2	1	1	1	0	
	Étang de Salses-Leucate	5	0	1	2	1	1	
	Agly	4	2	1	1	0	0	Peu d'enjeux
	Gardons	4	2	1	1	0	0	
	Tech - Albères	4	2	1	1	0	0	
	Calavon-Coulon	4	1	1	2	0	0	
	Drac amont	4	1	1	2	0	0	
	Orb-Libron	4	2	1	2	0	0	
	Nappe Astien	4	1	2	0	1	0	
	Nappes plio-quadernaires de la plaine du Roussillon	3	1	2	0	0	0	
Petite Camargue Gardoise	3	1	1	1	1	0		
Thau	3	1	1	0	0	1		
Nappe des Grès du Trias Inférieur	1	1	0	0	0	0		

Fiches d'études de cas détaillées

- SAGE du Verdon
- SAGE du Lez/Mosson et des étangs Palavasiens
- SAGE des Gardons
- SAGE du Drac et de la Romanche
- SAGE de la Bourbre
- SAGE de l'Ouche
- SAGE « nécessaire » de l'Allan
- Contrat de lac du Bourget (contrepoint)

Fiche de restitution : SAGE du Verdon

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le SAGE proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Fiche d'identité du SAGE

LE VERDON : UNE RESSOURCE EN EAU ET EN ENERGIE POUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL, LE SUPPORT D'UN TOURISME LOCAL

Le bassin versant du Verdon s'étend sur un grand territoire (2289 km²), marqué par une diversité de paysages et de reliefs, dont une grande partie se situe au sein du Parc Naturel Régional du Verdon. Du point de vue administratif, il concerne 69 communes, sur 4 départements de la région PACA (principalement les Alpes-de-Haute-Provence et le Var).

Le cours d'eau a fait l'objet d'aménagements très anciens, d'abord pour approvisionner en eau d'irrigation la plaine d'Aix, avec la création du barrage de Quinson et du canal d'Aix en 1873. Par la loi de 1923, la « charte du Verdon » entérine les droits d'eau acquis par les collectivités (ville de Marseille, départements des Bouches du Rhône, du Var et du Vaucluse) sous condition de constitution de réserves. En 1957, la SCP est créée par regroupements des droits d'eau des trois premières des collectivités pré citées, « conscientes que la maîtrise des eaux est la clé du développement socioéconomique de la Provence » (cf. *site web de la SCP*). La région PACA entre au capital de la société en 1983, puis devient nouvelle autorité concédante, après transfert des biens de l'état, en 2008.

Parallèlement, l'aménagement hydroélectrique Durance-Verdon est décidé en 1955 par une loi (loi d'aménagement de Serre Ponçon et de la basse Durance) qui confie trois missions à EDF : produire de l'électricité, assurer l'irrigation et l'alimentation en eau potable en aval et réguler les crues de la Durance et du Verdon. Sur le Verdon, 5 barrages sont construits : à l'amont d'abord, avec les barrages de Castillon (1949) et de Chaudanne (1953), puis ceux de Gréoux ou de Vinon (1967), de Quinson (1974), et surtout, de Sainte Croix (1975).

Aujourd'hui, le cours d'eau remplit trois fonctions principales :

- **Une contribution importante à la production hydroélectrique nationale** : le complexe Durance – Verdon, exploité par EDF, produisant 10% de la production nationale d'hydroélectricité.
- **Une qualité reconnue de « château d'eau de la Provence »**, pour l'irrigation et l'alimentation en eau potable : la Société du Canal de Provence (SCP), concession d'État puis de la Région, exportant aujourd'hui 150 millions de m³, sur un droit d'eau total de 660 (sous réserve de constitution de réserve).
- **Le support d'une activité de tourisme de nature** : le cours d'eau et les paysages associés sont emblématiques du territoire, et attirent différents profils de touristes, plus ou moins sportifs. L'activité touristique est centrale pour le territoire, représentant 300 000 visiteurs par an, dont la moitié se baignerait dans la rivière et les retenues selon certaines estimations (source : Massardier, 2009).

Les enjeux sont plutôt concentrés sur le moyen et le bas Verdon, où se concentrent les perturbations liées aux aménagements et aux activités touristiques. À l'amont, la gestion de la ressource soulève peu de problèmes, mais certains affluents du Verdon font toutefois l'objet de conflits d'usage (par exemple le bassin versant de l'Artuby, ou du Jabron). Malgré les modifications importantes de l'hydrologie du cours d'eau liés aux aménagements et aux

exportations d'eau, il est associé à une richesse naturelle. Le cours d'eau, préservé à l'amont, présente globalement une bonne qualité des eaux, mis à part des problèmes ponctuels de rejets de stations d'épuration et de pollution de nappe par les produits phytosanitaires ou les activités d'élevage dans certaines zones agricoles (plateau de Valensole par exemple). L'apron, espèce protégée, est présent sur certains tronçons, et il fera peut-être prochainement l'objet d'un arrêté de biotope.

La pression de prélèvements exercée sur le Verdon est très liée aux projets de développement à l'échelle régionale qui pourront induire une augmentation future des besoins à l'aval. Parmi eux, le projet ITER et le développement démographique associé, la liaison Verdon – Saint Cassien... La question de l'évolution de la fréquentation touristique sur le territoire même du Verdon se pause également.

LES DATES CLES DE LA PROCEDURE, SON ETAT D'AVANCEMENT ACTUEL

- 1997 Validation de la première charte du Parc, affichant l'eau comme enjeu prioritaire et la mise en place d'un Sage comme objectif.
Création du syndicat de préfiguration du Parc ; lancement de l'étude de définition du périmètre du SAGE.
- 2000 Arrêté de définition du périmètre.
- 2000 – 2003 Études préalables au SAGE, aboutissant en 2002 au « schéma global de gestion du Verdon »
Instances de débat : la CLE, même si sa composition n'est pas officiellement arrêtée avant 2003, est déjà constituée et se réunit, sous le nom de « comité de pilotage ». Sont également organisées des réunions de commissions géographiques (Haut/Moyen/Bas Verdon). Enfin, un comité technique, associant les services techniques des différentes institutions partenaires, est mis en place.
- 2003 Arrêté de composition de la CLE. M. Joubert, maire de Vinon sur Verdon, devient président de la CLE.
- 2003 – 2005 État des lieux et diagnostic
Instances de débat : la CLE, avec ses commissions thématiques largement ouvertes à des personnes extérieures à la CLE (fonctionnement physique et biologique, patrimoine naturel / qualité de l'eau et des milieux aquatiques / débits et usages). Le comité technique se réunit 5 fois lors de cette phase.
- 2005 Validation des orientations stratégiques par la CLE (19 octobre 2005).
- 2005 – 2008 Discussion des débits réservés dans le cadre du comité technique et, dans une moindre mesure, de la commission débits et usages.
- 2008 CLE du 14 février 2008 actant la révision des débits réservés.
Lancement du contrat de rivière, sur la période 2008 – 2013, relance de la commission « eau » du Parc, présidée par le président du comité de rivière ;
Nouvelle charte du Parc « 2008 -2020 » ;
Signature d'une convention entre le Parc et la SCP (sur 6 ans) et d'une autre entre le Parc et EDF (sur 3 ans) ;
Embauches au Parc (technicien de rivière – chargée de mission contrat).
- Octobre à décembre 2010 : Consultation des communes relativement au projet de SAGE, pour palier leur faible implication dans les instances du SAGE. 6 réunions d'information à destination des élus ont été organisées, auxquelles 22 des 69 communes du bassin ont participé.

Août 2010 – février 2011 : Lancement par le Parc de l'élaboration d'un « plan de gestion de la rivière du Moyen Verdon ». 1ère étape : consultation et choix des objectifs de gestion par les élus du Parc.

2. La place du SAGE : un outil parmi d'autres au service du Parc, une scène locale pour mettre à l'agenda les enjeux environnementaux

POUR LE PARC : UN OUTIL DE RECONNAISSANCE VIS-A-VIS DE L'EXTERIEUR, UN OUTIL DE CONCERTATION GARANT DE LA PAIX SOCIALE SUR LE TERRITOIRE

D'une manière générale, la procédure Sage est fortement imbriquée, d'un point de vue à la fois historique et organisationnel, avec celle du contrat de rivière et celle du Parc, ce qui rend difficile l'identification précise des lieux de décision relatifs à la gestion de l'eau et au développement des activités de pleine nature. Ainsi, la commission eau du Parc, créée dès son origine, a été progressivement ouverte à tous les participants qui le souhaitaient. C'est aujourd'hui le lieu de discussion et de mise en cohérence de la politique de l'eau sur le Parc.

L'historique du SAGE est très liée à la procédure de création du Parc, qui affirme depuis le début la gestion de la ressource en eau comme son enjeu prioritaire, inscrivant, sous impulsion de l'Etat, l'élaboration d'un Sage dans la première Charte du Parc. Au moment du choix du périmètre du SAGE, bien que les communes de l'amont ne soient pas adhérentes au Parc, la logique de bassin versant s'impose d'emblée, comme principe de base de la procédure Sage, et le Parc assume ce positionnement en affirmant sa volonté d'agir auprès de l'ensemble des communes du bassin, y compris hors Parc.

« Les motivations de la démarche » (source : document sur les orientations du Sage - 2005)

« La notion de bassin versant est fondamentale : elle est reconnue comme devant constituer la base de toutes les actions entreprises par le Parc en matière d'eau et prime sur celle de territoire. Toutes les communes appartenant au bassin versant du Verdon peuvent bénéficier de cette politique ambitieuse quelle que soit leur appartenance ou non au Parc. »

Dans la Charte révisée, la gestion de l'eau reste une priorité, mais est intégrée dans l'axe A de la Charte, intitulé « pour une transmission des patrimoines ». Dans cet axe, la deuxième orientation « assurer une gestion intégrée de la ressource en eau » reprend les 5 orientations stratégiques définies en 2005 dans le cadre du SAGE.

Le Parc mobilise le SAGE et ses instances pour traiter des problématiques ayant une dimension extra territoriale (typiquement, l'évolution des débits réservés a été mise en discussion au sein de la CLE et du comité technique) et mobiliser des financements. C'est également l'outil de production d'expertise et d'organisation de négociation dans le cas de problématiques localisées de conflits d'usage de l'eau. En revanche, **lorsque le débat aborde des questions liées au développement local** (neige de culture, activités de sports d'eaux vives), dont le SAGE met en évidence les impacts négatifs sur les milieux aquatiques, **la scène de négociation privilégiée n'est plus le SAGE, mais les instances du Parc.**

LE SAGE ET LE CONTRAT DE RIVIERE : DEUX PROCEDURES TRES IMBRIQUEES

Les études préalables au Sage ont débouché sur la définition d'un ensemble de mesures « socle » identifiées comme nécessaires et consensuelles. Le contrat de rivière a été lancé en 2008 pour mettre en oeuvre ces actions. Il a également intégré les actions portant sur l'amélioration de la gestion hydroélectrique vis-à-vis de la fonctionnalité des milieux, c'est-à-dire l'augmentation des débits réservés à l'aval des barrages de Gréoux et Chaudanne, afin qu'EDF puisse bénéficier d'une compensation pour service rendu versée par l'Agence à hauteur de 50% du surcoût induit par le changement de gestion. Cela a donc nécessité, **au préalable du contrat de rivière, d'établir les choix relatifs aux débits réservés et de les**

valider en CLE. C'est ce qu'a fait la CLE réunie le 14 février 2008, qui apparaît comme le **point d'orgue de l'élaboration du SAGE**.

A partir de 2008, la place du SAGE dans le territoire s'estompe au profit du contrat de rivière et des instances du Parc. Avant 2008, le président de la commission eau du Parc est le président de la CLE, M. Joubert, maire d'une commune sur laquelle la gestion du barrage génère des tensions avec EDF. Après la CLE sur la validation des débits réservés, le président du comité de rivière, M. Herriou, devient président de la commission eau. Peu de temps après, la commission eau fusionne avec le comité de rivière et la CLE. M. Espitalier, ancien président du Parc, devient président de la CLE, en tant que représentant nommé par le Parc à la CLE (il n'est plus élu).

LA GESTION DES INONDATIONS : LE SAGE EN APPUI

Le territoire a subi une forte crue en 1994, causant d'importants dégâts, notamment dus à un mauvais entretien des berges (boisements trop denses à l'amont) et quelques implantations en lit mineur, renvoyant les communes riveraines du Verdon à leurs responsabilités. Les études ont été lancées peu de temps après (étude sur les crues et étiages, réalisées en 1997) afin de lancer des travaux et de réviser les procédures d'alerte, ce qui a été fait indépendamment du Sage. Le SIVU du Haut Verdon a par exemple été créé afin d'entretenir la ripisylve (schéma de gestion et de restauration du Haut Verdon mis en oeuvre en 1997). Ces actions semblaient faire consensus et donc, ne pas nécessiter de débat spécifique dans le cadre du SAGE, qui se positionne ici comme facilitateur pour accompagner les élus locaux dans la mise en oeuvre de ces actions.

LE SAGE N'EST PAS LE LIEU PRIVILEGIE DU DEBAT SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL, MEME LORSQU'IL S'AGIT DE TRAITER DES IMPACTS DES ACTIVITES SUR LES MILIEUX AQUATIQUES

Dans un contexte rural relativement fragile, les principales activités économiques, notamment celles liées au tourisme, peuvent difficilement être remises en cause. Le SAGE produit donc des études, discute des dimensions techniques qui alimentent les réflexions relatives à l'évolution de ces activités, afin de proposer des solutions préférables pour l'environnement, mais ne remettant pas en cause la rentabilité économique de ces activités. **Il met à l'agenda, en proposant des alternatives de gestion pour une meilleure prise en compte des milieux aquatiques, mais ensuite le lieu de mise en débat n'est plus la CLE.**

Ainsi, la scène privilégiée du débat relatif aux sports d'eaux vives n'a pas été le SAGE. Les discussions relatives aux impacts des activités sur les milieux, ont eu lieu dans le cadre de la commission « sports de nature » du Parc, pour validation finale par le bureau du Parc. Lors des discussions sur le choix d'un scénario de débit réservé, c'est la commission Chaudanne sur les enjeux de sécurité, regroupant EDF et la DGJS (mais pas la MISE), qui a joué un rôle crucial.

Dans le cadre de la convention entre le Parc et la SCP, un des objectifs partagés par les 2 structures est de « s'impliquer dans la gouvernance relative à la gestion de l'eau du Verdon ». Parmi les instances où s'organise et se décide la gestion de l'eau du Verdon, la CLE et le Comité de Rivière sont considérés comme les instances dédiées à la mise en oeuvre et au suivi du SAGE et du Contrat de rivière. Elles se distinguent des instances de médiation environnementale et de conciliation des usages de l'eau, que sont : le schéma des activités de pleine nature (SAPN) et ses groupes de travail, le comité de pilotage du plan de gestion du lac de Sainte Croix et ses groupes de travail.

L'APPROVISIONNEMENT EN EAU DE LA PROVENCE : DES CHOIX QUI ECHAPPENT GRANDEMENT AU SAGE

Le Conseil Régional est l'initiateur du schéma régional de la ressource en eau (Source), en cours d'élaboration, qui vise à planifier le partage de la ressource en eau à l'échelle régionale

pour les années à venir. Pour l'instant en phase diagnostic, les discussions n'y sont apparemment pas encore véritablement entamées. Mais les choix faits au niveau régional en termes de distribution d'eau seront cruciaux pour l'avenir du bassin du Verdon.

Les transferts d'eau depuis le Verdon sont très liés aux choix qui sont fait sur la mobilisation de la ressource en eau de la Durance. A l'échelle régionale, le poids de la Durance semble bien supérieur à celui du Verdon. Le Plan Durance qui visait à mettre en œuvre les recommandations de la mission d'inspection générale de M. Balland, a une lisibilité régionale voire nationale et bénéficie d'une implication forte des partenaires régionaux et de l'Agence. L'enjeu de maintien de la côte touristique dans la retenue de Serre Ponçon est collectivement reconnu.

Les acteurs de la plaine ont tendance à considérer le Verdon comme un « robinet » qu'il suffit d'actionner quand le besoin s'en fait sentir. Aujourd'hui, c'est la SCP qui négocie directement avec ces communes et décide des transferts d'eau à assurer, sachant qu'il lui reste beaucoup de marge par rapport à son droit d'eau sur le Verdon (qu'elle mobilise environ au 6^{ème}) et qu'elle peut utiliser sous la condition de reconstituer les réserves. **Le fonctionnement des transferts d'eau depuis le Verdon vers le reste du territoire provençal mobilise donc des scènes de négociation historiques** entre la SCP et les collectivités de l'aval. Les collectivités du bassin versant du Verdon, et plus largement la CLE, peinent toujours à trouver leur place dans ce jeu-là.

Le SMAVD a participé aux réunions du comité technique dans le cadre de l'élaboration du SAGE du Verdon. Le Parc du Verdon s'est vu refusé le statut d'EPTB, au profit du SMAVD qui, en devenant EPTB, intègre le territoire du Verdon. Cependant, dans un contexte où le Verdon peine à asseoir sa place au niveau régional, **la création de l'EPTB Durance pourra représenter une opportunité pour constituer un interlocuteur crédible face aux acteurs supra territoriaux**, et en particulier la SCP. Si le territoire du Verdon exprime une certaine crainte de se faire phagocyté par celui de la Durance, l'existence du document SAGE pourrait permettre au Verdon de consolider sa place vis-à-vis de la Durance. Cependant, le périmètre du SAGE étant inclus dans celui de l'EPTB et pas entièrement dans celui de la structure porteuse (Parc), le portage du SAGE suite à son approbation devrait revenir au SMAVD, si l'on considère l'application de la circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en oeuvre des SAGE.

LA PLACE QU'OCCUPE LE SAGE DANS LES STRATEGIES DES DIFFERENTS ACTEURS

En lien avec les deux points développés ci-dessus, le schéma et l'article de G. Massardier (2009) montrent, dans le cas de la gestion du Verdon à Castellane, la diversité des lieux de décision, outre l'enceinte de la CLE : il observe de nombreux canaux parallèles de négociation et médiation pour traiter de façon ad hoc les conflits.

LE SAGE OCCULTE PAR LE PARC DU POINT DE VUE DES COLLECTIVITES

Finalement, **le SAGE est peu visible pour les collectivités locales**, dont l'interlocuteur privilégié est avant tout le Parc, et ses instances de concertation. Mais lorsque le SAGE énonce des règles pouvant susciter de nouvelles contraintes pour les collectivités (par exemple une restriction de prélèvements pour la station de ski d'Allos, des normes d'assainissement,...), l'éventualité de contraintes réglementaires supplémentaires le rend soudain visible, et les collectivités locales se tournent vers le Parc et le Conseil général pour garantir le retrait de ces nouvelles règles.

Il semble que **la Région ait surtout une représentation de la Durance**, sur laquelle elle intervient financièrement dans le cadre du Plan Durance. Depuis 2009, le conseil régional est à la fois actionnaire et autorité concédante de la SCP : il n'a pas saisi l'opportunité du transfert de bien d'État pour renégocier les droits d'eau de la SCP sur le Verdon.

LE SAGE : UNE SCENE LOCALE POUR LES PORTEURS D'ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX EXTRA-TERRITORIAUX

La MISE 04 a été, comme l'ONEMA, très impliquée dans la révision des débits réservés ainsi que, plus récemment, dans la rédaction du SAGE. **La DDT mise sur la portée réglementaire du SAGE** pour avoir une meilleure prise en compte des milieux, comme l'illustre la proposition d'intégrer une règle concernant l'interdiction de prélèvements en rivière en période d'étiage hivernal au niveau de la station de ski d'Allos.

L'Agence ne croyait initialement pas en la pertinence de faire un SAGE dans le contexte du Verdon. Elle avait financé la réalisation d'une étude d'opportunité, réalisée par Caliscope, qui avait conclu que l'outil SAGE n'était pas adapté à ce contexte, notamment parce qu'il ne bénéficierait pas d'un appui de la part des acteurs institutionnels départementaux et régionaux. Une fois la décision de faire un SAGE actée via la Charte du Parc, l'Agence a essayé de débaucher un conseiller général ou régional pour prendre la présidence du SAGE, mais sans succès... **L'Agence reste dubitative quant au pouvoir du SAGE d'infléchir les choix de gestion de l'eau à l'échelle provençale** : ainsi, en réunion de CLE, dans le cadre des discussions sur les économies d'eau à réaliser en aval du territoire, la représentante de l'Agence explique « *que le SAGE ne peut donner de préconisations sur des secteurs situés à l'extérieur de son périmètre (secteurs desservis par la SCP). Mais les préconisations peuvent toutefois porter sur le respect de cotes minimales touristiques.* »

L'Agence est très impliquée dans les négociations institutionnelles avec EDF. Le SAGE du Verdon est un lieu parmi d'autres pour négocier autour de la gestion globale de l'eau en Provence.

L'ASSOCIATION POUR LA PROTECTION DES RIVES ET LACS DU VERDON : ABSENTE DU SAGE

L'association de protection de la nature présente sur la zone ne reconnaît pas le SAGE. Absente des instances de débat du SAGE, elle choisit plutôt d'attaquer en justice pour obtenir ce qu'elle souhaite. Suite à la participation à une réunion de la commission eau où la présence de l'apron avait été signalée, l'association a entamé une demande d'arrêt de protection de biotope de l'apron sur un tronçon du Verdon.

LES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL ET REGIONAL

Parmi les professionnels des **sports d'eaux vives**, certains viennent du bassin, d'autres non (ceux-ci sont plus difficiles à toucher, car ils ne participent pas à la concertation) ; il y a également les institutions liées au tourisme : CDT, DGJS, ainsi que le Parc. Tous ces acteurs négocient dans le cadre de la commission thématique dédiée au Parc. **Le SAGE n'est pas le lieu privilégié du débat.**

Pour EDF, le SAGE est identifié dès le départ comme un lieu où il faut être, pour suivre les débats et expliquer la faisabilité technico-économique des propositions envisagées. Parmi les différents scénarios envisagés par la CLE et son comité technique, EDF a sélectionné les quelques uns qu'il jugeait faisable d'un point de vue technico-économique. Ensuite, ces scénarios ont été testés dans le cadre de la commission Chaudanne.

La SCP avait initialement un positionnement sensiblement similaire à celui d'EDF, arguant de ses droits d'eau « ancestraux ». **Sa position a évolué aussi, mais les décisions de transfert d'eau continuent à se prendre indépendamment du territoire...** Elle met à disposition son expertise pour le Parc et contribue financièrement aux dépenses locales en matière d'assainissement (cf. la convention signée décrite plus loin).

Encart « moments-clé » : la négociation des nouveaux débits réservés entre 2005 et 2008

La Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques (LEMA) de décembre 2006 impose une augmentation des débits réservés des barrages au 1er janvier 2014. Pour le Verdon, cette loi imposerait probablement un débit réservé de 0,675 m³/s à Chaudanne, et de 1,72 m³/s à Gréoux les Bains (équivalent à 1/20ème du module (débit moyen), à confirmer : un Décret est en préparation pour définir la liste des ouvrages qui seront soumis au 1/20ème, le 1/10ème étant imposé par la loi à tous les autres ouvrages. Le Verdon sera très certainement intégré à ce Décret).

Dans le cadre des études préalables et de la définition du schéma global du Verdon, une étude sur les débits biologiques a été réalisée. Elle fixait l'optimum biologique à 8m³/s à l'aval de Castillon, et à 3m³/s pour maintenir la continuité piscicole. Le débit optimum est de 3 à l'aval de Ste Croix, pour le bas Verdon.

Sur cette base, fin 2003, plusieurs scénarios d'évolution des débits sont envisagés par le comité technique, regroupant une diversité de participants : 7 (+3 variantes) à l'aval de Chaudanne / Castillon, 4 à l'aval de Ste Croix (Gréoux).

Pour chacun de ces scénarios, EDF a estimé le manque à gagner. Pour certains d'entre eux, la faisabilité technique a été étudiée plus finement. Dans un premier temps, les scénarios ont donc pris en compte la réponse combinée aux enjeux de préservation des milieux aquatiques et de production hydro électrique.

Dans un second temps, les enjeux touristiques liés à la nécessité de maintenir au mieux la côte touristique dans les retenues et aux exigences des activités de sports d'eaux vives ont été prises en compte (en particulier la possibilité de faire au moins un lâcher par semaine). Ensuite, la commission Chaudanne, présidée par le sous-préfet et créé suite au drame de la vallée du Drac, a testé les impacts des scénarios envisagés en termes de sécurité des personnes, en juillet 2006.

Il semble que les véritables négociations aient eu lieu dans cette scène. Les conclusions du sous-préfet suite à ces simulations ont été transmises à la CLE avant la réunion qui devait acter les nouveaux débits réservés : ce courrier orientait de fait fortement le choix de la CLE, comme l'illustre cet extrait du compte-rendu de la réunion de CLE de février 2008 :

« A l'aval de Chaudanne, une augmentation du débit à 3 m³/s permettrait un bon fonctionnement des milieux (il s'agit du débit minimum permettant d'assurer les continuités piscicoles), mais pénaliserait de manière importante les activités « sports d'eau vive » en restreignant le nombre de lâchers d'eau hebdomadaires.

Un débit réservé à 2 m³/s en juillet-août, et 3 m³/s le reste de l'année permettrait une amélioration du fonctionnement des milieux et une moindre pénalisation des activités économiques (scénario « compromis »). Mais la Commission Chaudanne a émis un avis négatif pour le débit de 2m³/s l'été dans l'immédiat, pour des raisons de sécurité. Il est donc proposé de mettre en place un débit de 1,5 m³/s l'été dans un premier temps, et d'envisager par la suite une augmentation à 2m³ s'il y a un impact environnemental résiduel sensible, et si les risques en aval ne sont pas aggravés. »

Finalement, le scénario a été acté lors de la réunion de la CLE en 2008. L'Agence financera à EDF 50% du surcoût lié au changement de mode de gestion sous la forme d'une compensation pour service environnemental rendu, sur la base d'une étude économique réalisée en interne par EDF et considérant la rentabilité de l'ensemble de la chaîne Durance Verdon. L'Agence a négocié des chasses pour gérer les problèmes de colmatage sur la Durance.

Encart « moments-clé » : la médiation relative à la fréquentation des différents tronçons de la rivière

Une étude réalisée par l'Agence visait à identifier les impacts des activités de sports d'eaux vives sur les milieux. Le Verdon a été choisi comme site d'étude pour analyser les effets du piétinement induit par les activités de randonnée aquatique. Vu la complexité du sujet, cette étude a abouti à une proposition de méthode pour analyser les impacts, mais ne les a pas analysés. Le SAGE prévoit donc de lancer, dans le cadre du contrat de rivière (observatoire de l'eau) une étude afin de mettre en oeuvre la méthode sur le territoire du Verdon.

Une concertation relative à la fréquentation des différents tronçons de la rivière a été organisée par le Parc, chapeauté par le sous-préfet de Castellane, en dehors de l'enceinte du SAGE. La concertation a été menée par un bureau d'études mandaté (consultation des parties prenantes – 250 personnes interviewées – et restitution des points de vue) par la commission « sports de nature » du Parc, puis c'est le bureau du Parc qui a été amené à se positionner sur les objectifs à poursuivre. La décision du bureau du Parc va être intégrée au SAGE.

La seconde phase consistera en l'élaboration d'un programme d'action basée sur la mise en cohérence des préconisations émanant de différentes instances, dont le SAGE, mais aussi : l'Opération Grand Site, Natura 2000, CDESI, convention régionale de développement solidaire et durable des activités de pleine nature...

3. Le rôle recherché par le SAGE et sa dynamique

LES OBJECTIFS ET LA STRATEGIE DU SAGE : CONCILIER LES USAGES LOCAUX ET REGIONAUX EN MINIMISANT LEUR IMPACT SUR LES MILIEUX AQUATIQUES

Les orientations stratégiques du SAGE sont telles que définies en 2005 (et approuvées par le comité d'agrément en 2006) :

- Rechercher un fonctionnement hydraulique et biologique permettant la satisfaction des différents usages, la préservation des milieux naturels et la gestion des risques ;
- Préserver et valoriser le patrimoine naturel, exceptionnel mais fragile et soumis à de nombreuses contraintes ;
- Aller vers une gestion solidaire de la ressource ;
- Assurer une qualité des eaux permettant la satisfaction des différents usages et préservant les potentialités biologiques ;
- Concilier les activités touristiques liées à l'eau avec les autres usages et la préservation des milieux.

À chacune correspondent différents objectifs, eux-mêmes renvoyant à plusieurs dispositions. Il est intéressant de regarder l'évolution de la formulation des orientations stratégiques au cours du temps, qui illustre d'une part **la relativisation de la préservation des milieux par rapport à la nécessité de concilier les usages**, d'autre part **le positionnement du SAGE sur une gestion de la ressource à une échelle supra territoriale** qui prend en compte les enjeux du territoire (« gestion solidaire » de la ressource).

Évolution de la formulation des orientations stratégiques :

« documents préparatoires du SAGE » 2000 ?	Schéma global (doc SOGREAH) 2003	Orientations stratégiques validées par la CLE et comité d'agrément 2005
Rechercher un meilleur fonctionnement hydraulique et biologique de la rivière	Rechercher un meilleur fonctionnement hydraulique et biologique de la rivière dans le contexte créé par l'aménagement hydroélectrique	Rechercher un fonctionnement hydraulique et biologique permettant la satisfaction des différents usages, la préservation des milieux naturels et la gestion des risques
Préserver et valoriser le patrimoine naturel	Préserver et valoriser le patrimoine naturel	Préserver et valoriser le patrimoine naturel, exceptionnel mais fragile et soumis à de nombreuses contraintes
Améliorer la gestion de la ressource	Améliorer la gestion de la ressource en assurant les besoins des milieux naturels tout en respectant et en conciliant les usages	Aller vers une gestion solidaire de la ressource
Améliorer la qualité des cours d'eau	Améliorer la qualité des cours d'eau	Assurer une qualité des eaux permettant la satisfaction des différents usages et préservant les potentialités biologiques
Promouvoir un tourisme respectueux des milieux	Promouvoir un tourisme respectueux des milieux et compatible avec les autres usages	Concilier les activités touristiques liées à l'eau avec les autres usages et la préservation des milieux

Globalement, le rôle du Sage s'affirme sur deux plans :

- Il se positionne sur la **minimisation des impacts du développement local sur les milieux aquatiques**, et apporte les éléments d'expertise pour organiser et optimiser ce développement en fonction des secteurs et des enjeux de préservation des milieux. Au niveau local, l'enjeu est d'affirmer la rivière comme élément de cohésion entre l'ensemble des acteurs amont / aval.
- Il questionne l'impact du développement régional sur la mobilisation de la ressource en eau du Verdon, et **se positionne comme interlocuteur représentant le bassin vis-à-vis des partenaires extérieurs**. La volonté est de se structurer pour avoir voix au chapitre lors de décisions impactant la rivière Verdon. Le mode de fonctionnement qui s'était instauré jusqu'alors, entre deux grands acteurs, EDF et la SCP, et l'État, avait eu pour effet de « déposséder » les acteurs locaux de leur rivière. L'idée est d'optimiser la gestion afin de répondre aux besoins de l'aval, hors bassin, mais en prenant aussi en compte les besoins de l'amont et notamment ceux relatifs au développement économique (prélèvements pour la neige de culture, l'alimentation en eau potable, l'irrigation et surtout, les besoins pour les sports d'eaux vives). Au-delà du constat de l'insuffisance de ces débits (40^{ème} de module) pour les milieux, faits par le CSP et la fédération de pêche, c'est une forme de réappropriation de la rivière par les acteurs riverains que le Parc entend favoriser, ainsi qu'une amélioration de la coordination entre communes et entre départements.

« Les motivations de la démarche » (source : document sur les orientations du Sage - 2005)

« ...L'objectif est de concrétiser, avec la mise en place du Parc, ce processus de mobilisation et de concertation afin d'améliorer la connaissance, restaurer, mettre en valeur et gérer cette ressource au mieux des intérêts de tous les usagers.

La motivation de la démarche est étroitement liée à la conscience des élus de l'existence des problèmes de gestion de l'eau et de leur caractère intercommunal, de la **difficulté de résoudre seuls les problématiques, notamment face à des interlocuteurs tels que la SCP ou EDF**. Pour les élus, le S.A.G.E. sera donc « l'aiguillon » nécessaire pour parvenir aux résultats attendus. Pour les aménageurs, le S.A.G.E. permettra de clarifier les règles du jeu, de mettre fin à des pratiques de

« négociations bilatérales, d'affirmer leur position de partenaire industriel et de poser le principe de possibles compensations des modifications qui seront vraisemblablement apportées au partage actuel des usages de l'eau. »

LA PLACE PRIMORDIALE DES ETUDES PREALABLES DU SAGE : LE SCHEMA GLOBAL DE GESTION DU VERDON

Les études préalables débouchent en 2003 sur :

- des propositions de gestion, à débattre dans le cadre du SAGE, concernant l'évolution des débits réservés (« propositions pour un meilleur fonctionnement des milieux aquatiques »)
- toute une série d'actions, constituant un programme d'action qui préfigurera le contrat de rivière. Il s'agit du schéma global de gestion du Verdon, qui est encore une référence aujourd'hui, et aborde : la gestion du risque inondation ; la restauration des milieux aquatiques, continuités piscicoles et zones humides ; l'amélioration de la qualité des eaux ; l'entretien des ripisylves.

Suite à l'instauration officielle de la CLE en 2003, le travail d'état des lieux, de diagnostic et sur les orientations stratégiques est lancé. Il s'étalera de septembre 2003 à octobre 2005 (date de validation par la CLE). La procédure d'élaboration n'a pas fait l'objet d'une phase « tendances et scénarios » à proprement parler.

Dès l'origine du SAGE, le schéma global identifie un socle d'actions à mettre en oeuvre rapidement et ne nécessitant pas de débat particulier, car faisant consensus. **La plus-value recherchée par le SAGE concerne les potentiels conflits d'usage et en particulier l'évolution des débits réservés rejetés par EDF dans la rivière.**

Les mesures retenues pour le bassin versant du Verdon dans l'avant-projet de SDAGE découlent du travail réalisé dans le cadre de l'élaboration du SAGE.

LES MOYENS DEPLOYES POUR METTRE EN ŒUVRE CETTE PLUS-VALUE RECHERCHEE

La question centrale du SAGE est donc de faire évoluer **les débits réservés**. Cet enjeu est à **l'interface du positionnement local et régional que le Parc entend jouer : la négociation doit permettre d'affirmer la légitimité du Parc à ces deux niveaux**. Ici, le résultat recherché est la formulation d'un accord, et les moyens déployés pour l'atteindre correspondent à la procédure même d'élaboration du SAGE.

Ainsi, pour traiter cette question, de nombreuses réunions de travail ont été organisées, notamment du comité technique, et les allers-retours entre le comité technique et EDF sur la question des débits réservés. Il n'y a pas de bureau de CLE mais le comité technique a joué un rôle qui s'en approche jusqu'en 2008, mais avec beaucoup de participants, et une majorité de techniciens (difficulté à mobiliser les élus locaux).

A partir de 2008, peu de moyens sont dédiés au SAGE : l'attention se concentre sur la mise en œuvre du Contrat de rivière et la définition du schéma des activités de pleine nature :

- Le contrat de rivière, bras opérationnel du SAGE, prévoit des travaux d'assainissement (alors même que les scénarios d'assainissement n'ont pas été tranchés par la CLE), un observatoire de l'eau qui doit permettre une meilleure transparence de la gestion de la ressource et de ses impacts sur le milieu, grâce à une forte implication d'EDF et de la SCP, la mise en place des nouveaux débits réservés par EDF, etc.
- Cette mise en œuvre est facilitée par les conventions signées entre le Parc et EDF d'une part, le Parc et la SCP d'autre part, qui prévoient des moyens pour accompagner techniquement les collectivités, les agriculteurs. Le Parc négocie ainsi des retombées locales avec ces acteurs supra territoriaux, qui deviennent en retour

parties prenantes (financeurs) de la politique locale, au-delà de la seule gestion de l'eau.

La Convention cadre de partenariat 2007-2009 entre EDF Unité de production méditerranée et le Parc du Verdon

La convention souligne l'existence de partenariats anciens entre EDF et le Parc, notamment dans le cadre des concertations menées par le Parc autour de la gestion de l'eau et du développement touristique du territoire. Depuis 2002, EDF participe également financièrement à l'un des dispositifs du Parc visant la sensibilisation du public à la fragilité des milieux et à la sécurité : les « écogardes », en plus des « hydroguides » d'EDF.

Dans le cadre de la convention, la contribution d'EDF prend la forme de contribution financière, d'accompagnement technique, d'échanges de données, de participation aux démarches concertées, d'actions de communication... Plus précisément, un plan d'action est défini autour de 3 objectifs principaux, précisant les actions sur lesquelles EDF intervient :

Objectif 1 : Pour une gestion concertée de la rivière : réussir le SAGE

En plus des engagements pris par EDF dans le cadre du SAGE et du contrat de rivière, EDF s'engage à réaliser des études et travaux de gestion de l'érosion des berges en plusieurs endroits de la rivière, et à des travaux d'entretien de la confluence Durance Verdon.

Objectif 2 : Participer à un développement économique local respectueux du Verdon et de ses ressources

EDF Production Méditerranée dispose d'un foncier important sur le territoire du Parc du Verdon. C'est également un acteur économique important du territoire qui, avec le Parc du Verdon et ses partenaires, peut « faciliter l'activation de dispositifs de conseil et d'accompagnement spécifiques pour les créateurs ou repreneurs d'entreprises du territoire. C'est un atout supplémentaire pour le territoire (EcoTrophée, aide à l'installation...) dont les modalités de mise en œuvre sont à définir avec les entités du Groupe concernées ».

La convention prévoit une participation financière d'EDF à l'élaboration du schéma des activités de pleine nature, au réaménagement des sites communaux en bord de retenue, à l'élaboration du schéma directeur des activités nautiques sur la retenue de Sainte-Croix.

Objectif 3 : innover et sensibiliser ensemble pour la mise en œuvre des principes de développement durable

EDF propose de mettre à disposition des acteurs du Parc ses compétences en matière d'énergies renouvelables, pour sensibiliser et former. Elle s'engage à participer à l'élaboration d'outils de communication, à l'organisation de classes Parc, et au dispositif d'écogardes.

La Convention cadre de partenariat entre le Parc du Verdon et la SCP

La convention porte sur :

- 1) La contribution aux actions et investissements permettant l'amélioration de la qualité de l'eau : la SCP propose d'intervenir financièrement pour limiter l'autofinancement des collectivités lors d'investissement sur le traitement des eaux usées (en fonction de priorités définies par le Parc) ;
- 2) L'appui au développement d'une agriculture durable : la SCP apporte un soutien au développement et à la maîtrise de techniques culturales respectueuses de l'environnement (irrigation, fertilisation, traitements...) et à la diversification des systèmes de production, sur le territoire du Parc. Ce soutien peut prendre la forme d'appui technique aux agriculteurs (appui individuel ou collectif), d'expérimentations ou démonstrations agronomiques, de formation d'agriculteurs... ;
- 3) La participation aux actions pédagogiques du PNRV ;
- 4) L'appui technique de la SCP au territoire du Parc, sous deux formes :

- un fonds d'aide au conseil Il s'agit de mettre à la disposition du Parc des moyens d'ingénierie de la SCP répondant aux besoins du territoire en matière d'expertise technique ou de formation d'agents. Ces moyens peuvent concerner les différents domaines de compétences maîtrisés par la SCP, de l'hydrogéologie à la géomatique, en passant par l'hydraulique, l'hydrobiologie, l'assainissement, l'agronomie, la gestion forestière...
- des actions de développement des territoires ruraux (ADTR) : maîtrise d'ouvrage d'études ;
- 5) Le développement des énergies renouvelables ;
- 6) L'appui à l'animation d'un contrat de rivière via la participation à l'observatoire de l'eau ;
- 7) La maîtrise d'ouvrage d'actions et études liées aux aménagements SCP, concernant la réalisation, la rénovation ou la gestion de ses ouvrages hydrauliques.

Le SAGE poursuit la sensibilisation (lettre inf'eau) et la concertation sur des thèmes orphelins au niveau local : réunions organisées ad hoc pour traiter des problèmes qui se posent, comme autour des conflits d'usage de l'Artuby : lancement d'une étude volumes prélevables... Mais la finalisation du SAGE prend du retard.

Les porteurs d'enjeux environnementaux institutionnels (Agence, État) mobilisent la portée juridique pour mettre des sujets à l'agenda : la rédaction du SAGE s'est faite au fur et à mesure de son élaboration, et reprend en partie le schéma global de gestion. La formalisation du PAGD et du règlement s'est principalement opérée en cellule restreinte du comité technique, impliquant la DDT04, l'ONEMA et l'animatrice du SAGE, ce qui fait dire à l'animatrice qu'il s'agit d'un SAGE de techniciens. Le choix des mesures à intégrer au règlement s'est fait avec appui de l'Agence de l'eau, et sur impulsion de la DDT04, mais n'a pas fait l'objet d'un débat particulier au sein de la CLE.

LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS, LES CONFLITS ET LEUR EVOLUTION

Comme on l'a vu, la **SCP** ne reconnaît pas le SAGE comme lieu de décision concernant les enjeux quantitatifs liés à la ressource. En revanche, sur les enjeux qualitatifs, elle est présente, son intérêt étant bien évidemment d'atteindre une bonne qualité des eaux, dans le cours d'eau et dans les retenues, qui présentent des signes d'eutrophisation. Via la convention qu'elle a signée avec le Parc, elle se place à la fois comme expert proposant des offres de formation / actions de sensibilisation et comme financeur des équipements d'assainissement des collectivités.

EDF a participé à l'ensemble des comités techniques, pour réagir sur la faisabilité technico-économique des scénarios envisagés. Initialement perçu comme étant sur la défensive et cantonné dans le registre juridique, il proposait de faire payer l'accès aux données de gestion des barrages. Ce positionnement a énormément évolué au cours du temps. Aujourd'hui, davantage associé aux discussions de fond, EDF va mettre à disposition certaines de ses données dans le cadre de l'observatoire de l'eau qui est en train de prendre forme. EDF s'est également engagé, dans le cadre du SAGE et du contrat de rivière, à réaliser des travaux d'amélioration de la franchissabilité piscicole, à augmenter les débits réservés, participer à la mise en œuvre du plan pluriannuel de restauration et d'entretien de la ripisylve, participer à la mise au point technique de gestion des herbiers.

L'Agence, après ses réticences initiales, a été très présente dans le cadre de l'élaboration du SAGE, notamment aux comités techniques dédiés à la révision des débits réservés, et dans le cadre de l'appui à la rédaction du SAGE pour les aspects juridiques. Elle a joué un rôle de sensibilisation relativement aux notions introduites par la DCE (bon état / bon potentiel). Elle a également facilité la négociation entre EDF et les acteurs locaux, en accordant à EDF dans le cadre du contrat de rivière une compensation pour service environnemental rendu (financé sur la ligne budgétaire « achat de tranche d'eau »). Une convention a par ailleurs été signée entre l'Agence Rhône Méditerranée et EDF à l'échelle du bassin en décembre 2010.

Elle consiste à engager, d'ici 2012, des actions communes sur le bassin hydrographique Rhône-Méditerranée conciliant les enjeux de biodiversité, de continuité des cours d'eau et d'hydroélectricité durable.

La fédé de pêche, l'ONEMA et la DDT04 ont été des acteurs **très engagés dans les discussions autour de la révision des débits réservés**. La DDT 04 est, avec l'ONEMA, l'acteur qui porte les objectifs de préservation des milieux aquatiques dans le cadre de ce SAGE. Ils ont participé à toutes les réunions du comité technique autour de la révision des débits réservés, souvent représenté par plusieurs personnes pour ce qui est de l'ONEMA. Impliquée dans la rédaction finale du SAGE, **la DDT04 prône une utilisation ambitieuse du règlement**. Cependant, les épisodes passés de négociation des scénarios de débits réservés, et en particulier la limitation du choix dû aux décisions de la commission Chaudanne ont entraîné une moindre motivation de ces services à participer à la procédure.

La DIREN/DREAL, qui avait été présente en début de démarche, s'est peu impliquée par la suite, pour porter la DCE en particulier, laissant le soin à l'Agence de porter ce discours DCE lors des réunions SAGE. Elle n'a pas participé aux réunions du comité technique portant sur la révision des débits réservés.

Les élus locaux, et en particulier, ceux de l'amont, sont peu impliqués dans le SAGE, qui suscite selon eux trop de réunions, et demande un investissement trop important pour pouvoir se tenir informés du contenu technique des dossiers. Pour pallier la faible implication des élus locaux dans le processus d'élaboration du SAGE, une consultation de l'ensemble des communes du bassin versant a été réalisée, accompagnée de réunions d'information sur le terrain entre octobre et décembre 2010 : sur 69 communes invitées, 22 ont été représentées lors de ces réunions. Peu de remarques ont été récoltées lors de cette consultation. Cependant, le choix d'inscrire certaines mesures dans le règlement a suscité des réactions tardives, principalement autour de la question de l'interdiction de prélèvement d'eau pendant 2 mois d'hiver pour alimenter les réserves de la station de ski d'Allos, ce qui a provoqué un mécontentement des élus de l'amont ainsi que du conseil général des Alpes de Haute-Provence. Ce débat est intéressant bien que l'issue n'en soit pas encore connue : **les élus locaux semblent s'en remettre aux collectivités territoriales** – le Parc et le conseil général des Alpes de Haute-Provence, membre du syndicat mixte, et important contributeur financier de récents aménagements – sans douter que leurs intérêts soient favorablement défendus.

Les conseils généraux ont été impliqués, pour les 2 départements les plus concernés par le SAGE, depuis le début de la démarche par le biais de la présence de leur service environnement aux comités techniques. Mais il semble que le pont n'ait pas été fait entre les différents services du conseil général, et les élus. Ainsi, en fin d'élaboration, suite à la consultation des communes sur le projet de SAGE et la réaction de la commune d'Allos, **le conseil général 04 menace de remettre en cause l'approbation du SAGE** en écrivant à toutes les communes du bassin versant pour les alerter sur de nouvelles contraintes que le SAGE ferait peser sur elles à l'avenir s'il était adopté en l'état, notamment en termes d'assainissement.

La Région a participé à quelques réunions lors de l'élaboration, elle semble aujourd'hui peu impliquée directement dans le SAGE du Verdon, mais l'est par le biais du Parc naturel régionale. Comme on l'a vu, dans le cadre des réflexions menées à l'échelle régionale, il semble que les acteurs aient surtout une représentation de la Durance.

L'association de protection de la nature, en mobilisant la réglementation pour mettre en place un arrêté de protection de biotope sur un secteur de la rivière, a sans doute permis de renforcer la nécessité du débat sur la fréquentation du cours d'eau, et la prise en compte dans ce débat des impacts des activités de sports d'eaux vives sur les milieux aquatiques.

LA DIMENSION TEMPORELLE : LA DUREE, LE RYTHME, LES TEMPS MORTS, LES TEMPS DE MATURATION

Au début des années 2000, l'arrêté de composition de la CLE tarde du fait de la complexité administrative du territoire et des délais de transmission / coordination entre les services de l'état des différents départements. Malgré cela, le SAGE avance très vite, dès le périmètre délimité, dans la perspective de pouvoir mettre en oeuvre rapidement les actions nécessaires, dont celles permettant de prévenir les inondations. Il a ainsi évité les temps morts. **Entre 2000 et 2003, des études préalables sont lancées, elles seront fondatrices pour le SAGE, aboutissant notamment en 2002 au « schéma global de gestion du Verdon ».**

En 2005, les orientations stratégiques sont déjà formulées, mais il a fallu attendre de régler la question des débits réservés pour pouvoir signer le contrat de rivière. **Entre 2005 et 2008, c'est donc une phase de négociation sur cette question particulière** dans laquelle le SAGE est engagé. La commission eau est alors en sourdine, la charte du Parc en train d'être renouvelée.

En 2008, les nouveaux débits réservés sont établis, ils peuvent être inscrits au contrat de rivière: on entre dans la phase opérationnelle, avant approbation du SAGE. **La commission eau du Parc devient l'instance de débat privilégiée sur l'eau.** Le débat portant sur la conciliation des activités de sports d'eaux vives est organisé dans le cadre de la grande consultation / médiation engagée à l'initiative du Parc, en dehors de la CLE.

Depuis 2008, l'animatrice a du mal à dégager du temps pour formaliser le SAGE, et l'attention du Parc semble se tourner vers d'autres lieux que le SAGE. Les discussions autour du SAGE ont lieu dans le cadre du comité de rédaction du SAGE, qui regroupe des techniciens (animatrice, services de l'état et Agence). Néanmoins, **en 2011, il devient urgent de valider le SAGE, afin de concrétiser la légitimité acquise par le Parc grâce au SAGE, et d'acter les avancées sur les milieux aquatiques obtenues par les acteurs porteurs d'enjeux environnementaux dans le cadre du SAGE. Mais on assiste à une situation de crise, qui se révèle en fin d'élaboration**: suite à l'instauration d'une mesure contraignante pour la station de ski d'Allos dans le règlement, des tensions sont apparues et pourraient retarder l'adoption du SAGE, en fonction de l'issue de la négociation entre les communes concernées à l'amont, le conseil général, la DDT, et le Parc. Pour sortir de cette situation, deux options sont envisagées : le lancement d'une étude volumes prélevables sur le secteur amont, mais cela supposerait d'en attendre les résultats avant d'approuver le SAGE, ou le retrait de cette mention du règlement pour permettre une approbation plus rapide.

Par ailleurs, l'arrêté de protection de biotope demandée par l'association des rives et lacs du Verdon sur l'apron oblige cette année les professionnels des sports d'eaux vives à déposer un dossier d'autorisation ou de déclaration alors que l'arrêté de frayères n'est pas paru, ce qui génère des tensions entre développement local et environnement.

4. La plus-value effective observée

Bien que le SAGE ne soit pas encore approuvé, on observe déjà une plus-value en lien avec les impacts que la procédure d'élaboration a eu sur la gouvernance locale et l'évolution des modes de gestion de la ressource.

UNE RECONNAISSANCE VIS-A-VIS DES PARTENAIRES EXTERIEURS ET UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES CIRCUITS DE DECISION : QUELS EFFETS ATTENDRE AU NIVEAU REGIONAL ?

Le Parc, grâce au SAGE, est aujourd'hui identifié comme interlocuteur par les partenaires extérieurs (Région, EDF, SCP), ce qui sera vraisemblablement renforcé dans le cadre de la création de l'EPTB Durance. Cependant, même si la CLE est considérée, par les aménageurs notamment, comme un lieu où il faut être, ce n'est pas le seul lieu de négociation, et **les scènes « historiques » de négociation perdurent.** Il a permis sans conteste une amélioration de la transparence des circuits de décision et des données : un observatoire de l'eau est sur le point d'être créé. Reste à savoir si cette transparence et l'affirmation du Parc comme

interlocuteur régional influencera le fond des décisions qui seront prises au niveau régional concernant le partage de la ressource.

UNE AMELIORATION DE LA PRISE EN COMPTE DES MILIEUX DANS LA CONCILIATION DES USAGES

Sur la question des débits réservés, enjeu central, **le SAGE a obtenu une évolution de la gestion des ouvrages par EDF, pour une meilleure prise en compte des milieux aquatiques.** Les débits réservés ont été augmentés de manière conséquente, au-delà des obligations réglementaires, et ils seront restitués avant l'échéance réglementaire. Toutefois, ils restent largement inférieurs aux débits biologiques optimaux, et même aux débits nécessaires à la restauration des continuités piscicoles, afin de permettre le maintien de la pratique des sports d'eaux vives (notamment le maintien des éclusées pour les activités de type rafting).

En ce qui concerne l'appropriation locale, on observe toujours une difficulté de concrétisation d'une solidarité entre amont et aval, et globalement, une faible implication des élus locaux, autres que ceux du Parc. Finalement, le SAGE apparaît comme un document rédigé par les techniciens (dans le cadre du comité technique).

Le rôle du SAGE est de proposer des solutions techniquement faisables, et financièrement aidées, différentes des usages actuels et plus favorables aux milieux, mais ne remettant pas en cause le développement économique local (les activités porteuses d'enjeux sont : les sports d'hiver à l'amont, les sports d'eaux sur le moyen et le bas Verdon). **La préservation du milieu aquatique apparaît comme la variable d'ajustement dans la négociation : si une solution technique est identifiée pour optimiser l'usage tout en préservant le milieu, elle est promue, mais si la préservation du milieu remet en cause un usage local, elle n'est pas retenue par le SAGE.** Il joue le rôle d'alerte pour mettre en évidence l'impact de certaines pratiques sur les milieux aquatiques : les sports d'eaux vives entraînant une fréquentation trop élevée, les débits réservés trop faibles, les rejets d'assainissement questionnant à terme la baignabilité de la rivière...

Parallèlement, il a permis de fixer un cadre pour la mise en oeuvre d'actions opérationnelles dans le cadre du Contrat de rivière 2008 – 2013.

Finalement, le SAGE vise l'optimisation des usages locaux, il apporte de l'expertise et joue le rôle de médiateur pour faire évoluer les pratiques en minimisant leur impact sur les milieux aquatiques, sans remettre en cause leur rentabilité économique. Au sein du SAGE, les problématiques environnementales sont principalement portées par les acteurs d'un « système expert »⁴¹, permettant la mise à l'agenda de questions qui sont ensuite négociées dans d'autres lieux que le SAGE, notamment les instances décisionnelles du Parc.

Pour acquérir les marges de manœuvre nécessaires à la conciliation entre usages locaux et préservation des milieux aquatiques, le territoire doit négocier à l'échelle régionale. Depuis sa création, le Parc a conforté sa légitimité à cette échelle, notamment grâce au SAGE. Mais en choisissant de passer à l'opérationnel avant l'approbation du SAGE, et en recentrant la gouvernance des usages de l'eau autour des instances du Parc, il risque aujourd'hui de l'empêcher d'exister...

En tant qu'acteur du développement territorial, le Parc semble a priori bien placé pour faire le lien entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, enjeu central dans la théorie d'action de l'Agence envers les SAGE. Dans les faits, ce lien existe effectivement puisque le Parc, via ses différentes instances (dont le SAGE), met en débat le lien entre usages de l'eau et aménagement du territoire.

41 Massardier 2009 : « le système expert domine la concertation officielle. Les rapports techniques servent de cadrage des débats. Les documents préparatoires aux réunions de la CLE balisent les points à l'ordre du jour. Les services techniques de l'état et d'EDF monopolisent les débats dans les commissions thématiques de la CLE. »

Cependant, sur les questions potentiellement conflictuelles, comme il n'y a pas d'acteur dédié à l'eau pour porter le SAGE, la voix de l'eau dans l'aménagement du territoire n'est pas très audible et la variable d'ajustement dans les négociations devient la préservation des milieux aquatiques.

Fiche de restitution : SAGE du Lez, de la Mosson et des Étangs Palavasiens

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le SAGE proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Fiche d'identité du SAGE

LA REGION MONTPELLIERAINE, UN TERRITOIRE EN FORTE CROISSANCE TRAVERSE PAR UN FLEUVE CAPRICIEUX

Le SAGE du Lez, Mosson et des Étangs Palavasiens est un ancien SAGE qui a été lancé en 1994 par le Conseil Général de l'Hérault, les services de l'État et l'Agence de l'Eau. Son périmètre s'étend sur 746 km², du Pic Saint-Loup à la mer et couvre 43 communes dont la ville de Montpellier.

Le bassin versant du Lez, de la Mosson et des Étangs Palavasiens se partage en trois secteurs distincts du point de vue paysager et des problématiques qui leurs sont associées : (1) Le Nord et l'Ouest du bassin versant est marqué par un paysage de garrigue, de forêt et de vigne où se côtoient des communes rurales attachées à leur patrimoine naturel ; (2) Le Centre Est du bassin est caractérisé par un milieu très urbanisé où le fleuve est complètement endigué à partir du centre de Montpellier et sur toute sa traversée de Lattes. La problématique des inondations y est très présente ; (3) Enfin, le Sud du bassin présente un paysage et une biodiversité spécifiques d'étangs où la pêche, les activités de loisir et la protection du patrimoine naturel sont des éléments majeurs.

L'Agglomération Montpelliéraine est soumise à une pression démographique intense qui s'est accélérée ces dernières années. En effet, depuis le dernier recensement, la population de la ville de Montpellier a augmenté de 26% en un peu moins de 10 ans (1200 personnes par mois). En parallèle, la source du Lez, principal fleuve traversant Montpellier, prend sa source d'une résurgence d'un vaste ensemble karstique au nord de Montpellier. Ce type d'aquifère présente une très grande réactivité à chaque variation de quantité d'eau. Ainsi, du fait de cette pression démographique et du caractère karstique de l'aquifère, l'eau peut commettre des dégâts sur les biens et les personnes en cas de crue provoquée par des orages dits « Cévenols ». Inversement, en cas d'étiage, l'impact sur les besoins en AEP, la qualité de l'eau, et la biodiversité peut s'avérer problématique.

Le contexte politique associé à ce territoire est aussi un élément incontournable qui influe les décisions publiques, notamment sur l'eau. En effet, ce territoire est le lieu de confrontation entre deux entités politiques. D'un côté, l'Agglomération de Montpellier, entité puissante en terme de financements et de compétences, qui défend les intérêts « urbains » (développement économique et de l'urbanisation). D'un autre côté, le Conseil Général de l'Hérault, entité plus représentative des territoires ruraux, défend les intérêts de la ruralité et des pressions exercées sur l'environnement.

LES DATES CLES DE LA PROCEDURE, SON ETAT D'AVANCEMENT ACTUEL

Début 90's Le territoire connaît un problème de qualité des eaux dans le milieu naturel caractérisé par un rejet direct de la station d'épuration de Montpellier, située à Lattes, dans les Étangs. Un conflit politique s'instaure entre les deux

communes, ce qui maintient la situation. En parallèle, un projet de contrat de rivière est en cours d'élaboration sur le Lez.

- 1992 Lors de la promulgation de la loi sur l'Eau qui instaure notamment l'outil SAGE, les services de l'État voient dans cet outil un moyen de contourner le statut quo en forçant Montpellier à agir pour réhabiliter sa station d'épuration. Le projet de contrat de rivière a muté en SAGE qui paraît plus adapté à la situation de par son ambition juridique et réglementaire.
- Sept. 1994 Arrêté de périmètre du SAGE. Initialement, le périmètre envisagé recouvrait la zone karstique située au nord de Montpellier. Celui-ci n'a pas été intégré dans le périmètre du SAGE pour plusieurs raisons : (1) l'état de la connaissance actuel ne permet pas de délimiter de manière précise le périmètre ainsi que le fonctionnement de cet aquifère, (2) l'élargissement du périmètre écarterait le problème de son point d'origine qui est la ville de Montpellier et (3) il débordait sur d'autres bassins versants. Finalement, le périmètre du SAGE retenu s'est limité au bassin hydrographique comme précisé dans le décret de 1993.
- Déc. 1994 Arrêté de CLE. Étienne SOUCHE (conseiller général) est président de la CLE jusqu'en 2002.
- 1995 En l'absence de structure porteuse, recrutement d'une animatrice par le Conseil Général
- 1995 – 1997 Élaboration du SAGE par des commissions thématiques qui se sont penchées sur différents aspects concernant la gestion de l'eau : inondations (pilotage par l'État), qualité de l'eau (pilotage par l'Agence de l'Eau), gestion de l'eau et environnement (pilotage par le Conseil Général de l'Hérault) puis urbanisme et aménagement (pilotage par le district de Montpellier).
- 1998 – 1999 Rédaction du Projet SAGE et changement de CLE en 1999.
- Mars 2000 Adoption du SAGE par la CLE.
- Juil. 2000 Le Comité de Bassin émet un avis favorable au projet de SAGE.
- Juil. 2003 Approbation du SAGE par le Préfet. Le SAGE de Lez-Mosson-Étangs Palavasiens est désormais dans une phase de mise en application de son programme d'action.
- 2003 – 2005 Des épisodes "cévenols" ont fait craindre la rupture des digues lattoises derrière lesquelles s'étendait des habitations. De plus, en 2005, le Lez en crue a inondé les abords de Montpellier. Ces inondations ont été l'élément moteur qui a fédéré les acteurs de la CLE et poussé à la création d'une structure porteuse : le SyBLE⁴².
- 2007 Création du SyBLE qui a pris en charge la mise en place du PAPI (Programme d'Actions de Prévention des Inondations) et l'animation du SAGE.
- 2007-2011 Animation et révision du SAGE. Les délais impliquent une réorganisation du fonctionnement du SAGE. La révision est pilotée par un comité technique qui rend compte de son avancée au bureau de la CLE. L'État des lieux est réalisé et le diagnostic est en cours de finition.

⁴² Syndicat du Bassin du Lez

2. La place du SAGE dans le territoire et les politiques locales

LA PLACE DU SAGE PAR RAPPORT AUX AUTRES POLITIQUES LOCALES DE L'EAU

LE SAGE ET LA STEP DE MONTPELLIER

La problématique de départ qui incita les services de l'État et de l'Agence de L'Eau à promouvoir la création d'un SAGE a été le rejet en lagune de la station d'épuration de Montpellier situé à Lattes (Maera). Ce rejet dans les Étangs constituait une véritable catastrophe environnementale. Il participait à l'asphyxie des étangs littoraux ainsi qu'à leur comblement progressif. Certaines associations pensent que l'inaction de Montpellier face à cette problématique lui permettait de disposer de terrains constructibles à terme.

Le SAGE a sans doute contribué à l'intégration d'une installation d'un émissaire en mer dans le Schéma d'Assainissement de l'Agglomération de Montpellier. De fait, le rejet des eaux traitées se fait maintenant en mer via un émissaire long de 11 km.

LE PAPI : INITIATEUR DE LA CREATION DU SYBLE ET DU RENOUVEAU DU SAGE

Préambule du bilan du SAGE de Lez-Mosson Étangs Palavasiens période 2003-2010 :

« Le risque inondation, dans un contexte d'explosion démographique, est devenu en 2002 le moteur du SAGE, initié par l'État, et a favorisé une prise en charge collective de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sur le bassin »

Les événements orageux qui ont marqué la région de Montpellier pendant la période 2003-2005 et qui ont failli provoquer la rupture des digues de Lattes mettent en exergue le besoin d'une réflexion globale et concertée autour de la problématique du risque lié aux inondations.

En réaction aux inondations nombreuses que l'ensemble de la France a connu entre 1999 et 2002, le MEEDDM a souhaité profondément modifier le cadre d'intervention de la prévention des inondations à travers le PAPI. Dans l'urgence de la signature d'un PAPI dans le département de l'Hérault, le Conseil Général, avec l'appui des membres de la CLE, a engagé une personne en 2004 pour créer une structure, porteuse de la mise en place du PAPI. Le SyBLE a donc émergé en 2007 avec pour mission de porter les études globales inscrites aux programmes d'actions du PAPI.

Le PAPI du bassin du Lez s'est inscrit a posteriori dans le cadre de la réflexion globale et concertée du SAGE. Ce programme, qui a fédéré tous les acteurs de la CLE sur le plan politique, et la mise en place du SyBLE signent la remise au travail du SAGE qui était en perte de vitesse depuis son approbation par la CLE (2000).

Les axes et les études lancés par le SyBLE dans le cadre du PAPI :

Le PAPI du bassin du Lez comporte une vingtaine d'actions regroupées en 5 axes pour un montant estimé à 55 millions d'euros.

Les 5 axes du PAPI sont les suivants : (1) l'amélioration des connaissances et renforcement de la conscience du risque par des actions de formation et d'information, (2) l'amélioration de la surveillance et des dispositifs de prévision et d'alerte, (3) l'élaboration et amélioration des plans de prévention des risques d'inondation, et mesures de réduction de la vulnérabilité des bâtiments et activités implantés en zone de risque (4) la mise en place d'actions de ralentissement des écoulements, en préservant les milieux naturels et (5) l'amélioration et développement des aménagements collectifs de protection localisée des lieux habités.

Le PAPI a permis de lancer 4 études : (1) une étude sur le fonctionnement hydraulique des étangs du bassin versant étendu sur le bassin de l'Or (SM de l'Or) et le SIEL, (2) une étude de ralentissement du niveau du Lez où il est prévu d'inonder des terres agricoles et naturelles, (3) une assistance des communes sur leur plan de sauvegarde et plan d'assainissement et (4) un programme de sensibilisation scolaire (3 sites : Lattes, Alco et Prades).

LE SAGE ET AQUA DOMITIA

Une étude prospective réalisée avec des financements de l'Agence de l'Eau, du Conseil Général de l'Hérault et du Conseil Régional estime qu'à l'horizon 2020, la région aura un besoin crucial d'eau. Effectivement, face à une forte croissance démographique, les besoins sur les bassins de l'Orb et de l'Hérault devraient augmenter de près de 30 millions de m³ par an (21 millions pour l'eau potable et 9 pour l'agriculture) en 15 ans, faisant apparaître un déficit de ressources.

Afin de pallier cette pénurie future en eau, le projet Aqua Domitia propose de pomper l'eau du Rhône pour sécuriser l'approvisionnement en eau des principales agglomérations de la Région Languedoc-Roussillon.

Pour l'Agence de l'Eau, l'une des ambitions du SAGE révisé sera de servir de moyen de pression pour que Montpellier n'abandonne pas sa ressource locale.

LA PLACE DU SAGE PAR RAPPORT AUX AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SUSCEPTIBLES D'IMPACTER L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

UNE PRISE EN COMPTE DES AVIS DE LA CLE PAR L'ÉTAT

Pour l'État, le SAGE est une procédure concertée qui doit écrire la politique de l'eau au niveau local. Le SyBLE et le bureau de la CLE possèdent donc une légitimité les positionnant comme référents lorsqu'il s'agit de donner un avis sur des projets d'aménagement du territoire qui sont susceptibles d'impacter l'eau. En effet, depuis l'approbation du SAGE en 2003, la CLE a été saisie, pour avis, sur 60 dossiers dits « d'autorisation loi sur l'eau » ou concernant des « Installations classées au titre de l'environnement » (usines, carrières, etc.).

D'une manière générale, l'Etat en temps qu'instructeur, fait en sorte que l'avis de la CLE soit pris en compte au moment de l'élaboration du projet ou document d'urbanisme.

Les dossiers loi sur l'eau :

41 dossiers reçus (ZAC, extension Céreirède, chenal lattes, lotissements, ...) : 23 avis ont été donnés, avec pour certains dossiers une évolution majeure des aménagements envisagés (plus de recalibrage de cours d'eau pour ouvrir à l'urbanisation, bassins de compensation à l'imperméabilisation sortis de la zone inondable, préservation et restauration ripisylve, démolition de voie construite en zone inondable...)

L'AFFAIRE DES GAZ DE SCHISTE : UNE UTILISATION DU SAGE POUR DEMANDER L'ANNULATION D'UNE DECISION DE L'ÉTAT.

L'affaire du gaz de schiste a fait réagir en masse les élus locaux du département de l'Hérault. Considérant son exploration et extraction comme source de menaces sur la qualité et la ressource en eau, le Conseil Général demande au gouvernement d'avoir la connaissance de l'état d'avancement des recherches, leur coût, la manière dont sera associé les élus locaux ainsi que les associations, les mesures de sécurité et de prononcer un moratoire sur ces recherches.

Le SAGE est vu dans cette affaire comme un outil adapté et légitime pour contraindre l'État d'annuler les permis de recherche de Nant et de Montélimar. Pour cela, la CLE a été réunie en séance plénière pour se prononcer sur l'exploration et l'extraction de ce gaz. Il a été

approuvé à la majorité des membres présents ou représentés la motion qui demande un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste et l'annulation des permis de recherche de Nant et Montélimar.

Encart « moments-clé » : Non au Gaz de schiste sur le périmètre du SAGE Lez-Mosson-Étangs Palavasiens

En France afin de confirmer la présence de quantités importantes de gaz non conventionnels dans le sous-sol, plusieurs permis d'exploration ont été octroyés. Dans le sud, 3 permis exclusifs de recherche ont été accordés en avril 2010 par le ministère en charge de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer aux groupes Total et Texan Schuepbach Energy, sur une superficie de 10 000 Km² s'étendant de Montélimar à Montpellier.

37 communes du périmètre du SyBLE et du SAGE Lez-Mosson-Étangs Palavasiens situées du Pic Saint-Loup jusqu'aux étangs sont concernées par deux permis : Nant et Montélimar.

La CLE affirme que les projets d'exploration et exploitation des gaz de schiste ne sont pas compatibles avec la préservation de la qualité et de la quantité des ressources en eau du bassin du Lez et les usages actuels et futurs de ce patrimoine essentiel. Il affirme aussi que ce projet n'est pas compatible avec les préconisations du SAGE Lez-Mosson-Étangs Palavasiens.

Pour cela, la CLE demande un moratoire sur l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste ainsi que l'annulation des permis de recherche de Nant et Montélimar

Délibération N°28 de la Commission Locale de l'Eau (22 avril 2011)

LE SAGE ET LES AUTRES DOCUMENTS D'URBANISME

D'une manière générale, le SyBLE est associé lorsqu'il s'agit de donner un avis sur des projets d'urbanisme : (1) L'État fait en sorte que leur avis soit toujours pris en compte, (2) l'Agglomération de Montpellier consulte le SyBLE pour des aspects hydrauliques et milieux concernant son SCOT et son Schéma d'Assainissement de Gestion des Eaux, (3) le SyBLE commence petit à petit à être associé à l'élaboration des documents d'urbanisme notamment pour la révision et l'élaboration de 5 SCOT : Pic St Loup, l'Agglomération de Montpellier, le Pays de l'Or, le bassin de Thau et la Vallée de l'Hérault. Il a donc donné des avis sur ces SCOT.

Cependant, un certain nombre d'acteurs pensent que malgré l'implication du SyBLE dans des procédures d'urbanisme, celui-ci aura véritablement du poids lorsqu'il sera effectivement révisé (portée réglementaire du prochain SAGE). Il deviendra alors incontournable.

Concernant l'élaboration des PLU, le SyBLE ne possède pas suffisamment de temps et de moyens pour participer aux réunions dès l'amont du document d'urbanisme. Dans ce domaine, il ne rédige que des portés à connaissance.

LA PLACE QU'OCCUPE LE SAGE DANS LES STRATEGIES DES DIFFERENTS ACTEURS

LE DEPARTEMENT, UN ACTEUR INDISSOCIABLE DU SAGE

Le Département de l'Hérault est un acteur très important dans le domaine de l'eau et de l'environnement. Il y mène depuis plus de 20 ans une véritable politique volontariste. Dès le départ, sa stratégie a été de développer, avec le concours de l'Agence de l'Eau, la structuration des acteurs publics de l'eau autour de syndicats de bassin. Ainsi dans chaque structure porteuse, le Département est représentée afin d'apporter sa contribution financière pour faire avancer les choses dans le domaine de l'eau.

Le Département s'est doté de 4 référentiels qui donnent un panorama complet des principales thématiques liées à l'eau : (1) la ressource en AEP, (2) la gestion intégrée de l'eau qui fait état des principales structures de bassin, (3) l'assainissement et (4) la mise en place de réseaux de suivi des eaux souterraines et des eaux de surfaces du département. Toutes les données collectées sont sauvegardées, analysées et valorisées au sein de l'Observatoire Départemental Eau Environnement.

Le SAGE fait partie intégrante de la stratégie du Conseil Général. Il a été l'initiateur local du SAGE en embauchant une chargée de mission pour s'occuper de la mise en place et de l'écriture du SAGE. En effet, en l'absence de structure porteuse, le département s'y est substitué par défaut. De plus, depuis la création du SAGE, les trois présidents de CLE qui se sont succédés ont tous été des conseillers généraux.

L'AGGLOMERATION DE MONTPELLIER : UN INTERET CROISSANT POUR LE SAGE EN LE « CONTROLANT » VIA LE SYBLE

Le SAGE a été au départ une source de contrainte pour la ville de Montpellier, en conflit avec la commune de Lattes au sujet des rejets des eaux usées dans les étangs Palavasiens. En outre, le SAGE est porté à l'origine par un concurrent politique. Après les épisodes de crue de 2003/2005, le recentrage du SAGE sur les inondations — thème plus fédérateur pour l'agglomération — augmente l'intérêt de l'approche bassin versant. Par ailleurs, les travaux réalisés sur la STEP et le changement de maire à Lattes ont réglé le conflit entre Montpellier et cette commune limitrophe. Enfin, la création du SyBLE a été le moyen de faire entrer l'agglomération dans la gouvernance du SAGE et lui permet de le « contrôler » en partie à travers le système de la double présidence instauré depuis 2007.

L'ETAT ET L'AGENCE DE L'EAU : DE FORTS PARTENAIRES DU SAGE

Dès le début, l'État et l'Agence de l'Eau ont soutenu la création d'un SAGE sur le territoire de Lez-Mosson et des Étangs Palavasiens. Ils voyaient le SAGE comme un outil juridique permettant, par des dispositions réglementaires, de contraindre la ville de Montpellier dans la réhabilitation de sa station d'épuration.

L'État et l'Agence de l'Eau partagent le même objectif qui est l'atteinte du bon état écologique à l'horizon 2015. Pour cela, ils veillent à l'ambition des prochains objectifs et documents constitutifs du SAGE révisé. Ils s'investissent dans le suivi du SAGE en étant systématiquement présents à chaque comité technique, bureau de la CLE et réunions plénières de CLE. Ils ont pris part à la rédaction du SAGE en animant deux des quatre commissions thématiques : l'inondation pour l'État et la qualité de l'eau concernant l'Agence de l'Eau.

De son côté, l'État donne beaucoup de crédit au SAGE notamment lors d'avis de la CLE concernant des projets d'aménagement du territoire susceptible d'avoir un impact sur l'eau. Le SAGE est un document réalisé au niveau local qui doit s'imposer à toutes les décisions administratives concernant l'eau et l'aménagement du territoire. Il devient plus vigilant qu'avant l'élaboration du SAGE sur les documents d'urbanisme.

Certains acteurs du SAGE reprochent à l'État son évolution récente d'une position d'animation et de conseil vers une position plus régalienne et théorique. Par exemple, il lui est reproché la demande de réalisation d'évaluations environnementales poussées sans tenir compte de la réalité financière de la structure porteuse.

LE SIEL, UN ACTEUR DE LA GESTION DES ETANGS

Le Syndicat Mixte des Etangs Littoraux (SIEL) est une structure créée en 1998 sous l'impulsion d'un programme LIFE. Il est constitué de 7 communes associées pour assurer la gestion des lagunes. Il mène des actions de travaux, de connaissance des milieux, de sensibilisation du public, de mise en valeur du patrimoine naturel et de surveillance.

À la CLE, le SIEL avec l'appui du conservatoire des espaces naturels, représente l'intérêt des espaces lagunaires. Il lutte contre le comblement des étangs qui a un impact négatif sur le maintien d'une certaine biodiversité. Il s'efforce de faire le lien entre l'intérêt de protéger cet espace de biodiversité remarquable et sa rentabilité économique. En effet, la protection des lagunes peut, selon le syndicat, favoriser des loisirs tels que la chasse, la pêche, la randonnée et le VTT.

Le SAGE occupe une place prédominante dans la stratégie du SIEL. Lors de la création du syndicat qui a été opérationnel pendant la période d'approbation du SAGE par la CLE, le plan d'action du SAGE a servi de trame pour guider la rédaction de leur propre programme d'action. Autrement dit, les actions de préservation des zones humides, de restauration de la qualité des eaux et de lutte contre les inondations ont été reprises par le SIEL en les adaptant au territoire lagunaire.

LES ACTEURS DE L'AMONT

Dès l'origine du SAGE, les problématiques soulignées concernent plutôt l'aval que l'amont. Les problématiques de la qualité de l'eau dans les espaces lagunaires et celle des inondations sont caractéristiques des enjeux de l'aval et non de l'amont.

Même si les élus de l'amont du bassin comprennent mieux par le SAGE le fonctionnement global de tout le bassin, il n'en demeure pas moins qu'ils ressentent un déséquilibre dans le traitement de certaines thématiques, et notamment des inondations. Le SyBLE est en train d'étudier des zones d'écrêtement de crue à l'amont. Certains élus ne comprennent pas pourquoi les communes de l'amont doivent inonder des parcelles de cultures, perte pour l'économie agricole, afin que l'aval puisse se développer en construisant des lotissements. Pourquoi l'amont doit-il subir les conséquences de mauvaises décisions de développement de l'aval ?

Malgré tout, l'ensemble des communes riveraines, de l'aval comme de l'amont participent au plan de restauration des lits des cours d'eau (enlèvement d'embâcles) financé à leur frais et piloté par le SyBLE. De plus, l'amont constitue une zone Natura 2000 qui pourrait être prise en compte dans le SAGE révisé.

ADEQUATION OBJECTIFS DE BASSIN / OBJECTIFS LOCAUX

La révision du SAGE est une démarche obligatoire, instituée par la LEMA, et visant à mettre en conformité le SAGE avec les objectifs de la DCE et du SDAGE. Pour les acteurs, cette révision n'est pas ressentie comme une réduction des marges de manœuvre locales quant aux choix des thématiques à traiter ainsi que dans la manière de faire du SAGE.

La révision renforce la portée réglementaire au sein du SAGE. Sur ce point, tous s'accordent à dire que la force réglementaire est un bon élément en soi : "avec la révision du SAGE on ne pourra plus faire n'importe quoi". Cependant, le moment de sa rédaction dans un délai fortement contraint risque de faire ressurgir des tensions entre les grandes entités politiques. Ce moment pourrait prendre une tournure de « bataille rangée » faisant intervenir les différents juristes des collectivités en présence.

3. Le rôle recherché par le SAGE et sa dynamique

LES OBJECTIFS ET LA STRATEGIE DU SAGE

LE GLISSEMENT DU SAGE DE LA QUALITE DE L'EAU VERS LES INONDATIONS

Les orientations stratégiques du SAGE sont telles que définies en mars 2000 (et approuvées par le Comité de Bassin en juillet 2000) :

- Préserver ou améliorer les ressources en eau (1) en renforçant la connaissance des ressources en eau, des milieux aquatiques et des zones humides, (2) en mieux gérant les étiages, (3) en améliorant la qualité de l'eau, et (4) en tendant vers un risque nul en matière d'AEP ;
- Réduire le niveau de risque d'inondation sans nuire au fonctionnement hydrodynamique et écologique des milieux aquatiques et des zones humides (et notamment sans accélérer le processus de comblement des étangs ;
- Préserver ou restaurer les milieux aquatiques, les zones humides et leurs écosystèmes (1) en préservant l'intégrité physique des milieux aquatiques et des zones humides, (2) en préservant ou restaurant le fonctionnement des écosystèmes des milieux aquatiques et des zones humides, (3) en développant de façon raisonnée les activités liées aux milieux aquatiques et aux zones humides ;
- Améliorer l'information et la formation / développer l'action concertée.

La rédaction de ce SAGE laisse apparaître des objectifs plutôt tournés vers la protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Ces objectifs de qualité des eaux répondaient notamment à un contexte de réhabilitation de la STEP de Montpellier qui a finalement été résolu par l'élargissement de la capacité épuratoire et la construction d'un émissaire en mer de 11 Km inaugurés en 2006.

Depuis les événements pluvieux de 2003-2005, l'urgence de l'action sur la problématique des inondations a pris le pas sur les objectifs de protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Certaines associations et le SIEL dénoncent une certaine « prise en otage » du SAGE par ces questions d'inondations.

Cependant, pour ces mêmes acteurs, cette attention particulière à la thématique des inondations a permis de « mettre le pied à l'étrier » pour certains aux problématiques qui touchent le SAGE. Le SAGE a commencé par aborder des sujets qui parlaient pour tout le monde : outil de communication, politique du PAPI et plan de gestion sur le Lez et la Mosson concernant les embâcles.

UN SAGE « A TIROIR » :

Le SAGE de Lez-Mosson et des Étang Palavasiens, dans sa partie « Mise en œuvre et suivi du SAGE » qui présente les mesures d'ordre « réglementaire » et « d'aménagement » énonce surtout des recommandations. La faiblesse relative des contraintes, des prescriptions et des objectifs quantifiés attachés au programme d'actions indique un SAGE qui se veut consensuel sans prétendre rompre les équilibres politiques en présence sur le territoire. L'État de son côté, considère que la révision du SAGE devra permettre de rendre plus ambitieux ses objectifs.

De plus, ce SAGE englobe toutes les thématiques, si bien que la structure porteuse du SAGE le considère comme un « SAGE à tiroir ». Cela permet au SyBLE de pouvoir intervenir sur toutes les thématiques afférentes à l'eau. Ce caractère multi-enjeux est considéré comme une force par l'animateur devant appliquer le SAGE.

Enfin, même si, dans certains cas très ciblés, des interdictions ou obligations sont mentionnées dans le SAGE⁴³, le texte présente généralement une formulation peu précise de ses mesures réglementaires, et notamment sur les moyens de parvenir à l'application de certaines recommandations. Ce manque de précision renvoie à des enjeux différents selon les acteurs. Le SyBLE considère que certaines « zones d'ombre » leur laisse une marge de

⁴³Par exemple, "les milieux aquatiques et les zones humides patrimoniaux du périmètre du SAGE ne devront plus, à l'avenir, être urbanisés ni remblayés".

manœuvre dans l'application du règlement. Dans sa formulation actuelle le SAGE permet de gérer certaines situations avec le principe des mesures compensatoires, démarche plus consensuelles qui leur évite une confrontation directe. Pour le SyBLE, la révision ne devrait pas rendre le SAGE plus précis de sorte qu'aucune marge de manœuvre ne soit possible. L'État quant à lui, trouve que le présent SAGE n'est pas suffisamment précis et présente donc des difficultés d'instruction.

LA REVISION DU SAGE : L'OCCASION DE RENFORCER D'AUTRES THEMATIQUES

Pour beaucoup d'acteurs, la révision du SAGE permettra une continuité par rapport au SAGE actuel. Il est aussi une occasion d'intégrer de nouvelles thématiques et de renforcer les présentes. Beaucoup d'acteurs pensent qu'il faudra axer le SAGE sur le partage de l'usage de la ressource en eau, non traité dans le SAGE actuel. De plus, il devra mieux prendre en compte les activités problématiques liées à l'aménagement du territoire. Une liaison avec un volet maritime serait appréciée de certains acteurs.

Enfin, le SAGE devrait renforcer la thématique qualité des eaux et éviter que la problématique des inondations occulte les autres thématiques tout aussi importantes.

LES MOYENS DEPLOYES POUR METTRE EN ŒUVRE CETTE PLUS-VALUE RECHERCHEE

UN ROLE DE LA PRESIDENCE ET DES ACTEURS BIEN DEFINI

Le rôle du chargé de mission d'animation du SAGE est passé par trois étapes différentes : (1) Pendant la phase d'élaboration la chargée de mission avait un rôle d'animation de SAGE, de suivi des appels d'offre et de l'écriture du SAGE ; (2) Pendant la phase de mise en œuvre, son rôle était de faire vivre la CLE et travailler sur des sujets identifiés par la CLE, engager des études, engager des travaux ; (3) Pendant la phase de révision, la chargée de mission, en plus de diriger la structure porteuse, lance des études, travaux et doit, depuis 2007, jongler entre deux présidents.

Concernant ce dernier point, certains soulignent que cette double présidence, même si elle a permis de gérer l'équilibre politique du territoire — entre CG et Agglomération — engendre un besoin de concertation entre deux acteurs qui peut prendre beaucoup de temps au détriment de l'avancée du SAGE.

Le partage des rôles entre la présidence de la CLE et celui du SyBLE est plutôt bien défini. En effet, la présidente de la CLE veille à l'équilibre des forces en présence et s'assure d'une réflexion collective et partagée. En fait, elle a un rôle d'animation des réunions de la CLE. Le rôle du président du SyBLE quant à lui, est de prôner l'opérationnalité du SAGE et fait en sorte que la procédure avance.

Ces deux rôles sont vus par les acteurs impliqués dans le SAGE comme très complémentaires.

LA CREATION DU SYBLE

Le SyBLE est considéré comme le « bras armé » du SAGE. Il a été créé en 2007, pour assurer deux missions :

- L'animation et coordination des actions du SAGE et du PAPI pour la mise en œuvre de leurs plans d'actions à l'échelle du bassin versant Lez-Mosson-Etangs Palavasiens en relation avec la CLE. Concrètement, (1) il coordonne les actions menées par les différents maîtres d'ouvrage sur le périmètre du SAGE, veille à la cohérence et contrôle l'homogénéité des actions mises en œuvre, (2) il assiste les porteurs de projets et les maîtres d'ouvrage pour le montage de projets et (3) informe et sensibilise sur les actions du SAGE et du PAPI.

- La maîtrise d’ouvrage des études globales inscrites aux programmes d’actions du SAGE et du PAPI à conduire sur tout ou partie du périmètre du SAGE. Le syndicat est maître d’ouvrage d’études présentant un intérêt général à l’échelle du bassin :
 - Expertise du risque inondation qui alimenta la feuille de route du PAPI
 - Audit patrimonial
 - Étude sur les cours d’eau : plan de gestion qui a été suivi par des travaux de gestion des embâcles sur 18 communes riveraines (réalisé en 2008 avec 100 000 € de travaux)
 - Étude de la gestion quantitative de la ressource en eau (Études Volumes Prélevables)
 - Étude sur le réseau karstique (BRGM, piloté par l’Agglo)

En plus de ce rôle d’animation, l’intérêt de ce syndicat mixte est de fédérer l’intervention conjointe des collectivités territoriales. Cela a été le cas, en 2009, avec les travaux de débâcle de la Mosson et du Lez : enlèvement des obstacles végétaux qui obstruent le lit majeur du cours d’eau qui peuvent faire barrage au transfert vers l’aval d’une crue. Pour cela, le SyBLE a, en effet, coordonné l’obtention des déclarations d’intérêt général (DIG) nécessaires pour travailler dans les propriétés privées, choisi l’entreprise, surveillé le chantier et fait les appels de fonds auprès des communes pour financer les travaux.

Enfin, la création du SyBLE a été une étape décisive pour faciliter l’apaisement du jeu d’acteurs sur le territoire, notamment entre le Conseil Général et l’Agglomération de Montpellier. De fait, la composition statutaire du comité syndical illustre cet équilibre avec un tiers de représentants du Conseil Général de l’Hérault, un tiers de représentants de la Communauté d’Agglomération de Montpellier et un tiers de représentants des EPCI amont et aval du bassin du Lez. Par ailleurs, l’équilibre se fait également par les mandats respectifs des personnalités choisies pour présider la CLE et le SyBLE : la présidente actuelle de la CLE est également vice-présidente du SyBLE, le président actuel du SyBLE est également vice-président de la CLE, tous les représentants des autres EPCI au sein du SyBLE sont également membres de la CLE.

Au delà de cet équilibre créé par la répartition tacite des présidences CLE/SyBLE, le statut du maire de Lattes, actuel président du SyBLE, fait le lien entre le CG 34 et l’Agglomération de Montpellier au sein de la gouvernance du SAGE de par ses mandats de conseiller général et de vice président de l’Agglomération de Montpellier.

UNE PRESENCE SUR LE TERRAIN

Le SyBLE essaie de maintenir une certaine capacité d’intervention sur le terrain. Cependant le contexte de forte urbanisation du territoire de Montpellier les oblige à faire des priorités selon l’importance de l’aménagement et de son éventuel impact sur les cours d’eau.

Les travaux sur la troisième ligne de Tram de Montpellier fait partie de ces projets que le SyBLE suit tout particulièrement. Leur présence dans les réunions de chantiers a évité par exemple de couper des arbres.

LA COMPLEMENTARITE DU SIEL ET DU SYBLE

Le Syble et le SIEL sont deux structures qui collaborent. Le SIEL s’occupe davantage des lagunes tandis que le SyBLE s’occupe du reste du périmètre du SAGE et notamment des deux cours d’eaux. Cette organisation est due à l’expérience et la compétence du SIEL sur les lagunes.

De plus la réforme des collectivités territoriales amène le SIEL à travailler de plus en plus avec le SyBLE. En effet, le SIEL mutualise ses connaissances avec le SyBLE et le bassin de Thau dans le cas où la réforme leur serait défavorable et pour ne pas perdre la connaissance et l’ambition sur les lagunes. Une fusion des deux structures est en effet envisageable.

LA DIMENSION TEMPORELLE : LA DUREE, LE RYTHME, LES TEMPS MORTS, LES TEMPS DE MATURATION

UN ROLE DES INSTANCES QUI EVOLUE

Le rôle de chaque instance du SAGE est à rechercher dans des horizons temporels différents. En effet, il faut distinguer trois temps lorsque l'on veut définir le rôle de chaque instance : la phase d'élaboration, la phase de mise œuvre et la phase de révision.

Pendant la phase d'élaboration, la CLE était considérée comme une instance active de débat. Le président de la CLE faisait en sorte de renvoyer en CLE chaque débat qui avait lieu soit en comités thématiques, instances de réflexion et de travail, soit au bureau de la CLE.

Pendant la phase de mise en œuvre, la CLE est plus considérée comme une chambre d'enregistrement, où il n'y a jamais eu de gros débats. Les points de blocages se règlent avant les réunions de CLE de manière plus informelle. Le bureau la CLE est, au contraire l'instance active de débat pendant la phase de mise en œuvre qui se regroupe pour donner un avis sur les dossiers qui lui sont présentés.

Pendant la phase de révision, le comité technique devient l'instance de débat et de travail du SAGE. La CLE ne fait que valider les propositions du comité technique qui présente des dossiers préparés à l'avance.

LE DELAI ENTRE L'APPROBATION DE LA CLE EN 2000 ET L'ARRETE PREFECTORAL DE 2003 : UN TEMPS « MORT » AUX EXPLICATIONS CONTROVERSEES

Le délai de 3 ans qui s'est écoulé entre l'adoption par la CLE du projet de SAGE et l'arrêté préfectoral s'expliquent selon les acteurs rencontrés par plusieurs raisons : (1) une raison organisationnelle par l'absence d'un chargée de mission pendant cette période, (2) une raison de contexte par les élections municipales de 2001 et (3) par des raisons qui touchent plus au contenu du SAGE en lui même. Ainsi, des remarques de fonds ont pu participer à l'allongement du délai. Certains acteurs évoquent à ce propos des blocages politiques encore présents. Mais cette hypothèse reste cependant à vérifier.

L'ECHEANCE DE REVISION IMPOSE UNE ACCELERATION DU RYTHME DU SAGE

Selon la LEMA, la révision des SAGE doit être complète en 2011. Le SAGE de Lez-Mosson a pu bénéficier d'une dérogation pour fin 2012. Cette contrainte de délai impose une réorganisation du travail de la CLE et exige de tenir un rythme soutenu pour optimiser son efficacité : (1) les réunions de la CLE sont passées de deux réunions à cinq réunions par ans, (2) le comité technique devient l'instance qui pilote l'action de révision et rend compte au bureau de la CLE et (3) les études qui constituent la matière de réflexion du SAGE (État des lieux, diagnostic et tendances et scénarii) sont réalisés par des prestataires externes.

Ce délai imposé par la LEMA n'est pas très bien perçu par les acteurs car il ne permet pas le temps nécessaire à la concertation et l'appropriation de nouvelles thématiques par les élus. Le risque étant de se retrouver avec un SAGE non partagé par les acteurs locaux et donc remis en cause.

4. La plus-value effective observée

UNE QUALITE DE L'EAU ET DES LAGUNES AMELIOREE

Les acteurs et notamment les associations remarquent une eau de meilleure qualité à l'arrivée du Lez et de la Mosson dans les lagunes. De plus le niveau de qualité de ces espaces lagunaires a augmenté d'une classe. Cette dernière évolution s'explique essentiellement par la modernisation et l'extension de la station d'épuration MAERA et la réalisation de

l'émissaire de rejet en mer. Le SAGE, qui s'est saisi de cet enjeu des eaux usées de la ville de Montpellier a sans doute participé à ce résultat, au même titre que la DERU (Directive européenne sur les Eaux Résiduaire Urbaines) et le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France.

La problématique de l'assainissement quasiment résolu sur le territoire, il reste néanmoins des efforts à réaliser sur les pollutions identifiées dans le cadre du SDAGE Rhône-Méditerranée 2010-2015 : les pollutions domestiques et industrielles, les substances dangereuses ainsi que les pesticides.

LE SAGE, UN LIEU DE RENCONTRE DES ACTEURS AUTOUR DE TOUTES LES THEMATIQUES LIEES A L'EAU

Le SAGE a permis de se faire rencontrer tous les acteurs de l'eau au sein d'une même instance. Il a permis de regrouper des acteurs qui étaient en conflit comme le Conseil Général avec l'Agglomération de Montpellier (rejets STEP). Les communes de l'amont avec ceux de l'aval, notamment par le travail du SyBLE concernant l'enlèvement des embâcles sur les lits du cours d'eau. Cette rencontre amène les acteurs à partager une culture commune des problématiques de l'eau sur le bassin amenant à considérer sa gestion de manière multithématique. Ainsi, les acteurs qui se trouvent à la fois dans le SAGE et dans des instances d'aménagement du territoire sont plus facilement incités à mieux prendre en compte l'eau dans ces instances.

LE SAGE A DONNE UNE PLACE A LA LOGIQUE BASSIN VERSANT FACE A L'AGGLOMERATION MONTPELLIERAINE, MAIS SON INFLUENCE RESTE LIMITEE

Dans le contexte de deux rivières dont le bassin est très majoritairement situé dans l'agglomération Montpelliéraine, le SAGE a permis une meilleure prise en compte des enjeux de l'amont et de l'aval (lagunes) dans la gestion des problématiques liées à l'eau dans un contexte de pression démographique très marquée. Cette évolution vers une gestion plus globale à l'échelle du bassin versant dans son ensemble reste cependant limitée par rapport à l'influence de l'acteur Agglomération. Plusieurs points l'atteste : (1) le SAGE influence les modalités de réalisation des projets de l'Agglomération (logique de mesures compensatoires) mais pas vraiment le débat sur leur opportunité, à l'exception du gaz de schiste où Agglomération et autres acteurs étaient sur la même ligne, (2) les moyens juridiques et financiers de l'Agglomération sont sans commune mesure avec ceux du SyBLE, (3) le principe de la « double présidence » est une forme de contrôle du SAGE par l'Agglomération.

La procédure de révision en cours et son calendrier contraint place le SAGE à la croisée des chemins. En effet, on peut se demander si le compromis politique relativement récent — 2007 — est suffisamment consolidé pour chercher à renforcer à court terme la portée réglementaire du SAGE. Inversement peut-on se permettre d'attendre au regard des enjeux locaux — attractivité résidentielle notamment — et de l'atteinte des objectifs du SDAGE ?

Fiche de restitution : SAGE des Gardons

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le SAGE proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Fiche d'identité du SAGE

UN PASSE D'OPPOSITION ENTRE L'AMONT CEVENOL ET L'AVAL GARDOIS MAIS UN ENJEU COMMUN AUTOUR DE LA GESTION DES CRUES ET DES ETIAGES

Dernier affluent du Rhône, le Gardon est en réalité constitué d'un réseau hydrographique d'affluents souvent nommés « gardon de... », dont une partie s'écoule en zones karstiques. Son bassin versant, de plus de 2000 km², s'étend sur les départements de la Lozère, à l'amont, et du Gard, à l'aval, en région Languedoc Roussillon. Une partie de l'amont est située dans le Parc National des Cévennes. Le bassin versant des Gardons regroupe environ 180 000 habitants, et présente, au niveau des structures démographiques, une disposition duale entre **des hautes terres vieillissantes, un piémont densément peuplé mais qui se vide** (dont Alès – La grand combe qui s'étaient peuplés au moment du développement industriel du XIX^{ème}) et **une partie aval** (au-delà de la confluence des Gardons d'Anduze et d'Alès) **en pleine mutation**, sous l'influence de Nîmes notamment.

Historiquement **le cours d'eau a fait l'objet d'une extraction importante de granulats**, qui a généré une incision du lit et des abaissements de nappes. Dans les années 70, sous l'impulsion de la DDAF, la structuration intercommunale s'est renforcée, dans le but de financer des travaux d'aménagement (en particulier, de lutte contre les inondations) à partir de la participation financière des carriers.

Sous climat méditerranéen, le territoire reçoit des pluies d'orage ruisselant sur les schistes des Cévennes et pouvant susciter des **crues violentes** et meurtrières, comme celles de 1958 ou, plus récemment, de 2002. Il subit également des **étiages sévères**, qui peuvent constituer un facteur limitant au développement agricole. **Au début des années 80, le conseil général du Gard lance une étude pour identifier les besoins en eau sur le département. Cette réflexion aboutit à plusieurs projets de barrages** (5 ou 6 projets dans les vallées cévenoles) au début des années 90, pour répondre aux soucis de gestion quantitative : les inondations et le soutien d'étiage pour la plaine (AEP et irrigation). Ces projets de barrage sont contestés par les défenseurs de l'environnement et les cévenols protestants, qui veulent préserver leur environnement et le cadre des anciens combats des camisards. Le conflit éclate lorsque le chantier prend forme pour le barrage de la Borie, sur le Gardon du Mialet.

Ce conflit se solde par **un arbitrage ministériel** (après avis du conseil d'Etat) **en défaveur du projet de barrage**. Pour apaiser les tensions, le ministre de l'environnement de l'époque, Brice Lalonde, suggère le lancement d'un SAGE. L'idée est portée localement par le conseil général du Gard, qui accepte de participer à la création d'une structure porteuse ad hoc, sous la forme d'un syndicat mixte : le syndicat mixte d'aménagement et de gestion hydraulique des Gardons (SMAGH), constitué des collectivités fondatrices : le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Gardon d'Anduze, le Syndicat Mixte d'Aménagement et de Gestion du Gardon d'Alès, le Syndicat Intercommunal de Protection du Gardon de Ners à Russan, le Syndicat Intercommunal de protection des rives du Bas Gardon et la commune de Peyrolles. En 2002, le SMAGH devient le SMAGE (syndicat mixte de gestion équilibrée des Gardons) et change de statuts pour affirmer son rôle de mutuelle financière visant à mener des travaux d'intérêt général sur le bassin. Il regroupe aujourd'hui 119 des 148 communes du bassin versant.

Le SAGE, approuvé en 2001, est actuellement en phase de révision afin d'être rendu compatible avec les nouvelles orientations du SDAGE et de la loi sur l'eau.

LES DATES CLES DE LA PROCEDURE, SON ETAT D'AVANCEMENT ACTUEL

- 1991 Arrêt de la construction du barrage de la Borie et abandon des autres projets de barrages après avis du Conseil d'Etat.
- 1993 Arrêté de définition du périmètre du SAGE.
- 1994 Arrêté de composition de la CLE – choix d'un président de CLE conseiller général, qui était resté dans une position de neutralité par rapport au projet de barrage.
- 1995 Création du Syndicat Mixte d'Aménagement des Gardons – SMAGH, qui fonctionne d'abord sans salarié, géré directement par le conseil général du Gard.
- 1995 – 1998 Etudes préalables lancées par la CLE : les milieux naturels des Gardons (FACEN), étude de la dynamique fluviale des Gardons (SIEE), étude de l'aquifère karstique de l'Urgonien (BRL). Ces études proposaient peu de préconisations de gestion.
- 1998 – 2000 L'élaboration du SAGE des Gardons entre dans sa phase active, animée par un groupement de bureaux d'études : BCEOM (pour les aspects techniques) et Nicaya (pour les aspects d'animation). C'est le BCEOM qui rédigera le SAGE.
- Consultation des acteurs et synthèse des connaissances existantes, organisation de commissions géographiques (4 secteurs) puis thématiques (4 thèmes).
- 2001 Avis du comité de bassin demandant à ce que soit prise en compte la problématique qualité des eaux.
- 2001 Approbation du SAGE et nouveau président de CLE : M. Affortit, conseiller général, maire de Saint Jean du Gard, qui s'était impliqué dans l'opposition au barrage de La Borie.
Décision de lancer des travaux sous maîtrise d'ouvrage SMAGH, la première commission d'appel d'offres aurait dû se réunir... le jour de la crue de 2002.
- 2002 Crue meurtrière – suspension de la mise en œuvre du SAGE. Suite à cette crue, la ville d'Alès cure le lit du Gardon dans la traversée d'Alès.
- 2003 – 2007 Le SMAGE se concentre sur la mise en place d'actions concernant les inondations, en prônant une posture moins aménagiste et plus préventive que ce qui se faisait jusqu'alors sur le bassin : PAPI des Gardons (2004), étude des dégâts de la crue, réalisation de 13 études globales de sous-bassins, travaux de reconstruction, restauration de la végétation, plan de gestion des atterrissements et travaux. Le budget et les moyens humains du syndicat croissent.
- 2007 Relance du contrat de rivière pour signature en 2008.
- fin 2009 – fin 2012
- Révision du SAGE. Recrutement d'une chargée de mission. Réalisation d'un diagnostic, en interne au SMAGE, aboutissant à l'identification de 4 enjeux pour le SAGE : 1. La prévention des inondations et protection des zones urbanisées, 2. La gestion quantitative de la ressource en eau, 3. La qualité de l'eau, 4. La préservation et reconquête des milieux aquatiques.

Recrutement d'un prestataire pour appuyer l'animation des phases suivantes. Organisation de sessions de formation (réunions publiques), et travail de la CLE dans 2 commissions : la conférence eau et aménagement du territoire et la commission transversale.

2011 Le SMAGE devient EPTB.

2. La place du SAGE dans le territoire et les politiques locales, son évolution

LES REFERENCES LOCALES : LE CONTRAT DE RIVIERE ET LE PAPI PLUTOT QUE LE SAGE DE 2001

Le document SAGE n'est pas une référence aujourd'hui, au contraire du contrat de rivière ou du PAPI élaborés ensuite, plus réalistes que le SAGE en termes de délais de réalisation et d'évaluation financière. La révision du SAGE représente aujourd'hui une opportunité pour redonner une place à la CLE.

UN CONTRAT DE RIVIERE QUI PALIE LES MANQUES DU SAGE ET PREPARE SA REVISION

À l'issue de la phase d'élaboration du SAGE, les membres de la CLE et en particulier les élus souhaitent entrer dans une phase opérationnelle. Un comité de rivière est créé, avec la volonté d'aboutir rapidement à la programmation de travaux. Ils ne souhaitent pas se relancer dans une phase de réflexion, qui permettrait de décliner de manière plus fine que ne l'a fait le SAGE les actions à mettre en oeuvre sur les aspects qualité de l'eau et hydromorphologie par exemple. Il est donc prévu de lancer des travaux rapidement, mais la crue de 2002 va venir perturber ces intentions.

La phase de concertation reprend à partir de 2007 lors de l'élaboration du contrat de rivière, bras opérationnel du SAGE. La structuration du contrat de rivière s'inspire directement de celle du SAGE, complété du PAPI pour l'organisation du volet inondation.

Ainsi, le contrat comporte 5 volets qui reprennent les grandes thématiques du SAGE :

- Volet A : Gérer le risque inondation ;
- Volet B : Assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau ;
 - B1 : Optimiser la gestion quantitative dans le respect des milieux et des usages ;
 - B2 : Améliorer la qualité de la ressource en eau ;
- Volet C : Gérer, préserver et restaurer les milieux aquatiques ;
- Volet D : Assurer une gouvernance efficace et concertée.

Comme l'indique le préambule du contrat de rivière : « *Le contrat de rivière constitue un outil opérationnel majeur sur le bassin versant qui intègre le PAPI, permet la mise en oeuvre du SAGE, tout en prenant en compte les fortes évolutions depuis sa signature, et prépare sa révision.* »

En effet, **ce contrat permet de palier les manques du SAGE** de 2001, en prévoyant par exemple des actions de restauration physique (exemple : démarche pilote de gestion durable du Gardon d'Alès aval au sein de son espace de mobilité fonctionnel rapproché) ou en sensibilisant à la culture du risque inondation. Il **prépare aussi la révision du SAGE**, en programmant des études pour mieux connaître la ressource et les prélèvements actuels, ou en prévoyant la création de la conférence « eau et aménagement du territoire ».

Aujourd'hui, comité de rivière et CLE vont être fusionnés, ce qui n'était pas autorisé par le passé. Cependant la présidence reste distincte (deux conseillers généraux différents) et nécessite donc une distinction des réunions selon la procédure concernée. Malgré cela, il semble difficile pour beaucoup d'acteurs locaux de faire la différence entre les deux procédures.

LA MONTEE EN PUISSANCE DU SMAGE A PARTIR DE 2002

À sa création, le syndicat regroupait 33 communes sur 148. L'enjeu était de regrouper progressivement une majorité de communes du bassin versant. Les crues de 2002 ont finalement permis de faciliter cette montée en puissance, en apportant un argument de plus pour convaincre de l'importance d'une gestion globale de la ressource, à l'échelle du bassin versant. Le syndicat a également été légitimé par la maîtrise d'ouvrage de travaux, principalement de lutte contre les inondations, et par la réponse à l'appel à projet Bachelot. D'un salarié, on est passé à une quinzaine ; d'un budget de 50 000 €, à 5 millions... de 33 communes adhérentes, à 119. Aujourd'hui, le SMAGE est EPTB, avec possibilité de fiscalité propre. Dans le contexte flou lié aux modalités de la réforme des collectivités, ce statut peut constituer un atout pour le territoire.

Le SMAGE demandait depuis longtemps d'obtenir ce statut. Initialement on envisageait plutôt de créer un grand EPTB « Rhône » mais finalement le label a été accordé au SMAGE. Le syndicat espère ainsi acquérir une certaine autonomie vis-à-vis des collectivités locales afin de financer d'agir pour les milieux aquatiques. Ainsi, le directeur du SMAGE justifiait en 2004 l'intérêt d'avoir une fiscalité propre (via redevance Agence et EPTB) : « Parce que si tu n'as pas de fiscalité directe, tu trouveras de l'argent pour les inondations et pour la ressource en eau mais pas pour les milieux, parce que même si l'Agence donnait 80%, il reste 20%. Les élus ont tellement donné sur les inondations, ils ne donneront pas les 20% alors que si tu as une fiscalité directe avec comme garde fou une proportion pour les milieux... » (Source : thèse d'A. Richard, 2008). Cependant, selon un interlocuteur de l'État, cette possibilité est sans doute fermée aujourd'hui puisque la redevance EPTB serait réservée à l'animation uniquement.

Cette montée en puissance du SMAGE a nécessité **un investissement important du personnel du syndicat pour aller démarcher les collectivités, répondre à l'appel à projet Bachelot, et lancer les travaux. Cette implication s'est faite en quelque sorte au détriment de l'animation de la CLE** : aucun bureau ne s'est réuni pendant cette phase de mise en oeuvre. L'animateur du SAGE, qui était initialement le seul salarié du SMAGH, a porté cette évolution, et acquis de cette manière une forte légitimité.

LA VOLONTE DE REDONNER TOUTE SA PLACE A LA CLE DANS LE CADRE DU SAGE REVISE

Le constat précédent est ainsi formulé par la structure porteuse, qui a donc décidé, en accord avec les services de l'Etat et l'Agence de l'eau, de « **redynamiser** » la CLE lors de la phase de **révision**. Cet objectif semblait difficilement réalisable au vu des délais initiaux – le SAGE devait être révisé pour fin 2011 – mais **le délai a pu être repoussé d'un an, ce qui est positivement perçu par l'ensemble des acteurs**. Dès lors, la démarche de révision s'est organisée autour de sessions de formation, de réunions publiques locales (appelées commissions géographiques), et de deux commissions de la CLE : la conférence « eau et aménagement du territoire », ouverte au-delà de la CLE aux syndicats des SCOT et aux communautés de communes, et la « commission transversale ».

Par ailleurs, **une nouvelle composition de la CLE** est en préparation, **pour y intégrer une plus grande diversité d'acteurs** par collège. Il est ainsi prévu de passer de 43 à 59 membres, pour intégrer de nouveaux acteurs agricoles en plus de la chambre d'agriculture (CIVAM Bio du Gard, fédération des caves coopératives, ASA...), d'associer des intercommunalités plutôt que des communes... Un regain d'intérêt des acteurs vis-à-vis du SAGE est également suscité par sa portée réglementaire, qui inquiète.

LA REVISION DU SAGE : L'OPPORTUNITE D'AFFIRMER SA PLACE DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

L'ANCIEN SAGE : DES AVIS NON PRIS EN COMPTE PAR L'ADMINISTRATION SUR DEUX DOSSIERS MAJEURS

Dans le document SAGE, la CLE affirmait le rôle de suivi de la mise en œuvre de sa politique de l'eau, notamment « *en formulant un avis (favorable ou défavorable) et des recommandations uniquement pour des projets significatifs (retenues, traitement des eaux d'exhaures des Mines, exploitation du karst) et dans le cas où ceux-ci ne seraient pas compatibles avec les 6 principes de gestion définissant la politique de la CLE (Gestion solidaire, gestion autonome, gestion responsable, gestion économe, gestion écologique de dimension humaine, gestion innovante). En cas de saisine de la CLE par l'un de ses membres, le Bureau de la CLE sera chargé d'examiner la recevabilité des demandes.* »

Malgré cet affichage dans le SAGE, il y a eu **un déficit de sollicitation de la CLE ou d'implication de la CLE pour des décisions d'autorisation** importantes par le passé :

- le représentant de la CLE s'est vu refuser l'entrée à une réunion organisée au sujet d'un dossier minier (DRIRE) ;
- l'avis défavorable de la CLE concernant le curage du Gardon à Alès suite aux crues de 2002, n'a pas été suivi par l'État.

Ces deux désaveux ont décrédibilisé la CLE, et frustré certains de ses membres.

LE SAGE REVISE : UNE PLACE RENFORCEE DANS L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE GRACE A SA PORTEE REGLEMENTAIRE

Le SAGE avait donc une place limitée dans le territoire jusqu'à la révision. **Le potentiel réglementaire porté par la nouvelle forme du SAGE invite les acteurs du développement et de l'aménagement du territoire à s'y intéresser** : les agriculteurs (ASA, chambre d'agriculture, CIVAM Bio, cave vinicole), les grandes collectivités (Alès, structures porteuses de SCOT)... Ces acteurs sont invités à participer à la conférence « eau et aménagement du territoire » créée à l'occasion de la révision du SAGE.

Parallèlement le SAGE mène une réflexion conjointe avec les 3 SCOT concernés par le périmètre du bassin versant. Il ne travaille pas avec les PLU car n'a pas les moyens humains de le faire. Les PLU sont visés par le Conseil général sur les aspects inondation, dans un esprit conforme avec celui du SAGE.

Aujourd'hui les acteurs de l'aménagement du territoire sont attentifs à ce qui se discute dans le cadre de la révision du SAGE, mais ils sont plutôt dans une position défensive par rapport à un outil qui risque, à leurs yeux, de contraindre leurs possibilités de développement en renforçant la réglementation. **Pour que le SAGE soit légitimé, il faudra qu'il réussisse à expliciter et valoriser les marges de manœuvre qui peuvent s'offrir aux acteurs locaux, dans un contexte réglementaire cadré par les exigences au niveau de bassin, national et européen.**

LA PLACE QU'OCCUPE LE SAGE DANS LES STRATEGIES DES DIFFERENTS ACTEURS (LOCAUX / INSTITUTIONNELS)

LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ALES

Pendant la phase de mise en œuvre du premier SAGE, **la communauté d'agglomération d'Alès s'est retirée du SAGE et n'a pas souhaité adhérer au SMAGE**. Des tensions sont apparues suite aux crues et à leur décision de curer le Gardon, qui allait contre la philosophie défendue par la CLE. **Aujourd'hui, le SAGE est identifié comme un lieu où il faut être**, car il porte le danger de nouvelles contraintes réglementaires qui pourraient

influer sur le développement de l'agglomération. Une réunion a également été organisée, à l'initiative du Préfet, entre la communauté d'agglomération d'Alès et le SMAGE, afin d'aborder la question de l'adhésion de l'agglomération au syndicat. Si aujourd'hui ce point ne semble pas être à l'ordre du jour du côté de la CA d'Alès, cette initiative du Préfet contribue sans doute à renforcer la légitimité du SMAGE et du SAGE à leurs yeux.

D'une certaine façon le SAGE remet en question la place des élus de la communauté d'agglomération dans la gouvernance locale, en conférant de leur point de vue une place importante aux enjeux portés par les services de l'Etat, mais aussi du fait du rôle central que joue le Conseil Général au sein de la structure porteuse du SAGE.

LE CONSEIL GENERAL DU GARD

Le conseil général du Gard est impliqué dans le SAGE depuis l'origine, via son **rôle majeur dans la constitution de la structure porteuse et la présidence de la CLE**. Il vient également **en appui de la mise en œuvre d'actions** par le SMAGE, grâce au fonds mutualiste spécifique au département du Gard, le Syndicat d'Aménagement et de Gestion des Cours d'Eau et Milieux Aquatiques du Gard (plus communément appelé SMD), qui vient abonder les cofinancements afin qu'ils atteignent 80% des budgets totaux.

Il intervient dans l'aménagement des rivières et la gestion de l'eau, tant au niveau des bassins versants que de l'ensemble du territoire départemental, avec les principes suivants :

- Gérer globalement, à l'échelle des bassins versants,
- Être solidaires entre amont et aval, mais aussi entre usagers,
- Économiser et restaurer.

Ce syndicat mixte, créé à la même époque que le SMAGH, est également présidé par le président actuel de la CLE, mais **il ne se repose pas spécifiquement sur le SAGE pour attribuer ses financements**.

LES SERVICES DE L'ETAT ET L'AGENCE DE L'EAU

Pour ces acteurs, le SAGE a toujours constitué un moyen privilégié de promouvoir les objectifs de bassin en matière de préservation des milieux et de la ressource. Lors de l'élaboration du SAGE 2001, leur stratégie a donc consisté à mobiliser cette scène de concertation pour porter ces objectifs (en établissant un groupe de travail Etat-Agence permettant de coordonner leurs positions), face aux autres préoccupations qui s'exprimaient localement. Ils estiment alors que le compromis finalement retenu n'est pas à la hauteur de ce qu'ils attendaient du SAGE et imputent cette déception à la méthode de concertation alors utilisée, sur laquelle ils se montrent très critiques (le bureau d'étude ayant selon eux privilégié le « consensus mou »).

Aujourd'hui, la révision du SAGE est un levier dont ils se saisissent pour assurer une meilleure prise en compte de ces objectifs de bassin, en jouant pour cela du cadre plus restrictif qui s'impose aux SAGE (SDAGE et PdM). Selon certains observateurs, il y aurait ici une différence d'approche entre l'Agence et les services de l'Etat : le SAGE reste pour l'Agence un lieu de concertation permettant d'intégrer les objectifs de bassin dans les logiques locales, l'Etat considérant désormais le SAGE davantage comme un relais de la planification de bassin.

L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU TERRITOIRE

A l'heure actuelle, il semble difficile de porter un jugement sur la place qu'occupe le SAGE dans les stratégies des différents acteurs. En effet, il a vraisemblablement occupé une place limitée depuis sa mise en œuvre en 2001, mais cela semble changer dans le cadre de la révision. Pour l'instant, les acteurs du développement (collectivités et usagers) ont identifié

les enjeux et l'importance de participer aux discussions préalables à la redéfinition des orientations du SAGE, en lien avec sa portée réglementaire. Ainsi, le SAGE est en relation avec les 3 SCOT du bassin, certains acteurs qui avaient déserté la CLE pendant la phase de mise en œuvre participent à nouveau, tels que la chambre d'agriculture et la communauté d'agglomération d'Alès, et de nouveaux acteurs sont associés à la réflexion de la CLE.

Toutefois, **ces acteurs ont globalement l'impression que la réglementation s'impose au territoire alors même qu'elle n'y est pas adaptée**, et remet en cause les potentialités de développement local. Cette position est à la fois celle des acteurs cévenols, pour lesquels la pérennité des aménagements traditionnels en pierre sèche sur les cours d'eau (paissières — seuils barrant les talwegs pour alimenter les béals, et tancats — barrages pour lutter contre l'érosion) est remise en cause par les objectifs de restauration de la continuité écologique (portés par l'Agence), et celle des acteurs de la plaine. Pour ces derniers, l'eau est le facteur primordial pour permettre le développement économique (répondre aux besoins des nouvelles populations, développer l'irrigation de la vigne,...), dans un contexte de concurrence mondiale exacerbée.

Encart - le projet « ressource en eau » de Peyrolles, dans les Cévennes : une divergence avec le SDAGE ?

Source : réflexion sur le rôle hydrologique des aménagements anciens des versants et des talwegs : l'exemple des Cévennes. Claude MARTIN, Jean-François DIDON-LESCOT et Joël JOLIVET. Travaux du LGPA, 2008, n° 26 (Les eaux : problèmes de gestion et de qualité), p. 31-40.

Une opération de réhabilitation a été menée sur les tancats de la Vallée Obscure, à l'initiative de la municipalité de Peyrolles (Gard), sous l'égide du SMAGE des Gardons, et grâce à l'implication de plusieurs partenaires. L'hypothèse sous-jacente à ce projet était que la restauration de ces ouvrages pourrait être la base d'un projet redynamisant la vie locale, basé sur leurs **fonctions patrimoniales et identitaires**.

Mais la justification de ce projet mobilise aussi d'autres fonctions potentielles liées à l'amélioration de la gestion quantitative de la ressource. En particulier, leurs impacts sur l'hydrologie des cours d'eau ont ensuite été étudiés dans le cadre d'un programme de recherche.

Il ressort de ces travaux que si leur finalité essentielle était certainement de **limiter l'action érosive des cours d'eau** (stabilisation des terrasses), les tancats exercent également une influence relative sur la régulation des crues. La réduction des vitesses a comme **effet bénéfique de retarder les pointes de crue**. Cependant **l'impact sur les montées de crue reste faible au niveau des rivières principales**, là où existe un risque d'inondation. Ces aménagements jouent également un rôle de soutien des débits d'étiage en retardant l'évacuation des eaux apportées par les orages estivaux.

Mais la présence de ces ouvrages rompt la continuité écologique des cours d'eau et peut entrer en contradiction avec les orientations du SDAGE. Cet exemple illustre bien les tensions entre les objectifs de bassin et certaines pratiques locales.

3. Le rôle recherché par le SAGE et sa dynamique

LES OBJECTIFS ET LA STRATEGIE DU SAGE : D'UN SAGE AMENAGISTE POUR LUTTER CONTRE LES INONDATIONS A UN SAGE AMBITIEUX SUR LA GESTION DE LA RESSOURCE ?

L'ANCIEN SAGE : PEU AMBITIEUX, PLUTOT AMENAGISTE

L'objectif de l'ancien SAGE était d'organiser une gestion globale de l'eau, en particulier pour mieux gérer le risque inondation et les étiages. Les élus avaient conscience de l'émiettement des actions mises en œuvre et du manque de cohérence, ainsi que de la nécessité de mettre en place une solidarité financière pour pouvoir faire certains aménagements.

Afin de jouer son rôle de médiateur, le SAGE n'a sélectionné que les mesures faisant l'objet d'un consensus. À l'époque de l'élaboration, « quand ça ne plaisait pas, on ne prenait pas ». Ces mesures étaient plutôt **interventionnistes sur les cours d'eau**, pour lutter contre les inondations, constituer des réserves d'eau, ou basées sur la mise en œuvre de travaux (amélioration du rendement des réseaux AEP, recherche de diversification des ressources...). L'extrait ci-dessous illustre cette posture interventionniste, le SAGE préconisant ici le blocage de l'espace de liberté sur la Gardonnenque. Cet exemple est significatif de la tension entre doctrine portée par le SAGE sur l'hydromorphologie, par rapport à celle portée par le SDAGE et les services de l'Etat.

Exemple de formulation : extrait du SAGE – Plan d'action n°1 : la maîtrise du risque crue – inondation, Action n°2, Gardonnenque.

« Ce territoire, de l'aval de Ners jusqu'à l'entrée des Gorges, joue un rôle d'expansion de crue pour des événements rares à exceptionnel. Le secteur à l'amont des Gorges joue d'ailleurs un rôle important dans l'écrêtement des crues.

Toutefois, il existe sur ce territoire des secteurs locaux à enjeux qu'il convient de protéger. Il s'agit notamment du secteur Boucoiran - Moussac. **Sur ce tronçon, le lit mineur doit être stabilisé en planimétrie** (maintien du tracé de la rivière) par des moyens adéquats et le champ d'écoulement dynamique doit être préservé et renforcé afin de diminuer le risque d'inondation [...]. Le tracé du cours d'eau sera défini avec les acteurs locaux et sur la base des zones d'enjeux (habitations, collège, pont et voiries, etc.). »

Le SAGE de 2001 affirme 6 principes structurants de la gestion de l'eau : une gestion solidaire, une gestion autonome, une gestion responsable, une gestion économe, une gestion écologique du patrimoine, une gestion innovante. Le principe de gestion économe illustre bien **l'esprit de compromis du SAGE entre satisfaction des usages et préservation de la ressource et des milieux.**

Exemple de formulation : extrait du SAGE – présentation des grands principes

« Ce principe de gestion économe de la ressource ne signifie pas le renoncement à des projets de développement (touristiques, agricoles, domestiques, industriels, urbains, ou de loisirs), mais la nécessité d'une évaluation préalable du positionnement et du dimensionnement de ces projets par rapport à l'état de la ressource et à sa préservation. La gestion économe de la ressource ne signifie donc pas une distribution parcimonieuse de cette ressource (sauf circonstance exceptionnelle), mais une répartition et un usage rationnels. Cela a une conséquence importante sur l'approche des solutions techniques dans la mesure où l'on privilégiera toujours la recherche de solutions permettant de mieux mobiliser et de fiabiliser la ressource disponible (dans un souci de préservation), avant que d'envisager sa restriction par rapport à tel usage ou tel besoin. »

La première version de SAGE soumise pour avis au comité de bassin avant approbation n'intégrait pas suffisamment la problématique de la qualité des eaux, malgré les propositions des services de l'État faites en ce sens. Ainsi, l'avis du comité de bassin

soulignait, sur la qualité des eaux de surface, l'absence de réelles priorités d'intervention, d'objectifs d'abattement quantifiés, et d'objectifs de qualité « baignade » sur des secteurs précis. Sur les eaux souterraines, il déplorait l'absence d'objectifs de qualité et de réels objectifs de quantité ainsi que plus globalement, l'absence d'un bilan ressources-besoins.

Un gros travail a été effectué pendant un mois et demi pour prendre en compte ces remarques et la CLE a été à nouveau réunie pour approuver une nouvelle version de SAGE intégrant mieux ces dimensions. Cependant, les orientations du SAGE sont restées peu opérationnelles.

Au moment de l'élaboration du programme de mesures, les deux démarches (SAGE / PdM) se sont nourries l'une l'autre.

LA PLUS-VALUE RECHERCHEE DANS LE SAGE REVISE : UNE REFLEXION GLOBALE, A L'INTERFACE EAU ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, POUR ORGANISER LE PARTAGE DE LA RESSOURCE

La révision du SAGE vise à apporter des réponses aux nouvelles problématiques : hydromorphologie, colonisation par les plantes invasives, pollution de l'eau par les pesticides et les substances toxiques, gestion des eaux pluviales...

Mais **le débat central dans la révision du SAGE est la gestion quantitative de l'eau** et le partage de la ressource. Cet enjeu invite à s'interroger sur le développement des territoires : comment anticiper l'accueil de nouvelles populations et les implications en termes de demande en eau et de gestion du risque inondation ? Quels sont les besoins en eau des différentes formes d'agriculture qui pourraient se développer ?

Les obligations définies par le SDAGE en matière de débits objectif d'étiage (1/10^{ème} de module ou 1/20^{ème} si dérogation) ont été explicitées auprès des acteurs locaux, lors des journées de formation, mais suscitent aujourd'hui encore nombre d'interrogations, aussi bien à l'amont qu'à l'aval du bassin versant. Les objectifs portés au niveau national et du bassin, en termes de débits objectifs d'étiage et de restauration physique des cours d'eau, sont perçus comme mal adaptés au fonctionnement des cours d'eau méditerranéens, où les assecs naturels des cours d'eau sont fréquents, et la gestion anthropique a de longue date amené à aménager le lit des cours d'eau. De plus, dans certaines zones karstiques, les systèmes sont mal connus, et ces incertitudes remettent en question la pertinence de tels objectifs.

Dans ce contexte, de nombreux acteurs du SAGE ont tendance à opposer les objectifs de préservation des milieux aquatiques (tels que définis par la réglementation) avec le développement local. Pour beaucoup, le stockage de l'eau par retenues est nécessaire au développement des activités économiques, et donc, à la survie du territoire.

Dès lors, **l'enjeu semble être pour le SAGE de dépasser cet antagonisme, en mettant en évidence des marges de manoeuvre pour les territoires, pour répondre à la fois aux objectifs réglementaires et aux exigences de développement.**

Ainsi, sont mis en discussion le choix du nombre de points avec débits objectifs d'étiage (2 comme le prévoit la réglementation, ou plus, pour se donner des repères de gestion), voire la possibilité de définir des règles de répartition entre usages, mais aussi les marges de manoeuvre par rapport aux ruptures de continuité des cours d'eau, pour prendre en compte les usages locaux et l'héritage patrimonial que constituent les béals par exemple.

Les débats sur les économies d'eau : l'implantation de micro seuils face à la restauration / préservation de la continuité écologique des cours d'eau.

Réponse de l'animateur du SAGE, au représentant de Nature et Progrès faisant valoir la nécessité de construire de nouveaux micro-seuils face à l'accroissement des prélèvements. Source : compte-rendu de réunion de la commission transversale du 20 janvier 2011.

« Concernant, la construction de nouveaux seuils, cela ne peut se faire sans la mise en place d'aménagements lourds et coûteux. En effet, la création de seuils entraverait la continuité écologique c'est-à-dire la libre circulation des poissons migrateurs (tels que l'anguille, l'alse et la lamproie, espèces présentes sur le bassin versant) et le bon fonctionnement morphologique du cours d'eau (blocage des sédiments à l'amont du seuil, création d'un point de fixation sur le cours empêchant la divagation naturelle du cours d'eau). Une des solutions donc est plutôt de restaurer le fonctionnement morphologique des cours d'eau qui se répercute favorablement sur la ressource en eau disponible. La restauration du fonctionnement morphologique des Gardons sera donc un enjeu important à prendre en compte dans le nouveau SAGE. »

LES MOYENS DEPLOYES POUR METTRE EN ŒUVRE CETTE PLUS-VALUE RECHERCHEE

POUR L'ANCIEN SAGE : UNE ELABORATION SOUS LE SIGNE DE L'ECOUTE ET LA MEDIATION

Le SAGE s'est appuyé sur la **réalisation d'études structurantes** pour poser les bases de la connaissance des enjeux concernant : le karst de l'Urgonien, la qualité de l'eau, la dynamique fluviale.

En phase d'élaboration, la concertation réalisée par les bureaux d'études en phase d'élaboration a eu pour but d'apaiser les tensions.

La montée en puissance du SMAGE a permis la mise en œuvre de travaux à l'échelle du bassin versant et constitue aujourd'hui une base solide pour porter un SAGE ambitieux. Plus récemment il a servi de base à la définition du **contrat de rivière**, qui est venu pallier certains de ses manques en proposant des approches moins aménagistes. Le **plan Bachelot** a également joué un rôle important pour faire évoluer la gestion du risque inondation.

AUJOURD'HUI POUR LE SAGE REVISE : VERS LA CONSTRUCTION ET LA DIFFUSION DE DISCOURS SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La révision constitue **l'opportunité de redynamiser la CLE** : sa composition est revue et élargie, elle est sollicitée pour se positionner sur des projets soumis à autorisation ou formuler des avis sur des sujets d'actualité comme l'exploitation du gaz de schiste, mise en débat de la place de l'eau dans les choix d'aménagement du territoire...

Encart « moments clé » : positionnement de la CLE sur l'exploitation du gaz de schiste. Proposition du président à la CLE du 12 avril 2011

La CLE constate l'incompatibilité de ces explorations, puis des exploitations [...] avec la directive cadre sur l'eau et plus largement avec l'ensemble de la politique de l'eau élaborée par les acteurs du territoire sur le bassin versant des Gardons. Il s'agit notamment de la politique de gestion quantitative de la ressource en eau, qui nécessite une forte mobilisation pour économiser l'eau et qui constate donc l'absence de marge de manoeuvre pour de nouveaux prélèvements conséquents, et la politique d'amélioration de la qualité de l'eau, déjà fortement affectée par le passé minier et industriel du bassin versant.

Il est donc proposé de formuler un positionnement fort de la CLE des Gardons à la fois :

- sur le volet politique en interpellant les différents acteurs du dossier (ministères, parlementaires, comité de bassin...) sur l'incompatibilité de l'exploration et l'exploitation des gaz de schiste sur notre territoire avec la politique de l'eau portée par les acteurs de l'eau, et sur la méthode employée, l'arrêté ministériel sans aucune concertation locale, suggérant une reprise du code minier dans le sens de la gestion durable et concertée,
- sur le volet réglementaire, en profitant de la révision du SAGE pour inclure dans les débats, dans la mesure des moyens juridiques disponibles, des mesures permettant de

préservé notre territoire et ses ressources en eau vis-à-vis des impacts forts de l'exploitation minière, déjà particulièrement prégnante par le passé et dont les conséquences seront encore à porter pendant de très nombreuses années.

Il est par ailleurs proposé de diffuser largement la délibération de notre assemblée (collectivités, partenaires, médias...).

Lors de la phase « tendance et scénarios », le travail en groupe des membres de la commission transversale a abouti à l'élaboration de scénarios alternatifs au scénario tendanciel. Ils ont été formalisés par le bureau d'études, sous la forme de scénarios de 4 niveaux d'ambition différents, mais dont aucun n'est vraiment idéal, car tous comportent certaines hypothèses peu probables ou non souhaitables.

- Scénario 1 : scénario idéal pour l'environnement
- Scénario 2 : Avec une politique volontariste ...
- Scénario 3 : Entre deux eaux ... « Que se passerait-il si la population doublait ? »
- Scénario 4 : Un contexte de crise socio-éco-économique
- La communauté d'agglomération d'Alès a proposé un 5^{ème} scénario intitulé : « avec une politique incitative propre à gérer durablement l'urbanisation »
- Nature et progrès propose le développement d'une agriculture organique.

Ces scénarios ont permis de lister à la fois des tendances non souhaitables et des futurs souhaités. L'enjeu de la phase suivante sera d'envisager des éléments de faisabilité pour arriver aux futurs souhaités.

Parallèlement, des études ont été lancées pour améliorer la connaissance sur certains thèmes. C'est notamment le cas de la gestion quantitative, enjeu central de la révision du SAGE, pour lequel un plan de gestion concertée de la ressource en eau a été établi et sera complété par une étude volumes prélevables. Malgré cet effort de connaissance, des controverses subsistent sur la question des béals et le fonctionnement des systèmes karstiques.

LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS, LES CONFLITS ET LEUR EVOLUTION

LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION D'ALES

Son implication dans le SAGE est donc récente, depuis le lancement de la révision, même si elle avait été présente au moment de l'élaboration du SAGE au début des années 2000 et avait prôné pour une place primordiale des enjeux inondations dans le SAGE. Pour l'instant, les techniciens et élus de l'agglomération ne sont pas à l'aise avec la prise de décision en réunion, et cherchent à influencer sur la manière d'organiser la concertation (en réagissant sur les ordres du jour des réunions, par exemple, ou en proposant par courrier un 5^{ème} scénario). Ils perçoivent la structure porteuse du SAGE comme trop « écologiste ». La communauté d'agglomération n'a pas de compétence spécifique en matière de gestion des milieux : les techniciens impliqués dans les réunions SAGE sont des hydrauliciens, avec une approche « équipementiste ». Ils mènent, par exemple, une réflexion avec Nîmes pour envisager la desserte de la zone par les eaux du Rhône, en se disant que s'ils réussissent à montrer la faisabilité de ce projet, peut-être que la CLE et les services de l'Etat préféreront favoriser le développement de nouvelles retenues plutôt qu'un tel projet de transfert.

D'une certaine manière, les représentants de la communauté d'agglomération agissent comme des lobbyistes vis-à-vis du SAGE, cherchant à préserver le potentiel de développement économique de leur territoire (croissance démographique, développement touristique, développement agricole,...). C'est en ce sens qu'ils ont proposé un 5^{ème} scénario (cf. tableau ci-dessus) et font alliance avec la composante majoritaire de la profession agricole (en prônant le développement d'une agriculture raisonnée concurrentielle sur les marchés mondiaux, même s'il faut parallèlement développer les débouchés locaux pour une partie de l'agriculture). Ils se positionnent au sein d'un débat opposant préservation de la nature et développement humain. Le SAGE parviendra-t-il à déplacer le front des discussions, pour débattre d'alternatives de développement, prenant en compte leurs impacts sur l'eau ?

La communauté d'agglomération attend du SAGE que ce soit un lieu de proposition de solutions de gestion innovantes, incitatives pour les collectivités ou usagers déjà engagés dans des démarches de progrès (économies d'eau, performance des réseaux d'eau potable et d'assainissement). En effet, ce sont des thèmes sur lesquels la communauté d'agglomération investit et où elle est performante.

LES ACTEURS DE L'AMONT

Peyrolles, le Club Cévenol sont mobilisés pour la sauvegarde de leur patrimoine lié à l'eau, ainsi que pour une gestion responsable de l'eau permettant de préserver le développement local (en faisant attention aux impacts négatifs qu'il pourrait avoir sur l'eau – pollutions ou excès de prélèvements).

Le conseil général de Lozère a beaucoup œuvré pour l'adhésion des communes lozériennes au SMAGE, mais semble plus en retrait aujourd'hui.

LES SERVICES DE L'ETAT ET L'AGENCE

Le groupe de travail constitué par les services de l'Etat et l'Agence, très actif lors de l'élaboration du premier SAGE, a permis de proposer des mesures aux bureaux d'études pour sortir d'une logique purement aménagiste et mieux prendre en compte les milieux aquatiques.

Dans la révision l'Agence porte les orientations du SDAGE et les objectifs de la DCE (dont l'hydromorphologie), mais avec une ouverture à la prise en compte des usages locaux, ce qui semble moins le cas de la DDT (exemple : PV à une ASA des Cévennes pour prise d'eau par un béal). Sur l'amont du bassin, la position de l'Agence sur la restauration physique des cours d'eau, et en particulier la suppression des seuils, est vécue comme une position de principe, ne prenant pas en compte les réalités locales et du caractère patrimonial de certains ouvrages. Ce vécu semble être partagé bien au-delà des seuls participants à la CLE.

Sur la question des débits objectif d'étiage, l'Agence essaie de mettre en avant les marges de manœuvre ouvertes aux acteurs du territoire, et notamment la possibilité de choisir plusieurs points intermédiaires d'objectifs (plus que les 2 obligatoires), voire de débattre d'une répartition des volumes entre usages.

LA DIMENSION TEMPORELLE : LA DUREE, LE RYTHME, LES TEMPS MORTS, LES TEMPS DE MATURATION

Entre l'arrêté de composition de la CLE, en 1994, et l'entrée en phase active d'élaboration du SAGE, 4 ans se sont écoulés. Pendant cette période, le SMAGH est créé, mais ne dispose pas de moyen humain dédié. Entre 1995 et 1998, des études préalables sont lancées sur proposition du Conseil général et de l'Agence.

L'élaboration du SAGE, animée par les prestataires extérieurs, a généré une dynamique soutenue de consultations et réunions de travail.

Une fois le SAGE approuvé en 2001, après 7 ans d'élaboration, le SMAGH est en mesure de porter la maîtrise d'ouvrage de travaux, et les acteurs locaux ont exprimé le souhait de se lancer dans la réalisation immédiate de travaux. La crue survenue en 2002 a renforcé cette orientation, en la focalisant en outre sur un seul thème. Cette urgence opérationnelle a alors mis en veilleuse le SAGE lui-même et le contrat de rivière censé le mettre en œuvre. Elle a également abouti à des décisions, comme le curage du lit du Gardon par Alès qui ont discrédité la CLE. Enfin, elle a monopolisé la charge de travail du chargé de mission du SMAGE (réponse à l'appel à projets Bachelot, démarchage des communes pour adhérer au SMAGE), au détriment de l'animation de la CLE. Ce n'est qu'au bout de 5 ans que le contrat de rivière pourra être relancé et que l'action pourra être redéployée sur d'autres thèmes.

Ce redéploiement sur l'opérationnel a cependant permis au SMAGE d'acquiescer sa légitimité, aujourd'hui utile pour porter la révision du SAGE. Il s'agit néanmoins, à présent, de savoir

prendre le temps de la réflexion et des débats : de ce point de vue, le délais supplémentaire d'un an obtenu est jugé par tous nécessaire et bénéfique, quoique sans doute encore insuffisant. Sortis d'un contexte d'urgence, l'ensemble des acteurs est aujourd'hui conscient de la portée juridique des règles qui pourront émaner du SAGE révisé.

4. La plus-value effective observée

ANCIEN SAGE : L'APAISEMENT DES TENSIONS ENTRE AMONT ET AVAL ET LA STRUCTURATION DE LA GOUVERNANCE DE L'EAU

Partant d'une situation de conflit ouvert et violent entre l'amont et l'aval du bassin versant, ainsi que d'un antagonisme naissant entre les porteurs de projets locaux, interventionnistes sur la rivière, et l'État, qui commence à refuser des projets d'aménagement au nom de la prise en compte des milieux, le SAGE a recréé les conditions favorables à la discussion entre tous les acteurs. Ceci a été obtenu un prix d'un SAGE « de compromis », peu ambitieux sur le fond, et qui renforçait la légitimité de pratiques déjà presque caduques, telles que le curage, le recalibrage, ... aux dépens d'approches plus préventives ou douces. Cependant, les mesures proposées par le groupe de travail des services de l'État ont permis, dans une certaine mesure, de contrebalancer cela.

Le SAGE de 2001 a permis de structurer la gouvernance de la gestion locale de l'eau, avec une place centrale du SMAGE, ainsi que de générer des inflexions dans les techniques d'aménagement des cours d'eau. Cette situation préalable apparaît comme une condition nécessaire à l'atteinte de la plus value recherchée actuellement dans le cadre de la révision : une ambition plus forte sur le partage de la ressource. Le SMAGE, aujourd'hui EPTB, regroupe la quasi totalité des communes du SAGE (hors l'agglomération d'Alès), regroupées en syndicats pour la plupart. Il fonctionne selon une logique mutualiste, pour mettre en oeuvre des études mais aussi des travaux.

Entre 2002 et 2007, bien que les instances du SAGE aient été en sourdine, le SMAGH a permis d'influencer les pratiques relatives à la lutte contre les inondations, en réalisant des études qui ont montré que les enjeux inondations et milieux aquatiques étaient liés. Il a également mis en place des plans pluriannuels d'entretien de la végétation et piloté l'élaboration du PAPI, qui a modifié les pratiques en matière de prévention du risque / alerte. Certains déplorent aujourd'hui une faible appropriation locale, en raison d'une difficulté à toucher le grand public. Pour pallier ce manque, des réunions publiques ont été organisées dans le cadre de la révision du SAGE, et le futur SAGE prévoit de mettre l'accent sur la communication.

L'ENJEU POUR LE SAGE REVISE : EXPLORER LES MARGES DE MANŒUVRE LOCALES ET LES OPPORTUNITES DE DEVELOPPEMENT POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS DE BASSIN

Si rien n'est encore joué aujourd'hui, on peut déjà considérer que la phase de révision du SAGE a permis de rouvrir un certain nombre de questions que le SAGE 2001 n'avait pas instruites : la gestion quantitative, qui suscite le plus de débats aujourd'hui, ainsi que les milieux naturels et la restauration physique des cours d'eau. Cette réouverture de l'agenda du SAGE explique la re-mobilisation de certains acteurs autour de cette procédure.

Le défi est maintenant, pour le SAGE, de réussir à trouver une place légitime à l'interface entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, toutes les parties prenantes voyant bien que c'est là que se situe le traitement de ces nouveaux enjeux et les lignes de conflit.

Quel sera le résultat des discussions autour du partage de la ressource ? Le SAGE saura-t-il exploiter les marges de manoeuvre qui s'offrent aux acteurs locaux en termes de développement et d'aménagement du territoire pour convaincre et orienter vers une meilleure prise en compte de la ressource et des milieux ? Pourra-t-il, in fine, peser sur les choix de développement et d'aménagement sur son territoire ?

Fiche de restitution : SAGE du Drac et de la Romanche

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le SAGE proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Fiche d'identité du SAGE

1.1. L'EAU DU PERIMETRE DU SAGE, UNE RESSOURCE ABONDANTE, MAIS FORTEMENT EXPLOITEE ET SUBISSANT DES PRESSIONS

Le territoire compris dans le périmètre du SAGE du Drac et de la Romanche s'étend sur 2 575 km². Il correspond à une grande partie du bassin versant du Drac (plus de 70%), un des principaux affluents de l'Isère, sachant qu'il existe un autre SAGE sur la partie amont (SAGE du Haut Drac). Il intègre le bassin versant de la Romanche, affluent du Drac, pour environ 50% de sa surface (1 220 km²). Administrativement, il comprend 119 communes, essentiellement dans le département de l'Isère (115) et marginalement dans deux autres départements (2 communes en Savoie et 2 en Hautes Alpes). Ainsi, deux régions sont concernées, Rhône Alpes et PACA, cette dernière de manière marginale. A noter une variabilité dans la démographie des communes du périmètre : Grenoble compte environ 157 000 habitants alors que 88 communes ont moins de 500 habitants.

Le cours d'eau du Drac présente deux visages. Sur sa partie amont (territoire du SAGE du Haut Drac), c'est une rivière encore naturelle et au régime torrentiel, dont l'origine montagnarde marque fortement le régime hydraulique. A partir du barrage du Sautet, on entre dans le territoire du SAGE du Drac et de la Romanche ; sur cette partie de la rivière, les caractéristiques naturelles de la rivière ont été fortement modifiées, d'abord à partir des années 1930 par le développement de l'hydroélectricité, puis dans les années 1960 par la réalisation d'une série d'ouvrages et de retenues artificielles. Ainsi, entre ces ouvrages, il ne reste plus que quelques courts secteurs sauvages. En aval du dernier ouvrage, sur ce qu'on appelle la basse vallée du Drac, la rivière coule dans une plaine alluviale avec un faible débit, finissant par s'étioler complètement jusqu'à la rencontre avec la Romanche. Débute alors la partie la plus anciennement aménagée, dès la fin du XVII^{ème} siècle, pour lutter contre les crues, ce qui a donné lieu à un endiguement systématique des deux berges tout au long des 16 km de la cuvette grenobloise, jusqu'à la confluence avec l'Isère.

Aujourd'hui, la ressource en eau remplit quatre fonctions essentielles :

- **Une fonction « château d'eau »**, à partir des nappes alluviales du Drac, de la Romanche et de l'Eau d'Olle/Bourg d'Oisans (aquifères d'intérêt régional inscrits au SDAGE). Notamment, les deux premières nappes permettent l'alimentation en eau potable de l'agglomération grenobloise ; elles sont également utilisées pour des besoins externes au territoire, puisque 35% de la ressource issue de ces nappes sortent du territoire.
- **Une fonction « production d'énergie »**, avec 44 retenues ou seuils hydroélectriques, dont 6 d'intérêt national gérés par EDF (Sautet, St-Pierre-Cognet, Monteynard-Avignonet, Notre-Dame de Commiers, Chambon, Grand-Maison).
- **Une fonction « ressource »** pour des activités économiques importantes : (1) le tourisme, via la production de neige de culture dans 7 stations de ski dont 2 de notoriété internationales (Alpe d'Huez et 2 Alpes) et (2) l'activité industrielle, notamment dans le domaine de la chimie et de la papeterie sur le périmètre du SAGE et la micro-électronique hors du périmètre (vallée du Grésivaudan).

- **Une fonction « support »** pour les activités de loisirs, en rivière ou sur les lacs, avec parfois une dimension économique et touristique (pêche, sports d'eaux vives, etc.).

Cette ressource en eau est également soumise à des pressions :

- En premier lieu, pollutions des eaux ou encore perturbations des régimes hydrauliques issues de certaines activités (EDF, industriels).
- Problématique des pollutions agricoles diffuses, notamment via la gestion des effluents d'élevage.
- Risque de pollution accidentelle lié au transport de matières dangereuses sur les infrastructures routières de la vallée ou à proximité des captages des nappes.
- La pression liée au développement urbain de l'agglomération, notamment au sud.

1.2. LES DATES CLES DE LA PROCEDURE, SON ETAT D'AVANCEMENT ACTUEL

1991	<i>Première expérience de gestion concertée de l'eau avec la création du Comité Drac Vivant, rassemblant, à l'initiative du Conseil Général de l'Isère, les acteurs de l'eau sur 22 communes de Drac et Romanche aval.</i>
1991-96	<i>Réalisation de nombreuses études sur les milieux naturels.</i>
1995	<i>Accident du Drac (7 morts dont 6 enfants) qui marque très fortement la population et renforce la volonté de mieux coordonner les usages.</i>
1997-98	Réalisation d'une étude préalable au lancement d'une démarche SAGE (évaluation de la volonté locale, définition du périmètre, thème d'action prioritaire).
1999	Décision des acteurs de territoire de s'engager dans un SAGE, choix du périmètre et du thème prioritaire (règlement des conflits d'usage autour de l'accès à la ressource en eau). Implication financière du Conseil Général de l'Isère (études et frais d'élaboration), en lieu et place des communes pour la partie non couverte par les autres financeurs (Agence de l'Eau, Etat, Région). Consultation des communes par l'Etat favorable. Désignation du Syndicat Mixte Départemental d'Eau et d'Assainissement de l'Isère (SMDEA) comme structure porteuse de l'élaboration du SAGE.
2000	Promulgation de l'arrêté de périmètre du SAGE par le Préfet de l'Isère le 20 novembre 2000. En février, mise en place d'une pré-commission préfigurant la CLE. A partir de juin, embauche d'un chargé de mission pour l'élaboration du SAGE.
2000-02	Réalisation des études préalables au SAGE, de manière complémentaire à ce qui avait été réalisé en 1997-98.
2002	Constitution de la CLE le 5 septembre 2002. Mise en place officielle le 6 décembre (élection du Président).
2003-04	Validation par la CLE de l'état des lieux du SAGE le 15 avril 2003 puis de son diagnostic le 24 février 2004, les deux à l'unanimité. En janvier 2003, embauche d'un second chargé de mission sur le SAGE, qui remplacera le premier (compétence pilotage de projet).
2006	Validation par la CLE des orientations fondamentales du SAGE le 14 février 2006. Ce travail a été effectué dans le cadre de réunions géographiques et thématiques

repreant les grands enjeux soulevés par l'état des lieux. Suite à d'importantes difficultés financières du SMDEA, le Syndicat Intercommunal des Eaux du Vif et du Gua (SIVIG) accepte de porter le SAGE jusqu'au 31 décembre 2007.

- 2006-07 Rédaction des préconisations et engagement d'une réflexion sur la structure porteuse du SAGE à mettre en place après son approbation. Validation du projet de SAGE par la CLE à l'unanimité le 27 mars 2007.
- 2008 Au 1^{er} janvier 2008, c'est le Syndicat Intercommunal de la Gresse et du Drac aval (SIGREDA⁴⁴) qui devient la structure porteuse du SAGE. Embauche d'un chargé de mission (compétence technique).
- 2010 Approbation préfectorale officielle du SAGE le 13 août 2010. Le délai d'environ 3,5 ans entre la validation du SAGE par la CLE et l'approbation préfectorale provient d'une modification de procédure dans le cadre d'un amendement Grenelle 2.

Aujourd'hui, le secrétariat de la CLE (équipe technique) est composé de 2,5 équivalents temps pleins.

2. La place du SAGE et de la CLE : une scène importante pour l'eau et moindre pour l'aménagement du territoire

2.1. LE SAGE, UN OUTIL, ET LA CLE, UN « ACTEUR » QUASI INCONTURNABLES DANS LE DOMAINE DE L'EAU

LA CLE DU SAGE DRAC ROMANCHE, L'INSTANCE MAJEURE DE LA POLITIQUE LOCALE DE L'EAU

De l'avis des acteurs rencontrés, peu de décisions ou de procédures liées à l'eau « échappent » à la CLE. Et ce pour plusieurs raisons : (1) c'est la seule instance locale qui travaille de cette manière globale dans le domaine de l'eau, (2) la représentativité et surtout la participation des acteurs à la CLE sont assez fortes (voir plus bas), ce qui favorise une bonne couverture en termes de retours d'informations et de relais et (3) l'Etat et la CLE sont partenaires dans les procédures (avis de la CLE donnant des bases pour les procédures administratives, Etat bon relais d'information vers la CLE, etc.). Notamment sur ce point, il est prévu que le groupe « Eau et Aménagement du Territoire » de la CLE donne un premier avis amont sur tout projet d'aménagement faisant l'objet d'une procédure loi sur l'eau, pour éventuellement l'améliorer en amont de l'instruction réglementaire de l'Etat. Si le réflexe n'est pas encore systématique de la part des porteurs de projets, ce travail de la CLE est considéré par l'Etat (services police de l'eau en DDT et ICPE en DREAL) comme une valeur ajoutée pour nourrir les décisions administratives préfectorales (croisement des regards sur les dossiers, gestion en amont permettant de minimiser les avis défavorables, etc.).

Ainsi, la CLE est considérée comme l'instance majeure de la politique locale dans le domaine de l'eau.

⁴⁴ Aujourd'hui le SIGREDA regroupe environ une douzaine de salariés pour une dizaine d'ETP : 2,5 sur le SAGE, 4 sur le contrat de rivière, 2,5 sur la Réserve naturelle régionale (RNR) Isle et Drac, 1 sur le SPANC et 1 sur le SIG.

UNE CLE IMPLIQUEE SUR LES DEUX FACETTES STRATEGIE/ACTION, CE QUI RENFORCE CETTE PERCEPTION D'INSTANCE MAJEURE

La CLE a, dès sa mise en place, articulé sa mission stratégique d'élaboration du SAGE avec la prise en compte des attentes et des besoins des collectivités, y répondant par la mise en place d'actions concrètes, considérant que c'était un levier fort pour maintenir l'intérêt et l'implication des élus dans la démarche. Ainsi, elle a porté ou soutenu un certain nombre de démarches depuis 2002, parmi lesquelles le contrat de rivière sur le plateau matheysin (2003, qui n'a pas abouti) et celui de Gresse, Lavanchon et Drac (2005, couvrant 19 communes des 79 du bassin versant du Drac du périmètre), des actions d'assainissement et de sécurisation de la nappe Romanche (2007) ou encore de l'AEP sur l'agglomération grenobloise (2004-06), le schéma de restauration et de gestion des milieux naturels autour des lacs de Laffrey et Petichet (2004-06), le schéma de mise en eau du Drac aval, une convention entre usagers sur la Bonne, etc.

Aujourd'hui, deux contrats de rivière couvrent à peu près l'ensemble du périmètre du SAGE : (1) le contrat de rivière Gresse, Lavanchon et Drac, porté par le SIGREDA et étendu à 72 communes et (2) le contrat de rivière de la Romanche, porté par le Syndicat d'Assainissement des communes de l'Oisans (SACO) sur 40 communes. Ces deux contrats constituent de véritables outils de mise en œuvre du SAGE, conçus comme tels, poursuivant parfois des actions initiées dans le cadre de la CLE (par exemple le schéma de mise en eau du Drac aval a été porté par la CLE en 2006-07 dans sa phase de définition opérationnelle et est intégré au contrat de rivière pour sa mise en œuvre). Par ailleurs, il existe une proximité de portage et de travail entre le SAGE et les contrats de rivière : SIGREDA, structure porteuse du SAGE et du contrat de rivière Gresse, Lavanchon et Drac ; secrétariat technique de la CLE et équipes sur les contrats de rivière dans les mêmes locaux. Le fonctionnement entre la structure porteuse, la CLE et le secrétariat technique semble opérant pour la quasi-totalité des acteurs rencontrés à l'exception d'un interlocuteur qui le trouve plus confus. A noter que la synergie avec les deux autres facettes des moyens humains du SIGREDA (RNR et SPANC) n'a pas été spécialement soulignée.

ARTICULATION AVEC LES PROBLEMATIQUES, POLITIQUES ET/OU INSTANCES EN PRISE AVEC LE DOMAINE DE L'EAU

Un SAGE peu présent dans le domaine des milieux naturels ?

L'Agence de l'eau exprime une certaine faiblesse du SAGE sur le volet milieux naturels (continuité écologique, transports solides, valorisation des milieux naturels, etc.). Elle souligne que les milieux naturels ne sont pas traités comme un usage à part entière (ambitions 4 et 5 groupées – préserver les milieux aquatiques et organiser la fréquentation de la rivière) et qu'il n'y a pas d'expression claire des enjeux liés, ni des responsabilités de la CLE en la matière.

Le cas particulier de la thématique « risques et inondations »

Un certain nombre de structures membres de la CLE s'occupent de cette thématique (Conseil Général de l'Isère, Association départementale des digues Isère Drac Romanche, etc.) et il existe une structure active sur le sujet, siégeant également à la CLE, le Syndicat Mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (SYMBHI), cité par de nombreux interlocuteurs. La CLE se positionne donc plutôt en veille sur la bonne coordination de ces acteurs et sur la prise en compte des objectifs du SAGE dans les travaux qu'ils mènent. Sur ce point également, l'Agence trouve le SAGE un peu faible, dans la mesure où elle se pose la question de l'articulation réelle entre les acteurs, mais d'une manière moins affirmée que pour les milieux naturels, car elle sait que cette problématique est traitée par d'autres acteurs.

Le Conseil de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST, Conseil départemental de l'hygiène depuis 2006)

Cette instance a été citée à plusieurs reprises comme une instance qui donne des avis sur beaucoup de dossiers, recouvrant pour partie les dossiers examinés dans le cadre de la CLE. Dans ce cas, l'articulation et la cohérence des avis semblent assurées par l'Etat.

Les points de vigilance

Les aspects cités dans le domaine de l'eau comme « échappant » plus au SAGE et à la CLE sont les suivants :

- La maîtrise et les impacts des 35% de ressource sortant du territoire du SAGE. Les concernant, les débats (ressource, interconnexion, pollutions, etc.) sont traités au sein de la communauté de l'eau potable de la région urbaine grenobloise (créée en 2007, un des outils du futur SCOT et regroupant notamment la Régie de Grenoble, le SIERG et le SIGREDA), parfois jugés sans relation suffisante avec la CLE pour ce qui sort du périmètre (cela concerne des collectivités et acteurs hors périmètre du SAGE, même si la ressource provient grandement du périmètre). En outre, il semblerait qu'il y ait une concurrence sur la vente de l'eau entre la Régie Grenobloise (exploitant la nappe du Drac) et le SIERG (exploitant la nappe de la Romanche).
- Certains projets de collectivités dotées de la compétence sur l'eau, dans le cadre de la montée en puissance de l'intercommunalité. En particulier, la métropole grenobloise, membre de la CLE, serait assez en retrait et critique vis-à-vis du SAGE.

2.2. UN OUTIL ET UN « ACTEUR » PLUS EN RETRAIT EN CE QUI CONCERNE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Concernant les projets liés au développement du territoire (projets industriels, infrastructures, neige de culture, etc.) :

- Des avis sont donnés par le groupe « Eau et Aménagement du Territoire » de la CLE (aujourd'hui intégré au bureau de la CLE), ce qui constitue un premier retour politique et une occasion éventuelle pour les pétitionnaires de prendre en compte des recommandations en amont des procédures administratives pour les projets économiques mais également une occasion d'étudier les projets d'infrastructures, sur lesquels l'information circule bien du fait de l'Etat notamment ;
- La CLE a porté un schéma de conciliation sur la neige de culture, étude financée par la DATAR. Au départ, cette mission a été appréhendée avec méfiance par les élus des stations, mais finalement ils ont contribué à son financement et sont aujourd'hui en attente forte des résultats.

Concernant les documents d'urbanisme :

- Les SCOT : Il n'y a qu'un SCOT croisant le périmètre du SAGE, celui de la métropole grenobloise. Au stade d'avancement (élaboration du diagnostic), le secrétariat de la CLE est invité à différents groupes de travail. Cependant, la question de l'eau est présente dans plusieurs groupes, se réunissant à plusieurs étapes, ce qui rend complexe un suivi exhaustif. D'autres acteurs interrogés, comme l'Etat ou la FRAPNA, soulignent eux aussi un manque d'implication et/ou d'articulation avec le SCOT, en tout cas à ce stade d'avancement, ce qui peut être un signe de la faible reconnaissance du SAGE comme outil d'aménagement du territoire.
- Les PLU : Le secrétariat de la CLE expérimente une méthode (« commune test » puis extrapolation à quelques autres) avec pour objectif de formaliser un outil réglementaire à associer au PLU dans le domaine de l'eau. Il confirme cependant qu'il est jusqu'à maintenant faiblement associé aux démarches d'urbanisme, malgré sa volonté de l'être plus.

L'ensemble de ces démarches permet au fur et à mesure de sensibiliser les collectivités sur ce que la CLE attend d'elles. Cependant, les acteurs du territoire partagent la perception d'une avancée lente en la matière. De l'avis du secrétariat de la CLE, un plus grand « autoritarisme » serait contreproductif. Une interprétation différente est donnée par d'autres membres de la

CLE, comme l'Agence de l'Eau qui considère qu'il y a une certaine frilosité à saisir la portée juridique du SAGE, alors que ce serait une manière de solidifier la stratégie de la CLE et de la parfaire dans le temps. L'Etat est également partisan que la CLE monte en puissance sur la sensibilisation des communes, pour favoriser la mise en conformité des PLU au SAGE à échéance (3 ans à partir de l'approbation) ; en même temps, le SAGE ne préconise pas d'avis obligatoire de la CLE sur les documents d'urbanisme, contrairement aux projets d'aménagement faisant l'objet d'une procédure loi sur l'eau. La marge de manœuvre de la CLE semble donc plus forte sur les projets d'aménagement du territoire (projets économiques locaux, infrastructures, neige de culture, etc.) que sur l'urbanisme.

2.3. LA PLACE QU'OCCUPE LE SAGE DANS LES STRATEGIES DES DIFFERENTS ACTEURS

LE CONSEIL REGIONAL SEMBLE PLUS TOURNE VERS LA RNR QUE VERS LE SAGE

Le Conseil Régional est, avec l'Agence de l'Eau, un cofinancier majeur du SAGE et des contrats de rivière. Il apparaît cependant comme un acteur en retrait de la CLE (certains interlocuteurs ne savaient pas dire s'il siégeait en CLE) et est surtout identifié par rapport à la Réserve Naturelle Régionale Isle et Drac (2,5 ETP du SIGREDA dédiés). Certains membres de la CLE attendent de sa part, un rôle de pérennisation et de mutualisation des démarches SAGE (par exemple, rencontres régionales des présidents de CLE) ou encore de soutien pour capter des financements plus atypiques (par exemple, financements européens).

LE CONSEIL GENERAL : UNE IMPORTANCE ACCORDEE AU SAGE DE LONGUE DATE

Le Conseil Général de l'Isère a été très impliqué à l'origine du SAGE et jusqu'à son approbation par la CLE en 2007 : (1) à l'initiative de la création du Comité Drac Vivant⁴⁵ qui a lancé la dynamique, (2) soutien fort jusqu'au relais par le SMDEA en 1999 (financement des études et frais d'élaboration), sa participation financière s'étant poursuivie sous forme de dotation annuelle jusqu'en 2007 (approbation du SAGE par la CLE). Le Conseil Général est aujourd'hui membre de la CLE, et représenté par la présidence. Les deux autres conseils généraux, membres de la CLE sont beaucoup plus en retrait pour des raisons de poids relatifs dans le périmètre (2 communes pour chacun d'eux), de proximité ou encore de soutien de cette politique (pas de SAGE en Savoie par exemple).

LES COLLECTIVITES LOCALES

Le portage du SAGE et des contrats de rivière n'a pas posé de problème majeur dans le temps et il s'est toujours trouvé des collectivités motivées pour porter la démarche : SMDEA, puis SIVIG puis SIGREDA pour le SAGE (ainsi que le contrat de rivière Gresse, Lavanchon et Drac pour le SIGREDA), SACO pour le contrat de rivière de la Romanche.

Les principales collectivités impliquées dans le domaine de l'eau et/ou l'aménagement du territoire (SIERG, Régie de Grenoble – ville de Grenoble, Métropole grenobloise) sont toutes les trois membres de la CLE, mais sont également des collectivités de « poids » dans le panorama territorial, avec leurs propres stratégies. Elles peuvent donc avoir un positionnement plus en retrait de la CLE (Métropole) ou complexe au sein de la CLE (par ex. la réactivité décisionnelle de la Régie de Grenoble ne peut pas être la même que celle d'une petite collectivité).

Enfin, les élus communaux peuvent être plus ou moins au courant ou impliqués dans le SAGE, notamment en fonction de leur ressenti sur les points suivants : (1) craintes des contraintes du SAGE vis-à-vis de leur stratégie de développement et (2) « ras le bol » vis-à-vis de l'évolution rapide du contexte réglementaire, notamment à l'égard de l'Etat qui l'incarne.

⁴⁵ Rassemblant l'ensemble des personnes morales intéressées par le devenir des rivières Drac et Romanche.

L'entretien avec un maire « *contre* », néanmoins présent actuellement au bureau de la CLE, a ainsi permis de déterminer certains facteurs de complexité dans la relation avec les communes :

- Certains maires, dont il est, ont « découvert » le SAGE et ses préconisations au moment du vote dans les communes ; par conséquent, il est déploré un manque d'information en amont, et plus avant un manque de représentation de certains intérêts (ici celui des petites communes) dans la CLE et/ou de capacité de négociation amont (« *mise devant le fait accompli* »).
- D'autant plus, que des impacts peuvent exister en terme de développement, ici l'interdiction de nouveaux aménagements hydroélectriques sur le sous bassin versant de la Bonne, et que les choix faits sont considérés comme insuffisamment explicités et/ou argumentés en comparaison notamment des secteurs où les préconisations du SAGE sont moins sévères. Une autre crainte concerne l'impact potentiel sur le prix de l'eau dans le cadre de la mise en œuvre de la solidarité amont-aval, prônée par l'ambition 2 du SAGE.

LES ACTEURS DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL ET ECONOMIQUE

Etant donné le poids des orientations du SAGE consacrées à l'amélioration de la qualité de l'eau, à l'amélioration du partage de l'eau, et à la préservation de la ressource pour l'alimentation en eau potable (ambitions 1, 2 et 3 du SAGE), les acteurs du développement territorial et économique sont des acteurs forts de la CLE : EDF, l'association des industriels utilisateurs d'eau du Drac et de la Romanche, ainsi que les collectivités (AEP, assainissement, développement local, etc.).

De la même manière que la stratégie du SAGE a été influencée par les activités de ces acteurs, les stratégies d'EDF et des industriels ont évolué sous l'influence du SAGE et du travail en CLE. Cette évolution a pris du temps, et n'a pas toujours été simple à diffuser à l'interne de ces entreprises. Mais c'est devenu au cours du temps un enjeu d'image, voire de pérennisation des activités dans un contexte de plus en plus incertain (contexte économique de crise sur l'industrie chimique, mise en concurrence des concessions hydroélectriques, etc.). Ainsi, la stratégie d'EDF a été marquée par l'acceptation de la remise en eau du Drac Aval (augmentation du débit du Drac) ou encore par la mise en œuvre d'une convention avec la CLE pour le financement de projets locaux dans le domaine de l'eau. Pour sa part, la stratégie des industriels a été marquée localement par l'anticipation de la traduction réglementaire de la DCE sur les substances toxiques, avant la parution des textes nationaux et avant la traduction dans le SDAGE. Dans sa démarche, la CLE n'a pas été sur un renforcement local du cadre réglementaire en matière d'ICPE, mais plus sur une anticipation de ce cadre à l'échelle locale.

Un aboutissement de la concertation : la convention entre la CLE et EDF pour une gestion durable de l'eau

La convention entre la CLE et EDF est un accord cadre récent, signé en février 2011 pour 3 ans, produit de la mise en œuvre du SAGE. A travers elle, EDF s'engage sur une enveloppe (500 K€ en 2011) pour soutenir des projets locaux liés à l'eau au sens large⁴⁶, portés par des collectivités ou des associations. Les modalités de la mise en œuvre de ce fonds sont l'appel à projet et le taux de participation EDF (maximum 50% du coût du projet). La synthèse du premier appel à projet a été présentée en bureau de CLE en avril 2011 et a validé les projets soutenus pour cette année. Un certain nombre de critères a guidé l'analyse du secrétariat de

⁴⁶ 5 thèmes prioritaires : la sécurisation de l'alimentation en eau potable ; la résorption des foyers dispersés de pollution ; la restauration, l'entretien et la mise en valeur des berges ; le développement économique et touristique lié à l'eau ; la formation et l'information sur tous les aspects liés à la gestion de l'eau et à la vie de la rivière.

la CLE (intégration aux contrats de rivière, niveau de description, échéance de réalisation, localisation, caractère exemplaire, capacité de suivi-évaluation, aide demandée, etc.) mais la décision finale intègre fortement la dimension politique. Globalement, sur la trentaine de projets, presque une vingtaine de projets vont être soutenus ce qui, de l'avis de l'animateur, correspond à un peu plus de « saupoudrage » que prévu dans l'esprit initial. En outre, les projets qui ont émergé sont majoritairement des projets eau et assainissement de petites collectivités, ce qui ne correspond pas selon EDF la volonté initiale (caractère innovant et certaine ampleur) ; l'utilisation du fonds pour 2011 a eu un effet « compensation de l'arrêt des financements Agence » sur certains aspects. Ainsi, si la convention CLE/EDF marque sur le principe un aboutissement dans la concertation, la démarche, au vu de sa première année de fonctionnement, reste encore à caler (voire à recalculer) pour les années à venir.

LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

Comme on l'a vu plus haut, le travail de la CLE et de son secrétariat est apprécié par l'Etat, comme facilitateur des avis préfectoraux en matière d'ICPE ou de projets impactant le domaine de l'eau. En ce sens, l'Etat leur reconnaît cette compétence technique. De manière réciproque, les acteurs rencontrés considèrent que l'Etat joue bien le jeu du SAGE localement, dans le relais d'information, le partenariat, etc. Cette bonne intelligence locale semble également avoir été adoptée pour « compenser » le délai de reconnaissance institutionnelle du SAGE par l'Etat (3,5 ans de « vide juridique » potentiel, semble-t-il bien géré par cette articulation tacite entre acteurs, puisqu'effectivement aucune décision de la CLE n'a été remise en cause ou attaquée).

L'Agence de l'eau est perçue pour sa part, par bon nombre des acteurs rencontrés, comme un acteur présent, facilitateur et bon financeur (démarche SAGE et contrats de rivière).

LES PORTEURS D'ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX

Le portage des enjeux environnementaux par le monde associatif dans le fonctionnement de la CLE semble différencié selon le type d'associations. Le niveau de portage est plutôt celui d'associations d'obédience régionale ou départementale (FRAPNA, fédération départementale des pêcheurs) et moins celui d'associations locales (aucun interlocuteur rencontré n'a cité d'association locale impliquée, même s'il en existe quelques unes membres de la CLE).

La FRAPNA n'a pas exprimé de faiblesse du SAGE sur les milieux naturels, estimant au contraire qu'en la matière, le SAGE avait une bonne valeur ajoutée, notamment via les deux enjeux qui lui importent le plus : (1) la remise en eau du Drac surtout et (2) la lutte contre les pollutions industrielles. De son point de vue, les enjeux environnementaux de référence sont donc d'abord liés à des pressions sur les rivières (pollutions, quantité d'eau et débit, etc.) qu'à une richesse de milieux à préserver (qualité piscicole, zones humides, etc.), sauf ponctuellement (réserve naturelle régionale, par exemple).

3. Le rôle recherché par le SAGE et sa dynamique

3.1. LES OBJECTIFS ET LA « STRATEGIE » DU SAGE, EN LIEN AVEC LES ELEMENTS FONDATEURS

La stratégie du SAGE approuvée (par la CLE en mars 2007 et par le Préfet en août 2010) est, dans son écriture et selon le terme de l'animateur, « ramassée » en 5 ambitions et 30 objectifs (Cf. annexe 1) :

- Ambition 1 : Améliorer la qualité de l'eau des rivières et des lacs de Drac et Romanche et atteindre à minima les objectifs de qualité retenus pour la mise en œuvre de la DCE (5 objectifs – assainissement, pollutions agricoles et industrielles, sols pollués, etc.) ;

- Ambition 2 : Améliorer le partage de l'eau (quantité) (6 objectifs autour des thèmes hydroélectricité et neige de culture) ;
- Ambition 3 : Préserver la ressource et sécuriser l'alimentation en eau potable (7 objectifs autour des thèmes eaux brutes et eaux distribuées) ;
- Ambition 4 et 5 : Préserver les milieux aquatiques (zones humides, continuité hydraulique, transport solide) et Organiser la fréquentation de la rivière (sports d'eaux vives, pêche, etc.), traitées de manière groupée (12 objectifs) ;
- *Thématique Risques et Inondations, suivi par la CLE, mais qui ne constitue pas un axe de travail au même rang que les autres ambitions (1 objectif).*

A noter également, que la forme du document SAGE, présentée comme atypique par ses concepteurs, car à la fois très synthétique et très « intégré »⁴⁷, est un choix local cohérent avec ce qu'on a pu être expliciter plus haut de la manière de faire local (notamment le fait de lier la stratégie et l'action).

Cette « stratégie » du SAGE provient d'un travail de longue haleine (environ une décennie – 1997 à 2007), dont on peut souligner plusieurs caractéristiques :

- Le SAGE a fait la part belle aux enjeux locaux, à la logique de conciliation entre les acteurs sur les usages, avec une recherche de compromis systématique. En ce sens, l'accent est mis sur certains usages (AEP, hydroélectricité, industrie ou encore tourisme d'hiver) et acteurs liés (syndicats – eau, assainissement, rivière -, EDF, industriels, collectivités, etc.). En témoigne également les retours de nos interlocuteurs concernant les enjeux :

Enjeux (usages)	Nb de citations
Rivière à sec, biodiversité (hydroélectricité, loisirs)	5
Pollutions par les toxiques, sites pollués (industrie, sites orphelins, AEP)	4
Qualité de l'eau, assainissement (AEP)	6
Milieux naturels, pêche, sports d'eaux vives (loisirs)	3
Prélèvement dans la ressource (neige de culture)	2

- En terme relatif, d'autres usages (milieux naturels) et acteurs liés (associations naturalistes) peuvent ainsi apparaître plus en retrait, c'est notamment ce qu'a exprimé l'Agence de l'eau. Elle estime, de ce fait, que la CLE ne s'est pas donnée une véritable politique de l'eau sur ce thème (stratégie, objectifs à atteindre, responsabilité de la CLE). L'animateur de la CLE reconnaît effectivement que ni lui, ni son Président ne sont des « militants écolos ».
- Pour l'Agence, il serait souhaitable que la révision du SAGE soit l'occasion de réinterroger cet aspect, crucial pour elle, pour aller plus loin. Mais, il n'est pas sûr que le calendrier soit suffisant pour permettre autre chose qu'une mise en conformité réglementaire.

⁴⁷ Il n'y a pas d'un côté la présentation de la stratégie et de l'autre des fiches actions, mais une fiche par objectif déclinant les chapitres suivants : « pourquoi » (éléments de diagnostic), « comment » (les mesures par ordre de priorité et les maîtres d'ouvrage pressentis, « où », « ce qu'on en attend » (bénéfices), « ce qu'il faut suivre » (indicateurs), « quand » (calendrier), « combien » (coûts).

- Le SAGE n'est pas une traduction « obsessionnelle » de la facette réglementaire de la démarche. En effet, cet aspect n'est pas porté en fer de lance, il n'y a pas de dogmatisme et de portage sous-jacent du « c'est bien/c'est pas bien ».
- La démarche locale (la CLE et le SAGE) est d'abord le fruit d'un jeu d'acteurs locaux, visant en premier lieu à se mettre d'accord, ensuite à exploiter une marge de manœuvre opérationnelle, voire réglementaire. Pour illustrer ce propos, il convient de souligner, que lors de l'élaboration du SAGE, il n'y a pas eu de choix entre scénarios mais plutôt une « logique d'entonnoir ». On peut également ajouter que les acteurs, la présidence en premier lieu, parle moins du SAGE comme d'une stratégie que comme d'une manière de faire, d'ailleurs on parle plus volontiers de la CLE (instance de concertation) que du SAGE (outil).
- Enfin, concernant la rencontre entre la « démarche ascendante » et la « démarche descendante », il n'y a globalement pas de ressenti d'une pression venant d'en haut. Lorsqu'elle existe ou a existé, elle est soit limitée dans le temps (ex. pression à un moment donné du Comité de bassin pour ne pas trop avancer dans l'action alors que les préconisations n'étaient pas encore votées), soit thématisée (ex. classement des cours d'eau). En outre, un acteur local s'interroge sur les attentes des institutionnels : Que demande-t-on aux acteurs locaux réellement : un engagement « papier » (le document SAGE) ou une réalité d'action (manière de faire autant qu'actions concrètes) ? Quelle posture adoptent les acteurs institutionnels lorsqu'il n'y a pas de volonté locale de faire vivre le SAGE et de l'animer à travers la CLE et le secrétariat ?

Le classement des cours d'eau : un « raté » de la rencontre entre le terrain et les directives de niveau supérieur ?

Dans le cadre de l'élaboration du SDAGE, la démarche de classement des cours d'eau avait débuté dans la concertation ; l'Agence de l'eau avait ainsi rencontré à plusieurs reprises les acteurs du territoire (une demi-douzaine de fois). La démarche est devenue beaucoup plus descendante avec les engagements du Grenelle. Le ressenti des acteurs locaux est que l'Etat a repris le dossier, avec des échéances resserrées, et, à ce stade beaucoup plus contraint, dans un format d'information plus que de concertation (demande de retour de la CLE en quelques semaines). Cela a provoqué deux écueils majeurs sur le terrain : (1) perception négative de la manière de faire, alors qu'il avait été prôné en amont une logique de concertation et (2) une exacerbation de la crainte des élus locaux de se voir contraint dans leur développement et/ou du « ras le bol » vis-à-vis de la réglementation. La CLE est donc montée au créneau auprès du Préfet pour disposer d'une marge de manœuvre locale à vocation de rediscuter avec les élus (réappropriation locale de la démarche). Une des problématiques est donc bien de trouver un équilibre entre la réglementation de niveau supérieur (DCE, engagements Grenelle, etc.) et ce que les élus considèrent comme contraignant, avec en point d'orgue la manière de faire.

3.2. LES MOYENS DEPLOYES POUR METTRE EN ŒUVRE LA STRATEGIE

UNE PARTICIPATION SOUTENUE AUX DIFFERENTES INSTANCES

La composition de la CLE a été proposée dès février 2000, mais elle n'a été installée qu'en septembre 2002. Durant cette période de réalisation des études préalables, les partenaires se sont réunis au gré des comités de pilotage. Sur la période 2002-03, l'avancement de l'état des lieux, puis du diagnostic s'est fait en comités géographiques (7). Des groupes de travail thématiques (5) ont pris la relève jusqu'en 2006, pour la définition des orientations du SAGE (mêmes acteurs que ceux des comités géographiques, mais réunis sous un angle thématique). Depuis l'approbation en CLE du SAGE (2007), ces formats ont progressivement disparu, et ont été remplacés par un fonctionnement autour de deux instances :

- Réunion de la CLE proprement dite, environ deux fois par an ;

- Réunion du bureau de la CLE, avec une fréquence mensuelle (entre 20 et 30 personnes présentes), intégrant le groupe « Eau et Aménagement du Territoire » (dernier reliquat de groupe de travail thématique), pour des raisons de décisionnel politique.

De l'avis assez unanime, la fréquentation de cette dernière instance est forte et maintenue dans le temps, malgré la fréquence de rencontre, ce qui est considéré comme un signe de dynamisme de ce territoire de l'eau. Un certain nombre de facteurs explicatifs sont avancés : (1) le fait que les acteurs ont construit ensemble sur la durée, se connaissent bien, instaurant chemin faisant une histoire commune et un climat de confiance, (2) un sens de l'intérêt général partagé par de nombreux membres de la CLE, (3) « l'habileté » du président et du secrétariat de la CLE, (4) un partage assez généralisé des fondamentaux, qui a cependant pu être long à construire. Des tensions sur le décisionnel peuvent néanmoins apparaître pour des raisons de différence de fonctionnement entre les structures représentées (réactivité variable entre petites et plus importantes collectivités).

Plus récemment, une instance complémentaire a été mise en place, le bureau exécutif de la CLE, dans le cadre de la mise en œuvre de la convention CLE/EDF (voir ci-avant). Ce bureau exécutif ne fait pas complètement l'unanimité en terme de représentativité. En effet, il avait été annoncé comme composé d'élus, mais certains techniciens y participent aussi. De l'avis d'un interlocuteur rencontré, cela nuit à l'image de partage décisionnel qui avait prévalu jusqu'alors.

UN LEVIER D'ACTION LARGEMENT MOBILISE : LA COORDINATION ET LA COMMUNICATION

Dans son chapitre rôle et fonctionnement de la CLE, le **document du SAGE met l'accent sur la coordination, la communication et la concertation** et souligne les moyens suivants pour mettre en œuvre le SAGE :

- Une organisation institutionnelle et technique pérenne ;
- Le développement de la politique de communication, surtout institutionnelle (n'aller que progressivement vers le grand public) ;
- Un observatoire de l'eau et des milieux sur le territoire ;
- L'analyse de l'impact des opérations d'aménagement du territoire au regard de l'eau et la consultation du Groupe « Eau et Aménagement » de la CLE.

Cette posture de la CLE privilégiant le triptyque « coordination, communication, concertation » est vraiment révélatrice de la démarche et de l'ambition des acteurs locaux. D'ailleurs, dans ce chapitre moyens, il est écrit : « Il a été pris note, avec satisfaction, de la position du Comité de bassin recommandant à la CLE (...) de faire de la communication (animation, communication, coordination) un axe prioritaire figurant dans le SAGE. La CLE y voit, pour partie, la reconnaissance du travail effectué et d'une action de communication qui a été pensée et conduite de façon cohérente, depuis janvier 2003, avec son positionnement et son action ».

Dans les entretiens, l'aspect communication est ressorti assez souvent (la moitié des entretiens) pour souligner qu'il avait toujours été une préoccupation importante de la CLE, mais que la diffusion des messages, auprès des élus notamment, restait un travail de longue haleine, à poursuivre et à parfaire.

UN PARTI PRIS OPERATIONNEL

Un autre levier majeur de la mise en œuvre du SAGE par la CLE est l'action. Comme on l'a expliqué plus haut, il n'y a pas eu d'interruption durant la phase d'élaboration du SAGE. Cette action passe grandement par **les contrats de rivière** : il y en eu un premier sur les rivières Grasse, Lavanchon et Drac (19 communes), aujourd'hui, il y en a deux couvrant la quasi totalité du territoire du SAGE.

L'ACCOMPAGNEMENT ET LE CONSEIL POUR LES PROJETS DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

En matière de projets de développement territorial, le positionnement de la CLE est plutôt celui du conseil. Il en est de même sur l'accompagnement des collectivités dans la recherche de financement (AEP, assainissement, etc.). Ce positionnement provient de facteurs explicités ci avant, mais aussi du fait que l'équipe technique (en comptant large : secrétariat de la CLE ainsi que les équipes des structures porteuses des contrats de rivière), est aujourd'hui un peu la seule alternative pour jouer ce rôle de conseil/accompagnement, occupant donc ainsi « *les vides* ».

UNE MANIERE DE FAIRE PRONANT L'EQUILIBRE « GESTION DE L'EAU/DEVELOPPEMENT DU TERRITOIRE »

Le binôme président/animateur de la CLE partage le souci de concilier sa mission première et le développement (économique) du territoire. Cela l'entraîne dans une méthode de travail qui allie la recherche constante : (1) du « *dénominateur commun* » (du compromis) entre les stratégies des acteurs, et (2) de solutions « *intelligentes* » pour apporter des réponses concrètes à ces compromis.

3.3. LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS, LES CONFLITS ET LEUR EVOLUTION

En complément de ce qu'on a pu écrire dans le chapitre 2.3. (Place du SAGE dans les stratégie des différents acteurs) et sous un angle différent qui est celui du rôle et du degré de participation à la dynamique du SAGE et de la CLE, on retiendra de manière synthétique :

Acteur	Qualification du rôle	Degré de participation/contribution
Les collectivités territoriales :		
Conseil Régional Rhône Alpes	Financier majeur	RNR sinon semble plus en retrait
Conseil Général Isère	A été à l'initiative et un financier majeur	Fort (élaboration) à moyen (mise en œuvre)
Les collectivités locales :		
Intercommunalités	Structures porteuses du SAGE Articulation des compétences/ actions sur eau/AT	Fort sur portage / Variable sur articulation
Communes	Acteur cible des préconisations du SAGE (eau/AT)	Faible sur élaboration du SAGE Fort sur application des préconisations
FRAPNA	Défenseur de « certains » enjeux environnementaux	Fort
EDF	Construction progressive d'un partenariat fort avec la CLE (convention CLE/EDF) Réorientation de la stratégie interne (enjeu d'image)	Fort
L'Association des Industriels	Implication de longue date (Comité Drac Vivant) Identification des substances toxiques Co-rédacteur de l'objectif 5 du SAGE Relais vis-à-vis des industriels	Fort
Les acteurs institutionnels :		
Agence de l'Eau	Financier majeur Facilitateur	Fort
Etat	Bonne intelligence pendant la période de « vide juridique » Partenariat technique (avis préfectoraux)	Fort

3.4. LA DIMENSION TEMPORELLE

Dans le cadre de la typologie initiale (EPICES/ ASCA), nous avons caractérisé ce SAGE de « lent », et effectivement il a fallu environ une décennie pour aboutir au document SAGE. Maintenant, ce qui est intéressant, c'est de comparer cette vision « froide » des choses avec la perception des acteurs rencontrés, dont il ressort deux éléments majeurs :

- Les commentaires sur la longueur du processus sont rarement critiques, mais plutôt intégrés comme une dimension nécessaire lorsqu'il s'agit de concilier des usages, et donc d'avérer des changements culturels au sein des structures concernées. La phrase suivante résume un peu l'état d'esprit : « Ça a été très long en terme de discussion, mais aujourd'hui on a un bon compromis entre les attentes locales et ce qu'on attend d'un SAGE ». Dans la dimension nécessaire, il y a également les idées suivantes : (1) apprendre à se connaître et à se faire confiance, (2) diffuser les messages au sein de sa structure ou hiérarchie, (3) évoluer dans sa stratégie avec les préoccupations sociétales.
- Les lenteurs « administratives » crispent en revanche un peu plus, bien que l'articulation de proximité avec les acteurs institutionnels a permis de lisser grandement les choses. Il s'agit en particulier : (1) de la reconnaissance de la CLE et (2) de l'approbation du SAGE.

4. La plus-value effective observée

4.1. LA PLUS-VALUE MAJEURE RESSENTIE : UNE GOUVERNANCE LOCALE DE L'EAU

Les acteurs rencontrés soulignent en priorité une plus-value du SAGE renvoyant aux éléments de gouvernance. De nombreux retours et expressions en témoignent :

- *La CLE* : « La vraie richesse du SAGE est l'assemblée, la CLE. Le SAGE structure et planifie mais c'est d'abord le fait de travailler ensemble qui importe. »
- *Le croisement des regards* : « La logique principale est de mettre les acteurs majeurs autour de la table. » ; « Permettre à des gens aux visions très différentes de se réunir et de s'écouter. » ; « C'est une gageure de faire travailler ensemble des acteurs aux problématiques différentes. » ; « Réunir tout le monde, apporter de l'information, de la synthèse, de la cohérence. »
- *La dynamique d'acteurs* : « Le SAGE avance car on a des élus volontaires, un secrétariat dynamique. L'outil SAGE lui-même n'est pas suffisant sans ces deux éléments. » ; « Ça dépend des gens qui s'en occupent, de leurs convictions, de leur sens du partage et de capacité à se remettre en cause. » ; « Localement, les acteurs ont décidé de faire vivre le SAGE. » ; « Il y a une dynamique d'acteurs localement, c'est le plus dur à créer. » ; « Je cite ce SAGE en exemple de dynamique locale. »

C'est d'ailleurs un parti pris politique et méthodologique de ce SAGE comme on l'a vu plus haut (philosophie et manière de faire, rôle recherché). Ainsi, cette valeur ajoutée est soulignée comme majeure par tous, avec des effets induits également appréciés :

- **La mise en conciliation des acteurs**, même si elle est le résultat d'un travail de longue haleine, qui permet ensuite une fois « posée » dans le document SAGE en lui-même d'avancer ou de ne pas reposer des contestations sur les fondements ; ce qui n'évite pas forcément des contestations sur les actions mises en œuvre.
- **La mise en synergie des acteurs pour l'action.** Le fait de rechercher en continu des solutions concrètes à la stratégie et d'avoir autour de la table ces acteurs facilite grandement la mise en œuvre en termes d'actions. En ce sens, l'Etat peut notamment apprécier que la CLE ne soit pas qu'un doublon sur le plan réglementaire, mais permettent d'aller plus loin pour proposer et mettre en œuvre des solutions aux problématiques locales.

A l'inverse, l'Agence de l'Eau regrette que cette gouvernance/dynamique locale, qu'elle trouve exemplaire par ailleurs en comparaison d'autres territoires, ne soit pas plus équilibrée par l'exploitation également de la capacité réglementaire du SAGE ou encore valorisée comme support à la sensibilisation « environnementale/naturaliste » des acteurs locaux (préservation des milieux aquatiques, support de développement local, etc.).

4.2. DANS LE DETAIL, UNE PLUS-VALUE FORTE SUR LA CONFLICTUALITE ET PLUS FAIBLE SUR L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Nous avons demandé aux interlocuteurs rencontrés, la plus value ressentie du SAGE aujourd'hui, et ce sur un certain nombre de thèmes prédéterminés. Le tableau ci-dessous rend compte du nombre de réponses d'interlocuteurs sur un gradient allant de « plus value forte » à « plus value faible » et synthétise en dernière colonne la « tendance » sur le thème. Sous le tableau figurent les principaux commentaires plus précis relatifs à chaque thème.

	Forte	Moyenne	Faible	Synthèse
Etat des milieux naturels	2	4	1	Mitigée
Partage de la ressource	1	6	1	Moyenne
Aménagement du territoire		4	3	Moyenne à faible
Préventif/prospectif	2	4	1	Mitigée
Conflictualité	6			Forte
Appropriation des enjeux par acteurs locaux	2	5		Moyenne à forte

Source : nombre de citations

Etat des milieux naturels :

- Les points forts cités : inventaire des zones humides, travaux préparatoires à la remise en eau du Drac, au rétablissement d'espaces de liberté des cours d'eau, à la mise en place d'arrêtés de biotope, suivi des polluants et toxiques identifiés.
- Les points faibles cités : (1) SAGE faible sur les milieux naturels (diagnostic, orientation, action) ; (2) pas encore un thème prioritaire ; (3) pour l'instant, des études et des actions de sécurisation, mais encore d'actions sur les cours d'eau ; (4) complexité des référentiels en la matière pour juger de l'effet (critères changeants, délai de latence).

Partage de la ressource :

- Les points de réserve cités : (1) pas tellement une problématique du territoire du fait de l'abondance de la ressource ; (2) des études pour l'instant (neige de culture, connaissance du fonctionnement des nappes) ; (3) plus une notion de conciliation à l'œuvre que de partage.

Aménagement du territoire :

- Les points de réserve ou de faiblesse cités : (1) manque d'articulation avec l'urbanisme (échelle communale et intercommunale) ; (2) une conception de prise en compte de l'eau pour poursuivre le développement actuel (industriel, tourisme d'hiver, etc.) plus qu'une conception d'utiliser l'eau comme moteur du développement économique.

Préventif/prospectif :

- Les points cités : il y a encore à progresser, mais globalement la CLE est consultée sur de nombreux aspects ; c'est un vœu, mais pas encore une réalité (ex. veille Grenelle de la part du secrétariat de la CLE).

Conflictualité :

- Les points forts cités : (1) Cf. point 4.1. ; (2) travail de longue haleine vers le changement de mentalité.

Appropriation des enjeux par les acteurs locaux :

- Les points cités : (1) propension des acteurs à relire les enjeux à l'aune de leurs stratégies (« ça m'arrange/ça me dérange »), ce qui est un facteur limitant ; (2) la communication en question – bonne pour les initiés, mais plus complexe vis-à-vis d'autres publics, notamment les élus (diffusion à l'ensemble des élus) et le grand public.

La procédure de révision du SAGE pourrait être l'occasion de monter en puissance sur des thèmes chers à certains acteurs, notamment sur les milieux naturels et l'articulation avec l'aménagement du territoire, mais il n'est pas sûr que le calendrier contraint permette d'aller plus loin que la « simple » mise en conformité, à supposer d'ailleurs que ces pistes soient complètement partagés ou aisées à traiter localement... L'articulation avec le SCOT de la région grenobloise, en cours d'élaboration, reste un enjeu fort pour une meilleure prise en compte des problématiques liées à l'eau. Par ailleurs, la réforme territoriale n'apparaît pas comme un sujet particulièrement préoccupant pour le SAGE, mais il semble qu'on commence juste à se poser les questions éventuellement inhérentes : maillage de la politique de l'eau demain (département, région ?), type de structure et financement (EPTB ?, un syndicat mixte pour l'Isère ?), articulation avec la communauté de l'eau de la région urbaine de Grenoble ?

ANNEXE : LISTE DES OBJECTIFS DU SAGE DU DRAC ET DE LA ROMANCHE

AMBITION 1 Améliorer la qualité de l'eau des rivières et des lacs de Drac et Romanche et atteindre a minima les objectifs de qualité retenus pour la mise en œuvre de la DCE

- Objectif 1. Supprimer les rejets domestiques directs dans le milieu en mettant en place des systèmes d'assainissement adaptés
- Objectif 2. Améliorer, pour les eaux usées domestiques, le rendement des STEP et des réseaux existants, en fonction des exigences du milieu
- Objectif 3. Limiter les perturbations de la qualité de l'eau, dues à l'activité agricole
- Objectif 4. Identifier, suivre et si possible résorber les pollutions issues des décharges, sites et sols pollués
- Objectif 5. Identifier, suivre et résorber les pollutions toxiques issues des activités industrielles et artisanales

AMBITION 2 Améliorer le partage de l'eau (quantité)

- Objectif 6. Etudier la gestion des retenues du Drac pour améliorer la qualité des milieux et la satisfaction des autres usages
- Objectif 7. Créer une dynamique d'acteurs autour du projet Gavet (remplacement de 6 chutes vétustes par un nouvel aménagement souterrain) et de la rivière Romanche
- Objectif 8. Préciser les secteurs de développement du potentiel hydro-électrique
- Objectif 9. Réduire l'impact de l'hydroélectricité sur le potentiel piscicole – assurer le bon fonctionnement des passes à poissons notamment pour respecter la réglementation en vigueur sur la Bonne et ses affluents (rivières classées à poissons migrateurs)
- Objectif 10. Optimiser le potentiel hydroélectrique de l'aménagement de Grand Maison en lien avec les autres usagers
- Objectif 11. Avoir une vision à court et long terme sur l'évolution des prélèvements liés à la neige de culture (et dans une moindre mesure à l'agriculture) - définir les conditions de production de neige de culture respectueuses des milieux et de la sécurité des personnes

AMBITION 3 Préserver la ressource et sécuriser l'alimentation en eau potable

- Objectif 12. Garantir les conditions hydrauliques nécessaires à l'alimentation pérenne des nappes exploitées ou destinées pour l'AEP notamment en conciliant avec l'usage hydroélectrique
- Objectif 13. Préserver les périmètres de protection de l'AEP de l'urbanisation grandissante, des installations et des infrastructures autour de l'agglomération grenobloise
- Objectif 14. Définir la destination à 20 ans des nappes de l'Eau d'Olle – Bourg d'Oisans, de la basse Romanche et du Drac
- Objectif 15. Améliorer la sécurisation de l'alimentation en eau potable des 400 000 habitants de l'agglomération grenobloise (maillage des réseaux, etc.)

- Objectif 16. Mieux connaître la ressource en eau potable et mieux la gérer (étude diagnostique, schéma directeur, interconnexions, etc.)
- Objectif 17. Améliorer et sécuriser la qualité de l'eau distribuée dans les communes de l'amont (traitement, travaux autour des périmètres de protection, etc.)
- Objectif 18. Mutualiser le personnel et les moyens financiers pour gérer les ressources en eau potable

AMBITION 4/5 Préserver les milieux aquatiques et Organiser la fréquentation de la rivière

- Objectif 19. Mettre en œuvre le schéma de restauration et de gestion des lacs de Laffrey - Petichet
- Objectif 20. Mettre en place une gestion concertée et durable des zones humides pour permettre leur préservation et leur découverte
- Objectif 21. Maintenir ou restaurer les ripisylves et les espèces associées
- Objectif 22. Coordonner les outils de gestion sur la plaine de Bourg d'Oisans
- Objectif 23. Améliorer le potentiel écologique et piscicole sur le Drac aval en restaurant la continuité hydraulique du Drac et en maîtrisant la fréquentation
- Objectif 24. Redonner, si possible, un espace de liberté aux cours d'eaux, notamment sur les secteurs endigués de la Romanche et de la Gresse aval. Préserver les espaces de liberté de la rivière à hauteur de la crue centennale dans les zones actuellement non urbanisables
- Objectif 25. Rétablir la franchissabilité naturelle pour les populations piscicoles sur les secteurs à enjeux de la Romanche, mais aussi de la Jonche, la Bonne, le Vénéon et la Gresse
- Objectif 26. Etudier le potentiel piscicole du Lac Mort
- Objectif 27. Mettre en place un plan de gestion du transport solide et coordonner l'intervention des acteurs sur les hauts bassins versants (Gresse, Ebron, Bonne) ainsi qu'en amont de Bourg d'Oisans (apports Vénéon et Ferrand) – stopper les extractions sauvages sur la Bonne, la Roizonne, la Gresse, l'Ebron et la Vanne
- Objectif 28. Définir les secteurs sur lesquels l'accès aux rivières peut être possible et doit être sécurisé
- Objectif 29. Assurer la conciliation entre pêche et sports d'eaux vives notamment sur la Bonne
- Objectif 30. Favoriser le développement des sentiers pédestres et cyclables à proximité des rivières (qui apparaissent dans les projets des collectivités) en les conciliant avec les objectifs milieux et les impératifs de sécurité

Thématique Risques et Inondations

- Objectif 31. Concilier la réduction du risque inondation avec la mise en valeur des annexes de la rivière et les usages tout en respectant les objectifs du SAGE

Fiche de restitution : SAGE de la Bourbre

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le SAGE proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Fiche d'identité du SAGE

ENTRE LYON ET GRENOBLE, UN TERRITOIRE AMENAGE DE LONGUE DATE

Affluent rive gauche du Rhône, la Bourbre coule entre Lyon et Grenoble, à travers les départements de l'Isère et du Rhône, en région Rhône Alpes. Son bassin versant s'étend sur 850 km² et 88 communes. Densément peuplé, en particulier à l'aval en périphérie de Lyon, il s'organise autour des grands pôles urbains de La Tour du Pin, Bourgoin Jallieu, la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau, la Verpillière, Pont de Cheruy, Villefontaine. Au total, il concerne environ 180 000 habitants.

Dès le XIX^{ème} siècle, les marais de Bourgoin occupant la vallée ont été aménagés afin de permettre leur mise en culture. Jusqu'alors, ils étaient principalement utilisés pour l'élevage. La création des canaux du Catelan et de la Bourbre en 1814 a permis l'implantation des cultures de céréales sur une partie du site. Pendant la seconde guerre mondiale, le reprofilage des canaux a créé les conditions favorables à l'extension des cultures par abaissement du niveau de la nappe. Aujourd'hui l'utilisation agricole du fond de vallée est majoritairement dédiée à la maïsiculture et la populiculture, hormis quelques zones préservées ou restaurées, comme la confluence Bourbre Catelan qui fait l'objet d'un arrêté de protection de biotope.

Le territoire est soumis à une pression démographique intense depuis une quarantaine d'années, notamment à l'Ouest et au Nord du bassin sous influence Lyonnaise et Berjallienne, induisant une dynamique de périurbanisation. Le fonds de vallée urbanisé subit régulièrement des inondations, comme lors de la crue de 1988 ou la crue centennale de 1993. Les communes du territoire se fédèrent dès 1968 en créant le syndicat mixte d'aménagement de la Bourbre (SMABB) afin d'organiser la lutte contre les inondations. La vallée est également un axe de déplacement ancien, aujourd'hui occupé par un réseau dense d'infrastructures routières, autoroutières et ferroviaires. Cette situation a favorisé le développement industriel (textile, métallurgie) et plus récemment la création de plateformes logistiques en constante expansion. Le développement urbain, agricole et industriel a généré historiquement, et aujourd'hui encore, des pollutions organiques et chimiques importantes dans les cours d'eau. Les pollutions industrielles étaient même parfois visibles à l'œil nu, ce qui a marqué l'esprit des riverains.

La structuration intercommunale est ancienne et forte, hors et dans le domaine de l'eau : les 12 communautés de communes couvrent, avec la communauté d'agglomération, quasiment la totalité du territoire. 16 syndicats intercommunaux ou syndicats mixtes sont dotés d'une compétence « eau potable » et/ou « assainissement ». La Communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI) et la Communauté de communes des Vallons de la Tour (CCVT) sont deux grandes collectivités à l'aval du bassin versant. La démarche d'élaboration du SCOT Nord Isère est en cours ; il se substituera au SDAU de l'Isle d'Abeau, en vigueur depuis 1978, en étendant fortement le périmètre afin de prendre en compte les dynamiques actuelles de développement du Nord Isère. Le périmètre du SCOT couvre plus des 4/5èmes du bassin versant de la Bourbre (cf. carte en annexe). Le SAGE est également concerné pour partie par la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) Aire Métropolitaine Lyonnaise, avec laquelle il doit être compatible. La DTA prévoit notamment la structuration de

l'agglomération iséroise, la maîtrise de l'étalement urbain pour le développement résidentiel et l'accueil des entreprises, la préservation et la valorisation des espaces naturels, agricoles et paysagers.

Territoire « sacrifié » à l'urbanisation aux yeux de certains, cette zone devrait être soumise à une poursuite de l'augmentation de la pression démographique dans les prochaines années, bien que moindre qu'auparavant, en lien avec la mise en place de nouvelles infrastructures : implantation de la ligne grande vitesse Lyon Turin, doublement de l'autoroute existante. Le projet de création d'un axe autoroutier en grande périphérie lyonnaise a récemment été abandonné.

LES DATES CLES DE LA PROCEDURE, SON ETAT D'AVANCEMENT ACTUEL

- 1994 Émergence du SAGE.
Quelques mois après la crue de 1993, un vice-président du SMABB, qui avait assisté à une présentation de l'outil SAGE à Paris, lance l'idée d'un SAGE lors d'une réunion en présence du sous-préfet, en réponse à l'évocation des problèmes de qualité des eaux par des associations de protection de la nature. La DDAF et l'Agence soutiennent la pertinence de l'outil, dans un contexte où des arbitrages sont nécessaires à une échelle englobante : en effet, la rivière est alors identifiée comme prioritaire au titre du SDAGE pour la dégradation de sa qualité, notamment en lien avec les substances dangereuses.
- Il semble donc que ce soit les enjeux collectifs à la fois liés à la gestion des crues et à la reconquête de la qualité des eaux qui aient prévalu à l'origine. Si la situation sur la qualité des eaux ne suscitait à l'époque pas de conflits d'usage, il s'agissait plutôt d'aboutir à une politique de moyens coordonnée, considérant « le frein à l'urbanisation que peut représenter un milieu aquatique dégradé ».
- 1997 Le périmètre est arrêté ; il correspond aux limites du bassin versant topographique, légèrement étendues afin de prendre en compte les transferts hydrogéologiques supposés, en incluant l'aire d'alimentation souterraine du Catelan.
- 1998 La CLE est constituée.
- 1999 Le SMABB devient structure porteuse. Une chargée de mission est recrutée pour l'animation du SAGE, le président du SMABB, élu local, devient président de la CLE.
- 1999 - 2002 Phase « État des lieux – diagnostic ».
Constitution de 4 groupes de travail thématiques : gestion hydraulique du bassin / prélèvements et ressource en eau souterraine / rejets et qualité des milieux récepteurs / gestion des zones humides.
Réalisation de 5 études : étude hydraulique de la Bourbre amont et de l'Hien, étude hydrogéologique, étude sur l'occupation des sols (analyse des données Corine land cover au 1/25 000ème), bilan des connaissances sur les zones humides, bilan des connaissances sur les rejets.
Présentation de l'état des lieux et d'une ébauche de diagnostic en 5 commissions géographiques élargies à tout acteur souhaitant participer.
- 2002 - 2005 Choix de la stratégie du SAGE.
Réflexion dans le cadre de 5 groupes de travail thématiques (correspondant aux 5 grands objectifs du SAGE), dont la composition est élargie à des personnes hors CLE.
Réalisation d'une étude complémentaire sur la qualité de l'eau et d'un inventaire des zones humides au sens de la loi sur l'eau.

- 2005 Le « compromis » du SAGE : identifier les zones humides les plus importantes à préserver (« espaces utiles à enjeu caractérisé »), y interdire l'urbanisation via les PLU, établir un schéma de vocation des espaces sur la zone protégée afin d'y mettre en œuvre des actions.
- 2005 – 2008 Phase « préconisations et synthèse ». Rédaction du SAGE (comité de rédaction : chargée de mission SAGE / Agence / DDT / Onema), puis « ré écriture » du SAGE pour mise en compatibilité PAGD / règlement.
- 2007 Lancement des réflexions relatives au contrat de rivière.
- 2008 SAGE approuvé, après avis du comité d'agrément soulignant les manques du document sur les aspects de restauration physique : le SAGE précise qu'une réflexion plus approfondie sur cette dimension sera réalisée dans le cadre du contrat de rivière.
M. Cottaz, nouveau président du SMABB, devient président de la CLE.
- 2010 Signature du contrat de rivière par le président de la Région Rhône-Alpes, le sous-préfet de l'Isère, le conseiller général délégué à la politique de l'eau, le président du SMABB, et le directeur de l'Agence de l'eau.

2. La place du SAGE : un lieu à l'interface entre politiques de l'eau et projets d'aménagement

UN LIEU DE DISCUSSION RECONNU (LE BUREAU DE LA CLE) PLUTOT QU'UN DOCUMENT DE REFERENCE

L'objectif central du SAGE est de protéger les milieux aquatiques des impacts les plus forts de l'urbanisation.

DES AVIS SUR LES DOSSIERS SOUMIS A AUTORISATION PRIS EN COMPTE PAR LES SERVICES DE L'ETAT

Des réunions bimensuelles du bureau de la CLE sont organisées afin d'étudier les dossiers de demande d'autorisation et formuler un avis. Depuis qu'un avis défavorable de la CLE ayant amené au refus d'un dossier déposé par un industriel a créé une situation de tension, **les pétitionnaires sont invités à venir présenter leur projet devant le bureau de la CLE**, ce qui permet à ce dernier d'être un véritable lieu d'échange entre le porteur de projet et le SAGE. **L'État est présent à toutes les réunions du bureau de la CLE, il suit ensuite les avis donné par ce dernier.**

UN PARTENAIRE RECONNU PAR LES INDUSTRIELS ET LES COLLECTIVITES LOCALES

L'équipe du SMABB s'est étoffée au cours du temps et permet aujourd'hui aux **techniciens du SMABB d'être présents sur le terrain, et ainsi d'infléchir les projets des industriels ou des collectivités en amont** de leur définition. Ceci est un enjeu très important, car une fois les demandes d'autorisation déposées, les projets sont généralement bien ficelés et il est alors plus difficile de les modifier.

Les industriels, sous l'impulsion de la chambre de commerce et d'industrie ainsi que de la DRIRE, ont reconnu dès les débuts du SAGE l'importance d'y participer. En effet, la Bourbre était identifiée comme rivière prioritaire par le SDAGE au titre de la pollution par les substances toxiques, très liées à l'activité industrielle sur la zone. **Les industriels du territoire se sont fédérés en association pour pouvoir faire partie de la CLE.** Aujourd'hui,

les impacts des activités industrielles ne représentent plus l'enjeu majeur dans le cadre du SAGE : l'amélioration de la connaissance ainsi que **la mise en place de circuits de décision intégrant le bureau de la CLE lors de demande d'autorisation pour de nouveaux projets sont acquis**. Les industriels participent peu au SAGE dans la phase de mise en œuvre. En revanche, ils restent des interlocuteurs privilégiés pour les techniciens du SMABB.

Les collectivités locales ont progressivement pris conscience de l'enjeu lié aux zones humides, grâce à l'évolution du contexte réglementaire, mais aussi grâce au SAGE. **L'animatrice du SAGE est généralement associée aux réunions lors de la révision des PLU, en tant que personne publique invitée : lorsque ce n'est pas le cas, l'État ou la structure porteuse du SCOT suggèrent aux communes de le faire.**

POUR LES PORTEURS D'ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX : D'AUTRES REFERENCES QUE LE DOCUMENT SAGE

L'inventaire des zones humides réalisé pour le Conseil Général à l'échelle départementale en 2009, par Avenir, a remis en cause la validité de l'inventaire réalisé dans le cadre du SAGE, suite à la controverse autour du zonage sur le territoire de la communauté de communes des vallons de la Tour.

Encart « moments-clé » : négociation des mesures compensatoires relatifs aux projets de la communauté de communes des vallons de la Tour

La Communauté de communes des Vallons de la Tour avait un projet d'aménagement concernant : une aire de gens du voyage, une station d'épuration, une extension de ZAC. La localisation de ce projet a été modifiée car il concernait une zone humide au titre du zonage du SAGE. Il a été déplacé vers une zone qui n'était pas identifiée comme zone humide dans la cartographie du SAGE, mais l'était dans la cartographie du Conseil Général... face à cette situation, une réunion a été organisée en présence du sous-préfet pour signer une charte, entre la communauté de communes, les industriels, les associations environnementales, RFF... pour s'engager à ne plus aménager aucune zone humide à enjeu caractérisé. Sur le projet en question, considéré comme un coup parti, des mesures compensatoires ont été négociées afin de remettre en état une zone humide de 200 hectares.

De plus, **les préconisations du SAGE en terme de compensation en cas d'artificialisation des zones humides apparaissent aujourd'hui moins contraignantes que la loi**. Les services de l'État à l'échelle départementale ont défini une position sur les zones humides qui reprend les préconisations du SDAGE : compensation surface dégradée / surface restaurée de 2 pour 1 contre 1 pour 1 dans le SAGE. Le SAGE n'est de ce fait pas considéré comme la référence par les associations de protection de la nature, qui s'appuient sur le zonage réalisé par Avenir à l'échelle du département et les éléments de doctrine des services de l'Etat pour engager des procédures de contentieux (avec les grandes collectivités de l'aval du bassin versant par exemple).

Finalement, dans la phase de mise en œuvre, le SAGE occupe une place dans le paysage **grâce au lieu de discussion que constitue le bureau de la CLE, plus que grâce au document lui-même**. Sur la question des zones humides, le document SAGE n'est ainsi pas considéré comme une référence.

LE SAGE, LE SMABB ET LE CONTRAT DE RIVIERE

Le **SMABB**, créé en 1968, regroupait la totalité des communes du bassin versant topographique de la Bourbre, afin de lutter contre les inondations associées à un manque d'entretien de la rivière par les riverains. A l'émergence du SAGE, il était donc déjà **doté d'une grande légitimité** auprès des acteurs locaux.

Avant le SAGE, un projet de contrat de rivière sur le bassin versant avait suscité l'embauche d'une chargée de mission. L'idée émanait d'un groupe d'acteurs constitué, pour beaucoup, de futurs membres de la CLE. La réflexion autour du contrat de rivière a été relancée en

2007, à la fin de la phase d'élaboration du SAGE. Signé en 2010, le contrat n'est pas seulement le volet opérationnel du SAGE, il permet de compléter certains aspects qui étaient jugés comme insuffisamment traités dans le cadre du SAGE et pour lesquels le programme de mesures prévoit des actions. Le comité de bassin avait notamment reproché au SAGE de ne pas suffisamment traiter la problématique d'hydromorphologie des cours d'eau, le contrat de rivière a permis de planifier des actions relatives à cet enjeu.

Aujourd'hui, le SMABB oeuvre pour la mise en place d'un PAPI rénové, exerce diverses compétences, notamment liées aux études et travaux d'intérêt de bassin sur la gestion du risque inondation et la préservation et restauration des rivières et des milieux aquatiques : il s'est doté d'une équipe de 10 agents. Il porte également un plan pluriannuel d'entretien et de restauration de la ripisylve depuis 2002. Parmi les commissions du SMABB, la commission « SAGE / Contrat de rivière » regroupe à la fois des élus du bureau de la CLE et d'autres élus du SMABB. Cette commission débat principalement des études et travaux mis en œuvre par le SMABB, ainsi que de certaines demandes spécifiques des communes en termes d'assistance.

En phase de mise en œuvre, **il semble que peu d'élus participent à la CLE**, qui se réunit 3 fois par an environ, pour prendre connaissance des informations importantes et valider les décisions les plus déterminantes, et où certains regrettent que ne soient pas présentés des points d'avancement sur le contrat de rivière. **L'organe actif de la CLE est le bureau**, où la participation des élus est bonne, et qui est très bien identifié par les acteurs politiques et institutionnels en ce qui concerne la discussion des enjeux liés à l'eau.

De présidence commune, **la CLE (et son bureau), le SMABB et le comité de rivière mènent aujourd'hui des politiques coordonnées. Le bureau de la CLE, particulièrement actif, joue un rôle central**, à la fois en formulant des avis sur les dossiers de demande d'autorisation, mais aussi en jouant un rôle de veille et d'alerte sur les sujets potentiellement conflictuels qui peuvent émerger sur le territoire. Il étudie également les enjeux de compatibilité entre SAGE et SDAGE, ainsi qu'entre SAGE et SCOT.

LE SAGE ET LE SCOT NORD ISERE

Si le SAGE semble aujourd'hui un partenaire reconnu par les collectivités dans le cadre des projets d'urbanisme, **le poids des grandes collectivités de l'aval reste important**, en particulier celui de la CAPI et de l'EPIDA (devenu EPANI). Ce dernier a mobilisé historiquement des circuits de décision spécifiques, en lien avec le statut de ville nouvelle, qui lui ont permis, par le passé, de ne pas être soumis à des mesures compensatoires pour certains projets qui auraient pu l'être. Les modifications récentes et la création de la CAPI semblent aller de pair avec une évolution des postures au sein de ces collectivités, moins aménagistes aujourd'hui. Reste que ces grandes collectivités sont des **acteurs importants dans la réflexion autour du SCOT Nord Isère**.

Entre le SAGE et le SCOT, il y a des réflexions communes, la philosophie d'ensemble du SCOT préconisant une recentralisation des bourgs, le respect des espaces naturels, la limitation de l'artificialisation... Le bureau de la CLE a rencontré le bureau du SCOT et travaille actuellement sur la notion de compatibilité SCOT / SAGE. Les techniciens du SMABB et du SCOT travaillent ensemble.

Mais actuellement le sous-préfet reprend la main sur le SCOT en réunissant le bureau, et on sent bien qu'**une épreuve de vérité** se jouera pour le SAGE, dans les mois qui viennent, selon la manière dont le SCOT renverra au SAGE, notamment à ses préconisations en matière de non dégradation des zones humides et à sa cartographie des zones utiles à enjeu caractérisé encore en cours d'élaboration. Le SAGE a été conçu en considérant l'obligation pour les PLU d'être compatible avec le SAGE. Mais les changements induits par les préconisations du Grenelle en la matière font que les PLU ne devront plus être directement compatibles avec les SAGE, mais uniquement avec le SCOT, lui-même compatible avec le SAGE. Il n'est pas facile aujourd'hui d'anticiper les implications que ce changement aura sur l'atteinte des objectifs du SAGE.

Le SCOT des boucles du Rhône en Dauphiné, qui concerne une moindre partie du bassin versant et est déjà validé, a bien intégré ce qui était dans le SAGE, en reprenant en partie le texte du SAGE.

LA PLACE QU'OCCUPE LE SAGE DANS LES STRATEGIES DES DIFFERENTS ACTEURS (LOCAUX / INSTITUTIONNELS)

LES INDUSTRIELS : L'ASSOCIATION BEE

Créée sous impulsion de la CCI en réponse à l'élaboration du SAGE, l'association Bee est devenue en 2003 membre de la CLE. Elle visait à fédérer les industriels de la zone, où l'on trouve beaucoup de petites et moyennes entreprises. Cette structuration témoigne de l'importance du SAGE aux yeux des industriels, tout au moins dans sa phase d'élaboration.

LES PETITES ET GRANDES COLLECTIVITES

Les petites collectivités semblent bien sensibilisées aux enjeux de préservation des zones humides et reconnaître la place du SAGE dans ce jeu-là, même si pour elle la distinction entre instances du SAGE, du SMABB et du contrat de rivière n'est pas toujours simple à faire.

Le SAGE ne semble pas encore un élément déterminant dans les stratégies des grandes collectivités, telles que la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI) et la communauté de communes des vallons de la Tour. Elles semblent ignorer certaines des préconisations du SAGE, comme en témoignent des tentatives de contentieux portées par les acteurs environnementaux. Mais il existe en tant que contrainte extérieure relayée par les services de l'Etat, ou dans le cadre du SCOT.

L'impact des décisions prises dans le cadre de la DTA de l'aire lyonnaise n'est pas ressenti par les acteurs du SAGE aujourd'hui, mais elle influera sans doute sur le contenu du SCOT, et donc éventuellement la place des orientations du SAGE dans celui-ci.

LES SERVICES DE L'ÉTAT

Comme on l'a vu, ils suivent généralement les avis donnés par le bureau de la CLE, sauf s'ils les considèrent comme irréalistes par rapport aux contraintes généralement appliquées (exemple : auto surveillance sur eaux pluviales pour industriels), mais dans ce cas-là, leur présence au bureau de CLE leur permet de s'exprimer et de faire évoluer le positionnement du bureau.

Par ailleurs, le document SAGE constitue une référence pour la DRIRE / DREAL dans l'instruction des dossiers ICPE et loi sur l'eau. En outre, la DRIRE oriente les porteurs de projet vers l'animatrice du SAGE lorsqu'ils se posent des questions en amont de la constitution de leur dossier.

LES ASSOCIATIONS DE PROTECTION DE LA NATURE ET LES AGRICULTEURS : SAUVEGARDER LES ZONES HUMIDES POTENTIELLES

Comme en témoigne leur forte implication lors de la phase de rédaction du SAGE, Lo Parvi et l'APIE, associations locales membres de la FRAPNA, ont accordé au SAGE une certaine importance, ayant bien cerné les enjeux liés à la définition des espaces utiles pour l'eau. Il s'agit pour eux avant tout d'éviter la dégradation de nouvelles zones humides par l'urbanisation, positionnement qui les rapprochent des agriculteurs. En effet, ceux-ci subissent la perte de foncier qui part à l'urbanisation et sont directement concernés par la mise en œuvre des mesures compensatoires qui induisent souvent une amélioration de la fonctionnalité écologique d'espaces agricoles, et donc des modifications de pratiques (remise en cause de la maïsiculture notamment). L'implication de ces acteurs restent aujourd'hui forte au sein du bureau de la CLE en phase de mise en œuvre.

Cependant, comme on l'a vu, le SAGE ayant été dépassé par l'évolution de la réglementation, le document qu'il constitue n'est pas une référence pour les associations lorsqu'elles cherchent à défendre, par le contentieux, l'application de celle-ci.

3. Le rôle recherché par le SAGE et sa dynamique

LES OBJECTIFS ET LA STRATEGIE DU SAGE : ETRE UN ACTEUR RECONNU DANS LE TERRITOIRE POUR PORTER LA « VOIX » DE L'EAU

UN OBJECTIF CENTRAL : PRESERVER LES ZONES HUMIDES FACE A L'URBANISME

Le SAGE exprime, comme orientation fondamentale, **l'affirmation de la place de l'eau dans les projets et dans le territoire**. Ce positionnement vise 5 objectifs :

- maintenir durablement l'adéquation entre la ressource en eau souterraine et les besoins (ressource présente en quantité suffisante, mais problèmes qualitatifs : azote et pesticides) ;
- préserver et restaurer les zones humides ;
- mutualiser la maîtrise du risque (aléa, enjeux et secours) pour améliorer la sécurité et faire face aux besoins d'urbanisation ;
- progresser sur toutes les pressions portant atteinte au bon état écologique des cours d'eau ;
- clarifier le contexte institutionnel pour une gestion globale et cohérente de la ressource en eau.

Pour y répondre, les moyens affichés sont regroupés par volet : 1) connaître 2) agir ensemble 3) partager la ressource 4) maîtriser les risques 5) protéger la ressource 6) préserver et valoriser les espaces utiles.

A l'image des débats qui ont eu lieu pendant son élaboration, le SAGE préconise le préventif en complément du curatif, mais laisse une place importante au curatif pour limiter l'impact des pôles urbains. En cohérence avec les raisons de son émergence, il s'agit d'un SAGE d'emblée multithématique, qui aborde les enjeux d'inondation, de qualité des eaux, de mitage de l'espace par l'urbanisation.

Cependant la « **préservation et restauration des zones humides** » face à la pression urbaine a occupé le cœur des débats pendant toute l'élaboration, et ressort clairement aujourd'hui comme l'enjeu central du SAGE.

LA STRATEGIE : SENSIBILISER LES PORTEURS DE PROJET ET AMELIORER L'EFFECTIVITE DU DROIT

Sa stratégie est de réussir à faire entendre la voix des zones humides **en amont des projets par la concertation et la présence sur le terrain** (par l'intermédiaire du SMABB notamment).

Partant du constat que la réglementation n'était pas toujours appliquée (dans le contexte ville nouvelle notamment, où les projets étaient régulièrement déclarés d'intérêt public), le SAGE a choisi de chercher des **compromis** plutôt qu'une position trop ferme qu'il ne pensait pas ensuite pouvoir tenir. Ainsi, étant entendu que le SAGE ne pouvait interdire l'urbanisation partout, il a choisi d'abord de délimiter les zones humides, puis de les hiérarchiser, afin de préciser celles qu'il n'était pas acceptable de dégrader, et celles qui, en cas de dégradation, devaient donner lieu à compensation. **Grâce au fonctionnement et à la place du bureau de la CLE, le SAGE s'assure que la réglementation est mieux appliquée pour préserver les zones humides, ou que les mesures compensatoires sont correctement mises en œuvre dans les zones de front.**

Au sein du bureau de la CLE, les éléments de doctrine évoluent au fur et à mesure de la mise en œuvre du SAGE, et ne cherchent pas à coller exactement avec ce qui avait été rédigé

dans le document SAGE. En effet, la faisabilité des préconisations du SAGE invite parfois à proposer des solutions négociées nouvelles. Par exemple, la cartographie des « zones humides à enjeu caractérisé » réalisée dans le cadre du SAGE a été mise en discussion et négociée pour prendre en compte les quelques « coups partis » (projets de certaines communes mal situés mais très avancés). La doctrine du bureau de CLE sur les mesures compensatoires évolue également, par rapport au SAGE, afin de prendre en compte le SDAGE et la doctrine départementale, mais aussi de faire des propositions faisables en termes de compensation. Sachant que l'objectif est de mettre en œuvre les mesures compensatoires sur le territoire du bassin versant, il n'est pas toujours facile de trouver les surfaces adéquates pour la mise en œuvre de ces mesures. Dès lors, le SAGE envisage de compenser, sur le 2^{ème} hectare, un équivalent en tronçon de cours d'eau renaturé.

UN POSITIONNEMENT BEAUCOUP PLUS HUMBLE SUR LES AUTRES THEMES

Le SAGE traite les autres enjeux mais en adoptant un positionnement plus humble, afin de préserver la paix sociale. En d'autres termes, il choisit d'aller au front sur une seule thématique à la fois, en l'occurrence celle de la préservation des zones humides face à la pression urbaine, qui constitue celle où sa plus-value spécifique est sans doute la plus forte par rapport à d'autres thématiques couvertes par d'autres procédures (contrat de rivière, plan pluriannuels ripisylve, ...).

Dès lors, il est critiqué sur certains aspects tels que la prise en compte des objectifs de bon état. En effet, il choisit un affichage de principe de ces objectifs (bon état/bon potentiel), mais sans avoir pleinement identifié la stratégie à mettre en œuvre pour les atteindre : il préconise d'aller dans le bon sens, et de suivre les effets sur les milieux (mise en place d'un observatoire). Pourtant, le diagnostic sur la qualité des eaux présentés dans le contrat de rivière montre que les enjeux de qualité sont forts sur le bassin, et la qualité fortement dégradée ; il conclut : « La qualité écologique des cours d'eau est moyenne à mauvaise sur l'ensemble de la Bourbre et de ses affluents, et la qualité chimique est mauvaise pour la Bourbre de la Tour du Pin à la confluence avec le Rhône. » Aucun acteur ne semble vraiment convaincu que les préconisations identifiées aujourd'hui dans le SAGE pourrait permettre d'atteindre le bon état...

De plus, partant du constat que la qualité de l'eau n'était pas bonne, la CLE a choisi de concentrer d'abord les efforts sur la reconquête de la qualité, et de ne pas traiter de l'hydromorphologie. L'Agence a poussé pour une prise en compte de ces enjeux. Le compromis a été l'affichage d'une politique opportuniste sur la question : là où c'est possible, on restaure. En outre, figure dans le SAGE la promesse d'approfondir ce volet dans le cadre du contrat de rivière.

Le SAGE ne pointe pas fortement les pressions agricoles exercées sur les zones humides. Bien qu'il propose de réfléchir à des changements de systèmes, cette préconisation semble peu portée aujourd'hui en phase de mise en œuvre. Ceci semble cohérent avec le positionnement exposé ci-dessus, qui repose sur la constitution d'une alliance entre agriculteurs, associations environnementales et services de l'État face à l'urbanisme. Cette alliance est fragile, puisque lorsqu'on négocie avec l'urbanisme en introduisant l'obligation de mesures compensatoires, la variable d'ajustement devient la maïsiculture (puisque'il s'agit de faire évoluer les pratiques agricoles pour restaurer des fonctionnalités écologiques) ! Au niveau de la ville nouvelle, l'État est propriétaire d'environ 1000 hectares de surface agricole exploitée sans baux ruraux, mais avec accord d'occupation temporaire renouvelée chaque année. Les agriculteurs, qui ne sont pas propriétaires du foncier dans cette zone, sont donc directement soumis aux choix de la collectivité.

Malgré ces interrogations sur le traitement de certains enjeux par le SAGE, c'est la CLE qui a formulé les enjeux lors de la définition du programme de mesures. Le volet restauration physique a été renforcé par rapport au SAGE, afin de réaffirmer la nécessité de se pencher sur la question, mais pour le reste le programme de mesures s'est beaucoup appuyé sur le SAGE.

LES DEBATS FONDATEURS DE LA STRATEGIE

En 2002, sur la base de l'état des lieux, **trois scénarios sont envisagés** : un scénario tendanciel, un scénario considérant une application stricte et mécanique de la loi, un scénario plus souple et adaptatif cherchant à utiliser les marges de manoeuvre offertes par la législation actuelle au regard des trois principales thématiques du SAGE : la qualité des eaux, la maîtrise des risques de crues, la préservation des zones humides.

LES INONDATIONS : LA HIERARCHISATION ET LA PLANIFICATION DES AMENAGEMENTS A REALISER

Sur la question des inondations, l'étude hydraulique réalisée amenait à plusieurs scénarios, qui ont été analysés techniquement par un bureau d'études spécialiste. Les zones d'expansion des crues étaient prises en compte dans chacun des scénarios. Le choix des aménagements à réaliser et de la chronologie de leur mise en place a été fait en prenant en compte les aspects techniques, et les opportunités de réalisation des aménagements sur le terrain. Cette réflexion a mené à un programme d'actions repris ensuite dans le contrat de rivière.

LA PRESERVATION DES ZONES HUMIDES : L'INTRODUCTION DE LA NOTION D'ESPACE UTILE A ENJEU CARACTERISE, POUR FORMALISER LE COMPROMIS

Suite au travail du groupe dédié à la question et aux discussions en CLE, les échanges aboutissent à la formulation des constats suivants :

- Que toutes les zones humides ou zones inondables n'ont pas la même importance stratégique pour le bassin ;
- Qu'entre 2 zones de caractéristiques intrinsèques similaires, leur importance pour le territoire peut varier en fonction de leur localisation et des enjeux environnants ;
- Qu'on ne peut caractériser définitivement un milieu en constante évolution par nature.

En 2005 le SAGE propose de « préserver et restaurer les zones humides dans le respect des exigences réglementaires *mais à la juste mesure des enjeux socio-économiques et environnementaux du territoire* ». Cette formulation est cependant jugée insatisfaisante par les acteurs environnementaux (associations, État), qui considèrent qu'elle est en deçà des objectifs de la LEMA.

Le compromis émanant de la CLE se traduit dans le SAGE par la mobilisation des notions de « zones stratégiques de bassin » au sein desquelles on distingue les « espaces utiles à enjeux caractérisé et non caractérisé » — EUEC et EUENC. Le SAGE prévoit que la désignation des terrains se fasse par concertation locale à l'échelle du sous-bassin, mais sur les bases de critères fixés dans le SAGE : seront notamment protégés en « caractérisé » tout terrain inondable au-delà d'un aléa faible, les périmètres réglementaires et zones de protection de captages, les ZNIEFF ou équivalent, les corridors biologiques... Le SAGE précise que par défaut toute zone humide est réputée être à enjeu caractérisé (principe de précaution) et qu'environ 90% de la surface totale de zones humides seront désignées caractérisées⁴⁸.

Les espaces utiles à enjeu non caractérisé relèvent du principe de compensation. D'abord conçue comme compensation en surface (1 pour 1) et en fonctionnalité, elle a évolué dans le cadre des discussions du bureau de la CLE pour prendre en compte l'évolution du cadre réglementaire ainsi que les enjeux de faisabilité.

La mobilisation des notions nouvelles d'EUEC et EUENC en fait un SAGE complexe et assez technique, difficile à appréhender par des non experts. Finalement, plusieurs acteurs se

⁴⁸ — Source : article de C. Thornton, FRAPNA, sur le SAGE Bourbre – novembre 2008.

demandent si les élus avaient pesé toutes les implications du SAGE le jour où ils l'ont approuvé... Il n'y avait alors pas de cartographie distinguant les espaces utiles à enjeux caractérisés et non, mais l'étude avait montré que ces zones humides à enjeu représentaient la grande majorité des zones humides de la zone.

L'ETUDE TECHNICO-ECONOMIQUE DE RECONQUETE DE LA QUALITE DES EAUX

Elle visait à répondre à deux questions :

- quels sont les efforts à produire pour respecter les objectifs de la directive cadre, en termes de niveau d'épuration, de conventions de raccordement..., à quel coût ?
- la somme des rejets diffus et/ou des petits rejets ponctuels, peu connus, ne masque-t-elle pas les efforts portés sur les gros rejets ?

Pour ce faire, une modélisation a été réalisée, considérant 4 scénarios :

- augmentation tendancielle des rejets sans travaux sur les équipements actuels
- scénario poussant au maximum la technique existante dans la configuration de l'assainissement de l'époque, en déplaçant le rejet de Bourgoin Jallieu dans la Bourbre au lieu du Bion
- recherche de regroupements d'ouvrages d'assainissement collectif pour prétendre à des technologies plus performantes et rechercher des points de rejet à plus fort débit
- idem ci-dessus + rejet direct au Rhône à partir de Bourgoin Jallieu.

Cette étude se heurte à l'impossibilité de caler le modèle d'où le choix de ne modéliser que les rejets ponctuels. Cette étude conclut « *la piste du soutien des débits d'étiage a également été testée mais les capacités de stockage qui seraient nécessaires ne sont pas réalistes. Les risques de non atteinte du bon état affichés dans l'état des lieux DCE sont confirmés pour les paramètres matières azotées, les nitrates et les micropolluants toxiques en eau superficielle, les pesticides en eau souterraine. Pour autant aucun levier sûr pour un résultat milieux significatif n'a été mis en évidence.* »

Par ses conclusions, l'étude ferme les marges de manœuvre sur la restauration de la qualité de l'eau, et oriente vers le choix de viser l'amélioration, plutôt que des objectifs de résultats, comme exposé plus haut.

LES MOYENS DEPLOYES POUR METTRE EN ŒUVRE CETTE PLUS-VALUE RECHERCHEE

UN PRESIDENT DE CLE MEDIATEUR ET UNE FORTE PRESENCE DES TECHNICIENS SUR LE TERRAIN

Durant l'élaboration du SAGE, il semble que la démarche ait été beaucoup portée par l'animatrice, en particulier après 2005 et une certaine démobilisation de la CLE. Ainsi, elle s'est énormément impliquée dans la rédaction du SAGE, soignant les formulations, afin d'exprimer le compromis de la CLE tout en introduisant une certaine ambition du point de vue de la préservation de l'eau et des milieux aquatiques.

En phase de mise en oeuvre, le rôle de l'animatrice est d'être présente au sein des réseaux d'acteurs pour porter la voix du SAGE : auprès des collectivités (en participant aux réunions de PLU, en travaillant avec les techniciens du SCOT...), auprès des industriels (en travaillant avec la CCI). L'enjeu est d'être au courant des projets en cours et de pouvoir influencer dessus en amont de leur conception (le projet est déjà bouclé lors de la demande d'autorisation et il est alors difficile de prôner l'évitement : on est plutôt dans la compensation). Elle prépare les réunions de bureau de CLE et de CLE, en produisant des tableaux de synthèse sur la compatibilité des projets par rapport au SAGE.

En réunion, le président anime la discussion en se positionnant comme médiateur, dans le but d'aboutir à une décision en fin de réunion : lorsqu'un point ne fait pas consensus, il est

pris en compte, mais ne remet pas la totalité de la décision en cause (exemple de la zone à enjeu caractérisé définie sur la commune de La Verpillère). Le président joue un vrai rôle d'animation et de médiateur en interne aux instances du SAGE et du SMABB. En dehors de ces instances, il accompagne l'animatrice du SAGE lorsque les débats deviennent moins techniques et plus politiques.

L'animatrice du SAGE, appuyée par son président, passe une grande partie de son temps sur le terrain pour porter la voix du SAGE lors des révisions de PLU, l'élaboration du SCOT, les discussions autour des projets d'aménagement des collectivités ou des acteurs privés ayant une incidence sur les zones humides. La grille d'analyse réalisée afin d'étudier la compatibilité des PLU avec le SAGE souligne la nécessité de l'adéquation :

a) entre le PADD du PLU (objectif population / activités économiques et rythme), la disponibilité en eau potable et la réalité des programmes d'assainissement ;

b) entre le PADD du PLU d'une part et le règlement du SAGE d'autre part avec les points abordés dans les différentes préconisations, notamment :

- Intégrer la délimitation des zones humides au sens de la loi sur l'eau ;
- Protéger les espaces utiles à enjeu caractérisé, permettre la maîtrise globale (« cumulée ») de l'urbanisation sur les zones à enjeu non caractérisé ;
- Zonages eau pluviale, maîtrise des risques de versant et champ d'expansion de crues.

De même, une grille de synthèse des préconisations et règles du SAGE a été élaborée conjointement avec la DREAL afin d'étudier la conformité des projets ICPE avec le SAGE. Elle balaye la conformité du projet sur les points suivants :

- Auto surveillance des rejets,
- Adéquation des rejets eaux pluviales à la capacité des milieux récepteurs,
- Maîtrise de l'exposition des biens face aux aléas de versant,
- Veiller aux substances prioritaires dans les rejets concernés,
- Autorisation de déversement rejet ICPE,
- Limiter les recours au désherbage chimique,
- Attendus d'un document d'incidence
 - en cas d'emprise d'un projet en zone humide ou zone inondable,
 - en cas d'emprise d'un projet dans un espace utile d'une zone stratégique de Bassin pour lequel la délimitation de l'espace utile à enjeu caractérisé a été faite,
- Attendus de projet de restauration de berges.

LES INSTANCES DE DEBAT : LE BUREAU DE LA CLE, LES REUNIONS DE NEGOCIATION

Le bureau de la CLE est l'instance active de débat pendant la phase de mise en œuvre. Elle regroupe les acteurs au prorata de leur participation à la CLE et se réunit environ une fois tous les deux mois pour examiner les dossiers de demande d'autorisation et traiter des sujets d'actualité.

Par les grilles de compatibilité produites par l'animatrice (SAGE – PLU, SDAGE – SAGE, SAGE - ICPE...) les préconisations du bureau sont explicitées.

La définition des cartes d'espaces utiles à enjeu caractérisé a été réalisée suite à l'approbation du SAGE. Ces cartes ont ensuite été le support de réunions de négociation avec les collectivités. Elles ont permis d'échanger sur les projets en cours, de négocier pour les prendre en compte lorsqu'ils ne pouvaient plus être modifiés, ou alors à coût trop élevé. Par ces compromis, le SAGE existe et assoit sa légitimité auprès des collectivités.

Les milieux : zone stratégique de bassin Bion vieille Bourbre / Bourbre Catelan

Le SAGE prévoyait la réalisation des cartes des espaces utiles, en phase de mise en oeuvre. La première carte a été élaborée, sous maîtrise d'ouvrage du SMABB, sur la zone aux enjeux les plus forts. L'idée serait que les autres cartes soient réalisées par des maîtres d'ouvrage locaux.

Dès mai 2007, la délimitation de l'espace utile à enjeu caractérisé a d'abord fait l'objet d'un travail technique, à l'échelle 1/25 000ème, recoupant les différents zonages existants. Dans un second temps, sur la base des délimitations produites, de nombreuses rencontres et correspondances se sont déroulées avec l'ensemble des acteurs concernés. Des réunions de travail ont été organisées sur chacune des communes concernées (10) entre l'animateur du SAGE, le technicien du SMABB chargé de la question des zones humides et agriculture, les techniciens des communes. Ces nombreux échanges ont permis d'avancer pas à pas, en mettant en exergue les points de divergence, à discuter, et en validant le reste. Le bureau de la CLE a validé étape par étape les zones qui restaient en discussion.

La délimitation, aboutissement d'une longue réflexion, a été validée par la Commission Locale de l'Eau le 5 Octobre 2010. Au moment du vote, la commune de Bourgoin Jallieu, bien qu'un de ses conseillers municipaux aient préalablement donné son accord sur la carte, a demandé une modification du zonage sur un secteur. La validation en CLE a donc porté sur l'ensemble de la carte hormis ce secteur, à rediscuter par la suite. D'une manière générale, le changement d'élus au cours du temps a posé difficulté, quand des accords donnés par des prédécesseurs ont été remis en cause par de nouveaux élus.

Sur le cas de Bourgoin Jallieu, de nouvelles réunions ont donc été organisées suite à la CLE, entre le bureau et les élus locaux, pour négocier le zonage, en tenant compte des projets de la collectivité. Le nouveau zonage a ensuite été validé en CLE. Résultat d'une négociation de longue haleine, il n'a pas de validité juridique à proprement parler. Un enjeu sera la manière dont le SCOT Nord Isère y fera référence.

L'objectif est maintenant de définir un schéma de vocation de ces espaces (fiches action), qui nécessitera un portage local.

LES MOYENS DEPLOYES SONT TRES LIES A CEUX DE LA STRUCTURE PORTEUSE

L'ensemble de l'équipe du SMABB prend en compte les préconisations du SAGE dans ses interventions. Le SMABB lance les études prévues dans le SAGE, et réalise des travaux (entretien des berges).

Le contrat de rivière est le bras opérationnel du SAGE, il vient le renforcer sur les aspects d'état écologique : qualité des eaux et volet hydromorphologie.

LE ROLE DES DIFFERENTS ACTEURS, LES CONFLITS ET LEUR EVOLUTION***LES SERVICES DE L'ETAT***

La difficulté dans le cadre de ce SAGE qui a mis du temps à s'élaborer a été de prendre en compte les évolutions du contexte réglementaire, tout en demandant à ce que soit reconnu les avancées que le SAGE avait permis avant évolution de ce contexte, afin de ne pas démobiliser les acteurs de la CLE. Ce contexte a généré des tensions, notamment entre les services de l'état/agence et l'animatrice du SAGE. En effet, avant le contexte réglementaire sur les zones humides, peu de soutien de la part des acteurs institutionnels et après, regard critique sur le travail réalisé...

Lors de la rédaction du SAGE, un groupe de travail a été constitué avec l'animatrice, l'Agence et les services de l'Etat. Les associations environnementales s'y sont également fortement impliquées.

La DRIRE transmet depuis longtemps les dossiers d'autorisation ICPE pour avis à la CLE. Par sa présence en bureau de CLE, la DREAL assure la prise en compte des avis formulés par la CLE. Si elle estime que le bureau va « trop loin », ce qui a été le cas par exemple lorsque le bureau de la CLE souhaitait imposer aux industriels l'auto surveillance sur les rejets d'eaux pluviales, elle explique en bureau qu'un tel avis ne pourrait être pris en compte. La DREAL joue également un rôle de médiateur entre les industriels et le bureau de la CLE, les renvoyant vers l'animatrice du SAGE lorsqu'ils sont au stade d'avant projet, ou demandant aux industriels de « revoir leurs copies » lorsque le projet ne convient pas au bureau de la CLE. Dans ces cas-là, le bureau ne rend pas d'avis défavorable, il le reporte simplement, lors du réexamen du dossier modifié pour prendre en compte les remarques formulées. Une grille de compatibilité des projets avec le SAGE a été réalisée conjointement par l'animatrice et la DREAL ; elle est transmise aux porteurs de projets qui sont invités à la remplir.

L'AGENCE

L'Agence s'est beaucoup impliquée dans la phase d'élaboration du SAGE, sur les débats autour de la préservation des zones humides notamment, apportant un regard technique compétent, aujourd'hui salué par les autres acteurs. Lors de la finalisation du SAGE, elle trouve le volet hydromorphologie insuffisant, et elle est en désaccord sur le volet qualité de l'eau et les moyens proposés pour atteindre le bon état. Sur la thématique inondation, elle reste en retrait. En phase de mise en œuvre, l'Agence participe au bureau de la CLE mais son implication est moins importante, sur un territoire qu'elle considère comme bien structuré. Sa contribution s'axe plutôt sur le portage du contenu de la réglementation : elle porte les objectifs de bon état, explicite le contexte réglementaire et son évolution au cours de la démarche.

L'appui institutionnel est plus marqué pour les contrats de rivière (que le directeur de l'Agence ou les délégués viennent signer) que pour les SAGE (où les représentants sont les chargés de mission tout au long de la procédure). D'autant plus en Rhône Alpes où la Région pousse la politique contrat de rivière.

LES INDUSTRIELS

Les industriels se sont structurés très tôt en lien avec le SAGE au sein de l'association Bee, par le biais de laquelle ils ont activement participé à la concertation. Ils ont souligné l'importance de ne pas se focaliser uniquement sur les grosses entreprises mais de traiter également les problématiques de rejets liés aux petites et moyennes entreprises. Ils ont joué un rôle actif dans la sensibilisation de leurs membres autour des enjeux du SAGE et se sont engagés, dès la phase d'élaboration du SAGE, dans le programme « objectifs Bourbre », mené par la Chambre de commerce et d'industrie. Cette implication, très forte en phase d'élaboration, a permis d'améliorer la connaissance des rejets, de faire évoluer les pratiques, mais aussi de rappeler au sein de la CLE l'importance de maintenir l'attractivité du territoire en matière d'installation d'entreprises en veillant à ne pas trop augmenter les contraintes vis-à-vis des porteurs de projets.

LES AGRICULTEURS

Les agriculteurs ont eux aussi participé activement à la concertation mise en place dans le cadre du SAGE. Dès la phase d'élaboration du SAGE, ils ont mis en œuvre des programmes visant la réduction de l'utilisation d'intrants chimiques, à l'échelle du SAGE (Pil'azote). Particulièrement concernés par l'étalement urbain qui grignote les terres agricoles, ils adhèrent à l'objectif d'éviter la disparition de zones humides. En revanche, lorsqu'il s'agit aujourd'hui de mettre en œuvre des mesures compensatoires, ils considèrent que la restauration des fonctionnalités des zones humides dégradées transpose la pression sur les agriculteurs, qui sont invités à changer de pratiques, voire de systèmes. Leur implication consiste alors, sur les dossiers où ce cas de figure se présente, à monter au créneau.

LA DIMENSION TEMPORELLE : LA DUREE, LE RYTHME, LES TEMPS MORTS, LES TEMPS DE MATURATION

Tout le monde considère que le SAGE a mis beaucoup de temps à s'élaborer, contrairement à la promesse qui avait été faite initialement aux acteurs locaux, qui s'engageaient sur une démarche qui devait durer 3 – 4 ans, comme ce qui avait été le cas pour le SAGE de l'Ain... Le SAGE est finalement approuvé 10 ans après la constitution de la CLE.

UNE ELABORATION QUI S'ADAPTE AU FUR ET A MESURE A L'EVOLUTION DU CADRAGE DES SAGE

Globalement, le SAGE s'est heurté à la difficulté de se construire en même temps que se consolidait la méthode d'élaboration des SAGE à l'échelle nationale (les guides SAGE sont parus pendant l'élaboration) et le contexte législatif et réglementaire a beaucoup évolué (loi sur l'eau et décret zones humides, DCE et bon état écologique, nouveaux SDAGE,...). Le SAGE a intégré toutes ces évolutions, ce qui a parfois amené à remettre en question certains choix déjà opérés.

Le projet de SAGE est approuvé en CLE le 9 juillet 2007, juste avant la parution du décret du 10 août 2007 relatif aux SAGE, qui définit une nouvelle composition des SAGE (PAGD/règlement) et une nouvelle procédure d'approbation auxquels le SAGE de la Bourbre doit se conformer.

UN TEMPS DE NEGOCIATION IMPORTANT POUR ABOUTIR AU COMPROMIS SUR UN SUJET CONFLICTUEL

Comme on l'a vu, la discussion de la stratégie du SAGE vis-à-vis des zones humides a fait l'objet d'âpres et longs débats. Chaque porteur d'enjeux a été amené à faire des compromis par rapport à sa position initiale. Un des moments importants a été la prise de conscience, suite au rendu de l'étude préalable sur les zones humides (zones humides inventoriées par l'Université de Bourgogne en 2003 (CHAMBAUD, OBERTI, 2003 et HEKIMIAN, 2003), que les superficies concernées étaient loin d'être anecdotiques. Mais en 2005, un nouvel interlocuteur de la DDAF arrive et réaffirme les objectifs réglementaires en matières de préservation des zones humides. La première phase du SDAGE avec de nouvelles exigences sur les milieux aquatiques et les zones humides vient également bousculer la démarche.

De 1999 à 2005, la dynamique est bonne, les acteurs, impliqués, participent à l'un ou plusieurs des groupes de travail thématiques qui ont été mis en place. A partir de 2005 la mobilisation devient plus difficile, la fréquence de réunion des groupes de travail varie et la dynamique semble s'essouffler. Le travail de rédaction se fait principalement par l'animatrice qui diffuse les documents à un comité de rédaction composé des services de l'Etat, de l'Agence et de la FRAPNA, pour qu'ils réagissent dessus et reformulent le texte, le cas échéant.

LES CRAINTES ASSOCIEES AU LANCEMENT D'UNE PROCEDURE DE REVISION AUJOURD'HUI

Aujourd'hui, les services de l'Etat se questionnent sur la pertinence de lancer une révision du SAGE pour mise en compatibilité avec le SDAGE. Cette éventualité génère des tensions avec les acteurs locaux, qui estiment déjà que la procédure d'élaboration du SAGE a été longue. D'une manière générale, les acteurs de la CLE ont un vécu difficile relatif à l'évolution du contexte réglementaire qui s'impose au SAGE et remet en question les décisions prises dans son cadre. Aujourd'hui, le nouveau SDAGE préconise, en matière de compensation de destruction des zones humides, une compensation de 2 ha restaurés pour 1 ha détruit. Cela ne correspond pas à ce que préconise le SAGE (1ha pour 1ha et compensation en termes de fonctionnalités, pas seulement de surface...), mais c'est la doctrine adoptée par le bureau de la CLE, conformément à la position définie par la police de l'eau à l'échelle départementale.

Si une procédure de révision était lancée aujourd'hui, il n'est pas sûr qu'un compromis pourrait être trouvé, pour deux raisons principales :

- les élus locaux ont pris conscience du pouvoir contraignant du SAGE vis-à-vis de leurs projets d'aménagement, ce qui n'était peut-être pas le cas au moment de l'approbation du SAGE ;
- la mise en place des mesures compensatoires visant à restaurer la fonctionnalité écologique de certaines zones humides dégradées remet en question les pratiques voire les systèmes agricoles. L'alliance entre agriculteurs et acteurs environnementaux s'en trouve fragilisée.
- Les acteurs environnementaux, enfin, estiment que le compromis actuel reste trop en retrait par rapport à la réglementation telle qu'elle a évolué.

4. La plus-value effective observée

APAISER LES TENSIONS, SENSIBILISER ET INFLECHIR LES PROJETS IMPACTANT L'EAU ET LES ZONES HUMIDES

La forte présence du SMABB auprès des collectivités et l'opportunité offerte aux pétitionnaires de venir présenter leurs projets en bureau de CLE, la négociation de la carte des espaces utiles (compromis sur la Verpillière) permet de prévenir les conflits. Des tensions restent cependant sur le territoire : entre les grandes collectivités de l'aval (Bourgoin Jallieu, l'Isle d'Abeau) et les autres acteurs du SAGE notamment.

Les acteurs identifient un manque de communication vis-à-vis de l'extérieur de la CLE et en particulier du grand public. Cependant, un gain d'appropriation semble visible dans le secteur industriel : l'association Bee a été créée spécifiquement lors de l'élaboration du SAGE, et représentait alors un interlocuteur pour sensibiliser les industriels aux enjeux de gestion de l'eau. Aujourd'hui, il semble qu'elle se soit retirée de la vie de la CLE, au profit de la CCI qui prend le relais et travaille en partenariat avec le SMABB. Grâce au SAGE, des progrès ont été réalisés en termes d'état des lieux des raccordements et de connaissance des rejets industriels (autosurveillance) dans le cadre de l'élaboration du SAGE. Par ailleurs, la présence des techniciens du SMABB sur le terrain permet certainement d'orienter certains projets en amont, avec appui des services de l'État.

Les collectivités sont également sensibilisées vis-à-vis de la problématique zones humides, même si l'impératif du développement urbain et économique reste très prégnant, en particulier à l'aval du bassin. La présence de l'animatrice du SAGE aux réunions de PLU permet de rappeler les enjeux de préservation des milieux aquatiques.

Le SAGE n'a pas vocation à interdire l'urbanisation, mais il met en évidence le fait que certaines zones humides sont à enjeu plus fort que d'autres et qu'à ce titre, leur destruction n'est pas acceptable. Lorsqu'il peut y avoir des alternatives à un projet d'urbanisation ou d'implantation qui a impact sur une zone humide, alors le SAGE permet d'identifier cette alternative et de réorienter le projet. Dans les situations où il n'y a pas d'alternative, le SAGE ne peut s'opposer aux projets de développement économique (il n'en a ni la volonté, ni le pouvoir), il accepte alors le compromis, via les mesures compensatoires ou la renégociation du zonage.

ANTICIPER L'EVOLUTION DU TERRITOIRE : DES EPREUVES DE VERITE PROCHAINES POUR LE SAGE

Le SAGE joue le rôle d'alerte, en soulignant l'importance de prendre en compte l'évolution démographique et les besoins associés en eau potable et dimensionnement des stations d'épuration. Ce rôle s'est traduit par le choix d'un surdimensionnement des stations d'épuration de Bourgoin Jallieu et la Tour du Pin.

Il y aura prochainement deux moments de vérité pour le SAGE :

- la négociation du projet et des mesures compensatoires avec RFF dans le cadre de l'implantation de la ligne grande vitesse Lyon Turin. En effet, le SAGE a réussi à avoir un impact sur les projets privés ou des collectivités locales, mais pas sur les projets de l'Etat, comme la LGV, qui aura un impact important sur les espaces utiles à enjeu caractérisé. Les mesures compensatoires que le SAGE parviendra à négocier avec RFF aura sans doute une importance majeure qui discréditera ou crédibilisera le SAGE, en fonction du niveau d'ambition. La stratégie actuelle au sein du SAGE est de parvenir, sur ce dossier, à refonder l'alliance objective entre agriculteurs et associations environnementales.
- la manière dont le SCOT Nord Isère renverra finalement au SAGE, sachant que les acteurs de la CLE et de la structure porteuse sont associés aux réflexions, ce qui s'explique à la fois par l'appui des acteurs institutionnels (en particulier, les services de l'état), qui rappellent l'importance d'associer le SAGE, et par la présence d'élus du SMABB au sein des instances du SCOT.

Dans une moindre mesure, les discussions qui auront lieu dans le cadre de l'élaboration du schéma d'aménagement d'ensemble du bassin, concernant l'enjeu inondation, permettront de mesurer le degré de sensibilisation des élus vis-à-vis de la dimension « aménagement du territoire » de la lutte contre les inondations. Une commission de concertation, rassemblant les membres du bureau de CLE, sera créée afin de porter la voix du SAGE dans le cadre de l'élaboration de ce schéma. Il est également prévu que la validation finale en incombe à la CLE.

Aujourd'hui il semble que le SAGE soit bien situé où il voulait être, grâce au front qu'il a su construire autour de la préservation des zones humides potentielles, sur lequel se retrouvent agriculteurs et acteurs environnementaux. L'affermissement de la réglementation au cours de la vie du SAGE relativise aujourd'hui les avancées qu'il a permises, mais il a sans doute créé les conditions favorables à une meilleure application de celle-ci.

Fiche de restitution : SAGE de l'Ouche

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le SAGE proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Fiche d'identité du SAGE

L'OUCHE : UNE RESSOURCE EN EAU POUR L'URBAIN, UN PATRIMOINE NATUREL POUR L'AMONT ET UNE « ENNEMIE » POUR L'AVAL (INONDATION)

Le SAGE de l'Ouche s'inscrit dans un périmètre comprenant le bassin de l'Ouche et ses affluents. Il couvre une superficie de 916 km², ce qui représente près de 230 kilomètres de cours d'eau et recoupe le territoire de 129 communes concernant une population totale d'environ 258 000 habitants, soit la moitié de la population du département de la Côte d'Or.

Depuis sa source, située à Lusigny-sur-Ouche, cette rivière de 1ère catégorie piscicole traverse trois secteurs très différents du bassin versant avant de rejoindre la Saône à Echenon :

- L'amont se caractérise par une vallée encaissée, boisée, assez touristique et par un fond de vallée avec une dominante de prairies et massifs forestiers (élevage et polyculture), le réseau hydrographique y est très dense ;
- Le centre du cours d'eau : après la traversée du Lac Kir, retenue artificielle, la rivière est la plupart du temps canalisée dans la traversée du centre urbain et industriel de l'agglomération dijonnaise ;
- L'aval est composé principalement de grandes étendues cultivées dans la plaine alluviale de la Saône, l'Ouche a été recalibrée pour éviter les problèmes d'inondations et permettre la culture céréalière.

L'Ouche est une rivière qui remplit deux fonctions fondamentales :

- L'alimentation d'un réseau karstique souterrain très complexe et la nappe de Dijon Sud est pour partie utilisée pour les besoins en eau potable ;
- L'alimentation du Canal de Bourgogne, au moyen de diverses prises d'eau. Ce canal relie la Saône à l'Yonne, et a une vocation essentiellement touristique.

MISE EN PLACE D'UNE INTER-CLE OUCHE/VOUGE

Le SAGE possède la particularité d'avoir un comité inter-SAGE. En effet, le Comité d'Agrément a conditionné l'avis favorable du périmètre du SAGE de l'Ouche par son articulation avec le SAGE de la Vouge. Cette organisation s'explique par un enjeu commun à ces deux bassins qui est la nappe de Dijon Sud. Cette nappe représente effectivement une continuité hydrogéologique entre les deux bassins, et le bassin de la Vouge est un territoire qui jouxte celui du bassin de l'Ouche avec notamment certaines communes qui appartiennent aux deux bassins. De plus cette nappe est classée en Zones de Répartition des Eaux depuis un arrêté préfectoral de décembre 2005. Il était donc nécessaire de coordonner les actions et préconisations sur la nappe de Dijon Sud avec le SAGE de la Vouge. A terme, cette nappe pourrait bénéficier d'un contrat de nappe dans la gestion de problématiques qui touchent les eaux souterraines.

LES ENJEUX DE L'OUCHE : UN SAGE MULTI-ENJEUX

La réalisation de l'état initial a fait ressortir 5 grands enjeux du SAGE :

- Un déséquilibre quantitatif naturel en période d'étiage et accentué par des prélèvements pour l'AEP, l'irrigation et le Canal de Bourgogne ;
- Une gestion des risques en période de hautes eaux accentuée par un endiguement et des recalibrages de l'Ouche ;
- Une qualité des eaux hétérogène en partie dû à la STEP de Dijon située à Longvic (STEP qui a été remise aux normes pendant l'élaboration du SAGE) et à la nature karstique de l'aquifère ;
- Une qualité des milieux hétérogène et dégradée dans certains secteurs par le recalibrage, l'endiguement et le curage de l'Ouche (notamment à l'aval) ;
- Une articulation entre le bassin versant et les syndicats et groupements de communes.

LES DATES CLES DE LA PROCEDURE, SON ETAT D'AVANCEMENT ACTUEL

2006	Arrêté de périmètre. Le périmètre reprend les limites hydrographiques tel que précisé dans les cartes de l'Agence de l'Eau. Le SMEABOA ⁴⁹ a porté une attention particulière à rassurer les collectivités non adhérentes à la structure porteuse sur le fait que leur inclusion dans le périmètre du SAGE n'induirait pas de cotisation. Le contour de ce périmètre a été présenté à l'occasion de 5 réunions : 2 à l'amont, 2 à l'aval et une dernière à Dijon.
2007	Arrêté de composition de CLE
2009 – 2010	Validation de l'état des lieux, du diagnostic et du scénario tendanciel. Instance de débat : Les commissions thématiques et les comités techniques. Cette phase d'état des lieux n'a pas donné prétexte à de nombreux débats car il s'agissait d'une phase technique qui rendait compte à un instant donné de l'état de la ressource en eau (quantité, qualité, milieu). Cette phase ne prêtait donc pas à des enjeux décisionnels.
2011	Lancement de la phase d'élaboration de la stratégie du SAGE. Le bureau de la CLE est en train de se prononcer pour dessiner le contour de la méthodologie à adopter avec le BET.

2. La place du SAGE dans le territoire et les politiques locales

LA PLACE DU SAGE PAR RAPPORT AUX AUTRES POLITIQUES LOCALES DE L'EAU

LE SAGE : UNE POLITIQUE DE CONCERTATION AVEC, EN PARALLELE, DES INSTANCES PREEXISTANTES

Le SAGE constitue la première véritable instance de l'eau où se réunissent les acteurs locaux et l'Etat. En effet, il existe des instances qui ne regroupent, majoritairement, que des services de l'Etat : la Mission Inter-Service de l'Eau, le plan d'action nitrate, le Conseil Départemental

⁴⁹ Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement du Bassin de l'Ouche et ses Affluents.

de l'environnement et des Risque Sanitaires et Technologiques (...). Il existe néanmoins le comité sécheresse qui rassemble des acteurs en partie présents dans la CLE.

Ces instances influencent et sont influencées par le SAGE sans que ceci soit véritablement explicite. Ce sont des instances qui à l'heure actuelle vivent « chacun dans leur coin ». Cela peut s'expliquer par le fait que le SAGE est encore « jeune » et n'a donc pas trouvé complètement sa place dans le paysage des instances liées à l'eau.

La MISE qui regroupe les services de l'État concernés par l'eau : la DDT, la DREAL, l'Agence de l'eau et l'ONEMA peut être vue comme une instance de coordination du discours de l'État à porter dans le SAGE. En effet, ces acteurs réfléchissent aux orientations qu'ils vont défendre et présenter dans les instances du SAGE.

UNE PRISE EN COMPTE DES AVIS DE LA CLE PAR L'ÉTAT

Même si le SAGE n'est pas encore approuvé par un arrêté préfectoral, l'État envoie au SMEABOA, pour avis de la CLE, des projets qui pourraient avoir un impact sur l'eau. De fait, dès réception du projet, le SMEABOA fait parvenir par courriel une proposition d'avis aux membres du bureau de la CLE qui statuent. De cette façon, le bureau de la CLE a été saisi, pour avis, sur une trentaine de dossiers dits « d'autorisation loi sur l'eau » ou concernant des « Installations classées au titre de l'environnement » avant même l'approbation du SAGE.

L'État considère donc la CLE comme une instance locale suffisamment mûre et le SMEABOA suffisamment organisé, pour prendre en compte leur avis.

LE SAGE ET LE CONTRAT DE RIVIERE : DEUX PROCEDURES TRES IMBRIQUEES

Le Bassin de l'Ouche présente la caractéristique de porter à la fois un SAGE et un contrat de rivière. Ces deux procédures ont été communément lancées et approuvées par le Comité d'Agrément. De plus, lorsque la CLE se réunit, c'est pour discuter du SAGE et également du contrat de rivière. De fait, ce sont les mêmes acteurs que l'on retrouve dans ces deux procédures.

L'intérêt de la concomitance entre ces deux procédures est de bénéficier d'économie d'échelle. En effet, la mise en place de l'état initial a bénéficié à la fois au SAGE et au contrat de rivière. De plus, la mise en œuvre concrète du contrat de rivière permettra d'agir sur le bassin versant sans attendre la mise en place définitive du SAGE. On peut souligner aussi, sa complémentarité : le SAGE apporte une assise réglementaire à des actions qui seront engagées dans le cadre du contrat de rivière.

Certains acteurs reprochent un certain manque de formalisation qui permettrait de bien faire la distinction entre ces deux procédures de l'eau pour ne pas risquer de « brouiller les cartes ». Pour limiter cette confusion, le SMEABOA a pris l'initiative de nommer deux animateurs différents : l'un pour le SAGE, l'autre pour le contrat de rivière.

LA PLACE DU SAGE PAR RAPPORT AUX AUTRES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE SUSCEPTIBLES D'IMPACTER L'EAU ET LES MILIEUX AQUATIQUES

LE SAGE ET LE SCOT DU DIJONNAIS

Le SCOT, dans ses premières moutures, présentait des objectifs en matière d'urbanisation pour l'accueil des populations et donc de prélèvement d'eau qui étaient incompatibles avec la philosophie du SAGE. Le SCOT dans sa partie « gestion de la ressource en eau » prévoyait l'exploitation de la ressource en eau en fonction des besoins. Au fur et à mesure de l'élaboration du SAGE et de l'implication du Syndicat Mixte du SCOT dans les comités techniques du SAGE, le SCOT a, par anticipation, mieux pris en compte la gestion de l'eau dans ses documents.

Le Syndicat Mixte du SCOT fait référence au SAGE dans son rapport de présentation concernant l'articulation avec les documents de rang supérieur : « En application de l'article L122-1 du Code de l'urbanisme, le SCOT doit être compatible avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, (SDAGE Rhône Méditerranée) ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE de la Vouge et du bassin de l'Ouche) »

LE SAGE ET LES PLU

Dans le cadre de PLU, le SMEABOA est parfois sollicité par les communes (exemple : Tartle-Bas, Longvic, Fontaine les Dijon,...). Elles intègrent généralement le syndicat en amont de la procédure. En fait, le SMEABOA intervient pendant les réunions de la phase de diagnostic où il donne essentiellement des informations sur l'approvisionnement en AEP et le pluvial.

Il existe un cas d'élaboration de PLU où la CLE a été sollicitée pour donner son avis. Effectivement, elle a émis un avis sur l'Eco-PLU de Dijon où des modifications sur le règlement ont dû être intégrées, notamment, sur l'aspect inondation et pluvial.

LA PLACE QU'OCCUPE LE SAGE DANS LES STRATEGIES DES DIFFERENTS ACTEURS

La participation est plutôt hétérogène entre les acteurs. Le quorum est parfois difficile à atteindre.

LES COLLECTIVITES : UNE IMPLICATION DES ELUS RIVERAINS MAIS UNE ABSENCE DU GRAND DIJON

L'implication des élus n'est pas uniforme entre les instances du SAGE et leur situation géographique (aval, amont, agglomération dijonnaise, riverain ou non). Les élus qui participent le plus aux comités thématiques, véritable instance de travail du SAGE, sont plutôt les élus riverains de l'Ouche plutôt que les élus non riverains. La CLE, principal organe décisionnel du SAGE, et considérée par certains acteurs locaux comme « une grande messe », fait réunir plus d'élus que dans les réunions de travail. Dans cette instance, quasiment tous les élus sont représentés.

Les représentants élus à la CLE du Grand Dijon, du Conseil Régional et du Conseil Général ne sont pas souvent présents en réunion. Par contre, les techniciens de ces collectivités sont présents à la fois dans la CLE et dans les comités techniques. Les raisons qui peuvent expliquer le manque de participation de ces élus sont de trois ordres. La première est la « multiple casquette ». En effet, le représentant du Grand Dijon à la CLE est à la fois maire de Dijon, président du Grand Dijon et sénateur de Côte-d'Or. La seconde tient à la relative technicité de la phase de l'état initiale où les enjeux sont plus d'ordre technique que stratégique. Les acteurs locaux pressentent que la phase de l'élaboration du règlement mobilisera plus d'élus que la phase d'état initial. La dernière tient à la « conscience » de la rivière. Plus précisément, la non présence des élus du Dijonnais peut s'expliquer par l'absence de conscience de l'eau. En effet, bien que l'Ouche soit une rivière qui traverse Dijon, celle-ci « ne se voit pas », elle est canalisée lors du passage dans Dijon.

Lorsque les acteurs locaux sont présents à la CLE, ils sont parfois passifs. Cependant, même si les acteurs ne prennent pas la parole pendant les réunions de la CLE, ils ne sont pas inactifs pour autant. Ces mêmes acteurs interpellent, en aparté, l'animateur qui intègre les remarques a posteriori de la réunion de la CLE. Pour certains, cette situation marque leur manque d'adhésion au processus.

La présidente de la CLE prend l'exemple de la ville de Talant qui a "refusé de payer sa quote-part au financement du SMEABOA. Là-haut sur leur colline, ils ne se sentent pas

concernés par les problématiques de l'Ouche. Or, ils sont en plein milieu du périmètre du SAGE!"

UNE HETEROGENEITE DANS L'IMPLICATION DES MEMBRES DU COLLEGE DES USAGERS ET ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES.

Les associations qui doivent normalement porter un message fort en matière de qualité de l'eau ne sont pour la plupart pas actives sur ce point. Les associations environnementales sont présentes mais passives dans les réunions de CLE. Pour certains acteurs, le manque de connaissance du représentant dans le domaine de l'eau ne lui permet pas de porter un discours engagé. Une association des sports d'eaux vives porte plus le message autour de la quantité d'eau que sur la qualité de cette eau.

Concernant les chambres consulaires, la chambre d'agriculture vient régulièrement en CLE, la Chambre de Commerce et d'Industrie vient petit à petit, par anticipation. La chambre des métiers et de l'artisanat, quant à elle, n'est jamais présente.

Les agriculteurs sont des acteurs qui sont présents lors des réunions de CLE. Ils ne manifestent pas de mécontentement concernant les orientations que pourraient prendre le SAGE en matière d'irrigation et de gestion du risque inondation. Concernant l'irrigation, ils portent un discours sur le maintien du niveau d'utilisation de l'eau pour pouvoir irriguer leurs terres. Le SMEABOA considérant l'impact de l'irrigation sur la quantité d'eau prélevée comme relativement faible, n'émet pas d'orientation visant à la réduire. Concernant les inondations, même si l'aval sera plus concerné par les zones d'expansions de crue que l'amont (vallée encaissée), les agriculteurs, conscients du risque sur les habitations, n'y sont pas défavorables. De plus, le SMEABOA met en avant des possibilités d'indemnisation.

La Lyonnaise des Eaux, acteurs important du bassin en termes de prélèvement de l'eau et de qualité de l'eau (gestion de la STEP de Dijon), est présent à toutes les réunions de la CLE ainsi qu'aux diverses instances de travaux de la CLE.

Encart « moments-clé » : La pose de compteur d'eau VNF

Lors de la phase de diagnostic du SAGE, le SMEABOA a demandé à VNF, gestionnaire du canal de Bourgogne, des données concernant ses prélèvements et sa restitution de débit d'étiage. Le SMEABOA a considéré que les données étaient sujettes à caution car incomplètes mais surtout imprécises. Ceci a été interprété par l'animateur comme un manque de transparence de leur part. Ainsi, le SMEABOA a pris l'initiative de surreprésenter l'impact du canal sur la quantité d'eau. La première version du diagnostic a donc été contestée par VNF. Après des échanges houleux, la situation s'est résolue et VNF a été amenée à mettre en place des compteurs d'eau.

LES ACTEURS INSTITUTIONNELS : UN SUIVI ET UNE PARTICIPATION ASSIDUE

L'Agence de l'Eau est un acteur incontournable du SAGE qui a dès le départ participé à la mise en œuvre du SAGE de l'OUCHE. Elle est présente à chaque CLE, commissions thématiques ainsi qu'à tous les comités techniques. L'Agence de l'Eau est garante de la tenue des délais. C'est un acteur qui a été moteur dans la mise en place de l'organisation des actions sur l'Ouche notamment grâce à ses « défis ». Lancés pendant le 8^{ème} Programme, les défis Agences consistaient à bonifier le financement Agence de certaines actions sans pour autant passer par un contrat de rivière. Pour l'Agence de l'Eau les « défis » ont permis la production d'un « terreau » favorable au SAGE.

Dans le cadre de son 8^{ème} programme, l'Agence de l'Eau Rhône – Méditerranée et Corse s'est fixée des objectifs territoriaux : « les défis ».

Les enjeux retenus pour le Défi Ouche sont la reconquête de la qualité de l'eau et la restauration physique de la basse vallée. Les principales actions à promouvoir pour atteindre les objectifs opérationnels du défi sont les suivantes :

- Mise en conformité de la STEP de DIJON
 - Lutte contre la pollution toxique
 - Gestion des eaux pluviales
 - Restauration physique du cours d'eau à l'aval de DIJON
 - Mise en place d'une démarche de gestion globale (SAGE ou d'un Contrat de Rivière) sur le bassin de l'Ouche

Le Défi qui couvrait initialement la période 2003-2004 a été prolongé jusqu'à fin 2006.

Un protocole a été signé le 24 avril 2003 entre l'Agence et le SMD en collaboration avec le SMEABOA, le SMAESAD et le Grand Dijon, afin de formaliser les engagements. Le protocole Défi a donc été l'opportunité pour le Syndicat Mixte d'Étude et 'Aménagement du bassin de l'Ouche et de ses affluents (SMEABOA) d'engager officiellement une procédure de gestion globale.

Dossier Préliminaire du SAGE de l'Ouche

Pareillement, l'État s'investit beaucoup dans les instances de CLE, il veille à ce que les « grands chantiers » de l'État, en matière d'eau, soient respectés et présents dans le SAGE : la continuité des cours d'eau, les Zones de Répartition des Eaux, les captages prioritaires, la diminution des risques d'inondation. La DREAL et l'Agence de l'Eau se préoccupent plus de la partie quantitative alors que la DDT s'implique davantage sur les milieux.

LE SMEABOA : UN ACTEUR INCONTOURNABLE DES LE DEBUT

Le Syndicat Mixte d'Étude et d'Aménagement du Bassin de l'Ouche et de ses Affluents a été créé par arrêté préfectoral le 1er juin 1993. Il se compose de 29 délégués représentants d'EPCI ou de structures intercommunales de rivière ou d'assainissement. Actuellement, un tiers de ces délégués sont également membres de la CLE. Les collectivités (CG, CR) n'en sont donc pas membres, ainsi que l'Agglomération du Grand Dijon. Cette dernière est toutefois actuellement indirectement représentée à travers le Syndicat Intercommunal de l'Ouche Supérieure, dont deux délégués au SMEABOA sont le président de l'Agglomération et l'adjointe au maire de Dijon en charge de l'environnement (également présidente actuelle de la CLE).

Le SMEABOA a pour objet d'intervenir dans le cadre de l'intérêt général des usagers du bassin de l'Ouche et de ses affluents. Pour se faire, ses missions respectives sont de :

- Réaliser des études sur le cours de l'Ouche et de ses affluents : assurer une gestion cohérente des cours d'eau et des nappes, la protection des lieux habités contre les inondations, améliorer le régime et la qualité des eaux de surface et souterraines dans le respect du SDAGE et de la loi sur l'eau ;
- Assurer la maîtrise d'ouvrage pour les travaux d'aménagement, de restauration et d'entretien des cours d'eaux et des ouvrages d'intérêt général ;
- Proposer les modalités de financement des travaux et ouvrages à réaliser entre les différents partenaires et proposer aux Maîtres d'ouvrage des programmes de travaux coordonnés ;
- Donner des avis techniques sur des études et des aménagements envisagés par d'autres maîtres d'ouvrages pour la conduite de projets ;
- Coordonner les actions, organiser l'animation et l'assistance technique aux maîtres d'ouvrage pour la conduite de projets ;
- Animer le SAGE et le contrat de rivière.

La présidente de la CLE s'est investi dès le départ dans l'élaboration du SAGE : participation à l'émergence du SAGE, embauche d'un animateur expérimenté qui a déjà eu l'expérience d'un SAGE, participation à toutes les réunions thématiques et de CLE.

Lors du démarrage de la procédure SAGE, une interrogation s'est posée sur un portage éventuel du SAGE par l'EPTB de Saône Doubs. Cependant, plusieurs raisons sont avancées par les acteurs locaux sur le choix du SMEABOA comme structure porteuse du SAGE de l'Ouche : (1) L'EPTB de Saône Doubs est une structure qui aurait eu du mal à tout suivre de par son éloignement au bassin de l'Ouche, (2) Le SMEABOA comprend 90% du périmètre du SAGE, (3) il a une reconnaissance politique, (4) il a monté les dossiers préliminaires du SAGE et (5) il est une structure qui incarne la proximité.

L'EPTB SAONE DOUBS : UN ACTEUR AUJOURD'HUI EN RETRAIT

L'EPTB est un acteur qui s'est retrouvé en retrait suite à la volonté locale de gérer en interne le SAGE. Il est représenté en CLE par un élu souvent absent et en comité technique par des techniciens de l'EPTB. Bien que ces derniers soient présents, le SMEABOA indique qu'ils n'influent ni le contenu ni la procédure du SAGE.

La loi Grenelle 2 précise la légitimité des EPTB pour la gestion des SAGE, et pose donc la question d'une éventuelle reprise du portage du SAGE de l'Ouche par l'EPTB Saône-Doubs. Le SMEABOA défend que les EPTB ne sont censés assurer la gestion des SAGE qu'en cas de territoires « orphelins », c'est à dire en l'absence de toutes autres structures de gestion locale à l'échelle du bassin versant. Par conséquent, le SMEABOA s'estime légitime pour porter le SAGE de l'Ouche. La question de l'adéquation du périmètre du SMEABOA avec celui du SAGE est néanmoins un enjeu dans la réflexion sur le portage du futur SAGE de l'Ouche, une fois qu'il sera approuvé.

3. Le rôle recherché par le SAGE et sa dynamique

UN CHANGEMENT DE MANIERE DE FAIRE A L'HEURE DE LA DEFINITION DE LA STRATEGIE DU SAGE

Selon les acteurs locaux, les rôles entre la présidente de la CLE et l'animateur SAGE ont été plutôt bien définis dès le départ.

Le SMEABOA assure le secrétariat de l'animation, réalise les études d'état initial, de diagnostic, de scénario tendanciel et l'animation de comités. Il s'est occupé de consolider les études existantes (dont une importante datant de 1996) et de réaliser de nombreuses synthèses. Le SMEABOA, à travers l'animateur du SAGE, présente donc ses réflexions en CLE comme l'aurait fait un bureau d'étude. Certains acteurs regrettent le manque de pédagogie envers les élus, les rendus étant pour eux beaucoup trop « techniques ». La présidente quant à elle remplit le rôle d'animation des réunions de la CLE. Elle essaie de faire participer ses vices présidents dans l'idée que le SAGE ne doit pas se résumer à la mobilisation d'une seule personne.

La phase actuelle — établissement des objectifs et de la stratégie du SAGE — s'est traduite par une modification des rôles de l'animateur comme de la présidente de la CLE. En effet, suite à l'établissement d'un scénario tendanciel par l'animateur dont la CLE a jugé les bases insuffisamment partagées⁵⁰, la CLE a décidé de faire appel à un bureau d'études externe pour animer cette phase cruciale. Ce prestataire aura pour mission de mettre en débat les scénarii et la mise en place de la stratégie et des objectifs du SAGE.

Cet épisode souligne que la présidente de la CLE a perçu une certaine dérive « technique » du processus d'élaboration, dans laquelle les acteurs se reposaient trop sur l'animateur sans véritable appropriation politique des enjeux. Le changement de posture d'animation avec le

⁵⁰ L'animateur a réalisé le scénario tendanciel sur la base d'entretiens individuels qu'il avait lui-même sélectionnés et certains membres de la CLE se sont sentis frustrés de ne pas avoir été associés à cette réflexion.

recrutement d'un prestataire externe spécialisé vise à favoriser un passage vers une approche plus politique du SAGE en élaboration.

ADEQUATION OBJECTIFS DE BASSIN / OBJECTIFS LOCAUX

Au sein de l'Etat deux avis différents sur cette question. Pour l'un la DCE fixe un cadre mais le SAGE reste avant tout une démarche locale car le chemin qui conduit aux objectifs de la DCE n'est pas unique. Le SAGE permet donc de prendre un chemin tracé par le local qui est différent de celui qu'aurait pris l'Etat en l'absence de SAGE, c'est à dire, plus réglementaire et descendant. Pour l'autre, SDAGE et PDM renforcent le cadre des SAGE et prônent des objectifs qui ne laissent plus vraiment d'espace de liberté au local. On se retrouve un cadrage sur la quantité, la qualité (DCE), l'assainissement (DERU), la continuité écologique (classement d'ouvrages prioritaires) et sur les inondations (PPRI).

Pour l'Agence de l'eau, le SAGE découle du SDAGE et cet encadrement reste une base sur laquelle le SAGE possède des marges de manœuvres. De plus, par le règlement du SAGE, cela va lui donner plus de poids.

Pour la structure porteuse, la DCE constitue une véritable aubaine pour pousser les acteurs à agir. La DCE donne les grandes lignes que chaque territoire adapte en fonction de ses spécificités. De plus, la conformité du SAGE au SDAGE est un argumentaire qui légitime le SAGE et permet de réarticuler le local à des problématiques globales.

LA PLUS VALUE ESPEREE ET LES ENJEUX DU PASSAGE A L'OPERATIONNEL

Le SAGE doit in fine permettre une gestion globale de l'eau. Il permettra d'avoir des outils partagés et un règlement qui pourra répondre à l'enjeu que constitue l'urbanisation en matière de ressource en eau. Pour se faire, le règlement doit jouer un rôle de dissuasion et le SAGE ne doit pas devenir un document de plus parmi d'autres mais un véritable document de référence. Plus précisément, ce SAGE doit permettre d'arrêter la dégradation de l'eau et améliorer le fonctionnement de l'Ouche.

Le passage au contrat de rivière permettra de coupler l'aspect réglementaire du SAGE à la réalisation d'actions financées dans le cadre du contrat de rivière.

Une autre plus value serait que le SAGE puisse construire une perception patrimoniale de l'Ouche, que les Dijonnais puissent prendre conscience qu'une rivière passe dans Dijon.

LES MOYENS DEPLOYES POUR METTRE EN ŒUVRE CETTE PLUS-VALUE RECHERCHEE

- Le contrat de rivière : bras opérationnel du SAGE. En effet, selon les porteurs du SAGE, la mise en place du contrat de rivière en même temps que la mise en place du SAGE va permettre d'agir sur la rivière avant même l'approbation du SAGE mais en tenant compte de toutes les réflexions issues du travail de la CLE ;
- Améliorer la connaissance (exemple de la pose de compteurs d'eau évoquée plus haut) ;
- Remplir les conditions suivantes : (1) prendre en compte les spécificités du local, (2) maintenir une certaine dynamique et concertation sans quoi le SAGE ne serait pas partagé, reconnu et approprié par les acteurs, (3) La présence d'outils de suivi et d'évaluation pour maintenir une certaine connaissance (4) faire que la structure porteuse du SAGE soit un partenaire technique et non un prescripteur, (5) l'approbation du SAGE ne doit pas être une fin et un but en soi mais un début, (6) il ne faut pas que le SAGE de l'Ouche tiennent à une poignée de personnes ;
- Pour tous les acteurs, le règlement et son opposabilité aux décisions administratives et aux tiers constitue un élément important de la valeur d'un SAGE mais le moment

de sa rédaction pourrait être sujet à controverse. En effet, des acteurs qui ne se sont pas investis dans les réunions de CLE et qui ne se seraient donc pas appropriés les enjeux et les objectifs du SAGE pourrait intervenir au moment de la rédaction du règlement et le rejeter sans connaissance de cause, en campant sur leur position (Agglomération de Dijon). La crainte de l'Etat est de se retrouver avec un SAGE qui présente donc une « coquille vide ».

LA DIMENSION TEMPORELLE : LA DUREE, LE RYTHME, LES TEMPS MORTS, LES TEMPS DE MATURATION

Dès les premières phases d'élaboration du SAGE, les instances de travail que sont les commissions thématiques et les comités techniques se sont mises rapidement en capacité de travailler. Le bureau de CLE a lui aussi été vite sollicité pour des avis sur des dossiers loi sur l'eau. Ces phases relativement techniques ont regroupé surtout les techniciens des services de l'Etat et des collectivités locales, entraînant le risque d'avoir une base de réflexion qui ne soit pas suffisamment appropriée par les élus qui vont intervenir lors de phase plus stratégique et décisionnelle (stratégie du SAGE, objectifs, PAGD, règlement).

La présidente de la CLE, consciente de ces enjeux d'appropriation du SAGE, espère un regain d'intérêt en faisant intervenir un prestataire externe spécialisé dans l'animation de réunion dans la phase qui établira la stratégie du SAGE.

Dans le but de faire participer un maximum d'acteurs élus, il est prévu quatre réunions réparties sur le bassin versant. Chaque réunion sera partagée en quatre ateliers de travail thématiques. Tous les acteurs présents devront intervenir dans chaque atelier de sorte que même si leur préoccupation est monothématique, ils devraient s'approprier les autres enjeux du SAGE.

Le souhait de la présidente de finir le SAGE avant les élections municipales de 2014 accélère le rythme d'élaboration du SAGE notamment sur sa partie stratégique. Cette partie, animée par un prestataire externe, devrait d'après le cahier des charges de sa prestation, faire ressortir la stratégie du SAGE en 3 mois. Ce délai impose donc des réunions de travail soutenues, et sa rapidité ne semble pas forcément cohérente avec l'enjeu d'appropriation précédemment soulevé. En effet, l'expérience d'autres SAGE montre que les phases d'élaboration de la stratégie nécessitent souvent des durées nettement plus importantes pour favoriser des débats approfondis entre les acteurs.

4. La plus-value effective observée

UNE CONNAISSANCE DU BASSIN

Le SAGE a permis la réactualisation d'études qui ont pu mettre à plat un état des lieux à l'échelle du bassin et donc faire émerger une certaine connaissance du bassin. Cette connaissance soulève des enjeux qui guident l'action.

UN DEBUT DE PRISE DE CONSCIENCE DE L'IDENTITE DE BASSIN PAR LES ACTEURS LOCAUX

Les acteurs locaux présents au sein de la CLE prennent conscience du fonctionnement et des problématiques de l'Ouche dans son ensemble, c'est à dire à l'échelle du bassin versant. Ils commencent à comprendre ce qu'est la gestion intégrée de l'eau.

UNE RECONNAISSANCE PROGRESSIVE DE LA PLACE STRATEGIQUE DE LA CLE

Même à l'état d'élaboration, la CLE commence à être reconnue comme une instance centrale dans le domaine de l'eau. Pour illustrer, les dossiers loi sur l'eau sont immédiatement envoyés en consultation de la CLE qui prend en charge le rôle d'avis.

LES INSTANCES DU SAGE : DES LIEUX DE RENCONTRE D'ACTEURS AUTOUR DE L'EAU

Le SAGE a mis autour de la table des personnes qui ne s'étaient jamais rencontrées. La CLE rassemble des personnes issues d'horizon professionnelle et d'endroits (amont, aval) différents.

Un membre de la CLE, chef de service à la Lyonnaise des eaux a pu ressentir le vécu des élus sur les conséquences du dysfonctionnement de la STEP de Dijon. Ce membre de la CLE a utilisé ce vécu pour galvaniser son équipe au sein de la Lyonnaise. Il a pu sympathiser avec des élus et créer des liens. Ce rapprochement a permis d'enlever des présupposés par la visite des installations de la STEP de Dijon par exemple qui faisait toujours l'objet d'attaque en CLE.

La phase diagnostic et état des lieux a permis un partage des connaissances au sein d'un cercle d'acteurs majoritairement « techniques » et/ou experts, et très directement concernés par la rivière (riverains). L'enjeu est maintenant de parvenir, avec la phase tendances et scénarios, à assurer ce partage des enjeux sur un plan plus politique, et géographiquement plus large (ensemble du bassin versant). Le changement de méthode d'animation prévu pour l'écriture de la stratégie vise à répondre à cet enjeu. Cependant les modalités prévues au stade du cadrage actuel de la prestation conduisent à s'interroger sur la cohérence des moyens engagés avec cette ambition d'appropriation politique plus large.

Fiches de restitution : SAGE « nécessaire » de l'Allan

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le SAGE proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Présentation du territoire visé par la procédure de SAGE nécessaire

La procédure de SAGE nécessaire « Allan » concerne un territoire situé dans le nord de la Franche-Comté, entre les contreforts des Vosges au nord et du Jura au sud, et s'étend sur trois départements : le territoire de Belfort, la Haute-Saône et le Doubs. Il est centré sur l'aire urbaine Belfort-Montbéliard, à laquelle il faut ajouter les agglomérations de Delle et Héricourt, ce qui en fait un territoire densément peuplé (environ 300 000 habitants pour une densité de 278 hab/km²). Sur le plan économique, il s'agit de l'un des derniers bastions industriels nationaux (en seconde place derrière l'Île-de-France), avec la présence de donneurs d'ordres d'envergure mondiale tels que PSA ou Alstom, associés à un tissu très fourni de PME-PMI spécialisées dans l'industrie mécanique : ce caractère industriel revêt une forte dimension identitaire, et est source à la fois de vulnérabilité face à la crise économique (réduction drastiques d'emplois) et de dynamisme local. Ce territoire est traversé par de grandes infrastructures de transport (LGV, A36, canal Haute-Saône et Rhin-Rhône). Au sein de la Franche-Comté, il s'agit d'un territoire à part, davantage tourné vers l'Alsace, la Suisse et l'Allemagne et recherchant une reconnaissance supra-régionale.

L'eau a partie liée avec le passé industriel du territoire : c'est bien l'exploitation de l'énergie hydraulique qui explique le développement industriel passé. Situé en tête de bassin versant et soumis à une forte pluviométrie, ce territoire présente en effet un réseau hydrographique dense que l'on peut, sous réserve des choix qui seront finalement effectués quant au périmètre du futur SAGE, subdiviser en quatre sous-bassins hydrographiques superficiels :

- le sous-bassin de l'Allan / Allaine (nom que prend l'Allan en amont de sa confluence avec la Bourbeuse)
- le sous-bassin de la Bourbeuse
- le sous-bassin de la Savoureuse
- le sous-bassin de la Lizaine.

Au total, ce territoire comprend 27 masses d'eau superficielles (dont 66% ont un objectif global d'atteinte du bon état pour 2015, 22% pour 2021 et 11% pour 2027) et 7 masses d'eau souterraines, ayant toutes un objectif global d'atteinte du bon état dès 2021 à l'exception des alluvions de l'Allan et la Savoureuse. Selon le Programme de Mesures, les problématiques les plus prégnantes, à l'origine de ces reports de délais, sont essentiellement le déficit quantitatif (difficultés récurrentes d'approvisionnement en eau potable dans un territoire très densément peuplé), les substances prioritaires et dangereuses ainsi que la dégradation physique des milieux. Le thème des inondations est également très présent localement, la mémoire locale étant marquée par les crues catastrophiques de février 1990 ainsi que par d'autres événements de ce types plus récents, de moindre ampleur mais ayant pu localement occasionner des ruptures d'ouvrages de protection. Enfin, dans un contexte très urbanisé, la présence d'un réseau hydrographique dense constitue également un élément de cadre de vie non négligeable et perçu comme tel.

2. L'échiquier stratégique dans lequel s'inscrit le projet de SAGE de l'Allan

LA PLACE DE L'EAU DANS LE TERRITOIRE CONCERNE : UN THEME INVESTI MAIS SANS GOUVERNANCE COLLECTIVE

L'eau et son importance dans le territoire n'est pas un enjeu ignoré localement, et elle constitue un volet de politique publique investi. Ainsi, le Conseil Général du territoire de Belfort développe une politique ambitieuse en matière de qualité de l'eau et de restauration physique des milieux, tandis que la communauté d'Agglomération de Montbéliard, à l'image de nombreuses autres collectivités du territoire, considère l'eau et les milieux aquatiques comme un facteur important d'attractivité et de cadre de vie (propriétaire d'une partie significative des lits majeurs de la Savoureuse et de l'Allan, elle développe par exemple une approche conservatoire ambitieuse dans le cadre d'un projet d'infrastructure verte et bleue et fait la part belle à la question des continuités écologiques dans son SCOT).

Le thème des inondations est également pris en charge. Dans le cadre de l'appel à projets du Ministère de l'écologie lancé en 2002, une proposition conjointe du Conseil Général de Belfort, de la Communauté de communes de Montbéliard et de l'État a été retenue et a débouché sur le PAPI Allan-Savoireuse, prolongé de deux ans jusque fin 2011. Outre des travaux de protection, ce programme comprend en particulier un volet de sensibilisation des populations au risque reconnu comme particulièrement poussé et intéressant.

Si le thème de l'eau et des milieux aquatiques n'est donc un sujet ni ignoré ni orphelin sur ce territoire, il souffre en revanche d'un défaut de prise en charge collective, ce qui peut nuire gravement à la prise en charge effective de certains thèmes. Ainsi, la qualité de l'eau, marquée à la fois par la forte pression démographique et la prégnance de pressions nombreuses et dispersées d'origine industrielle (substances dangereuses notamment), nécessiterait une action davantage coordonnée. Dès les années 1990, un contrat de rivière sur la Savoureuse fut par exemple envisagé, sans jamais déboucher ; le classement par l'Agence de l'Allaine en « rivière prioritaire toxique » reste à ce jour le seul exemple ayant effectivement permis, au bout de 10 ans, de lancer un contrat de rivière.

Mais selon l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, c'est sur le thème de la gestion quantitative et de l'alimentation en eau potable que le défaut de gouvernance collective est le plus manifeste. Il s'agit là d'un thème politiquement sensible : l'agglomération de Belfort est dépendante pour son alimentation en eau potable de celle de Montbéliard, à laquelle elle achète de l'eau environ un jour sur trois dans l'année, ce qui n'est pas sans générer des tensions entre ces deux collectivités et confère à cette question une réelle visibilité, relayée par les médias locaux. Par ailleurs, au-delà de la seule question de l'AEP, la gestion quantitative de la ressource renvoie selon certains acteurs rencontrés également à des enjeux de développement et d'aménagement du territoire, la disponibilité de la ressource pouvant conduire à questionner les choix d'implantation d'installations industrielles. La sécheresse de 2003, ayant entraîné une insuffisance des volumes disponibles pour l'AEP et le non respect du débit réservé du Doubs à Mathay, a permis de sensibiliser les collectivités et leurs élus aux risques pesant sur l'alimentation en eau potable – l'importance de l'enjeu « eaux distribuées » ayant été bien identifié alors par les acteurs locaux, à défaut peut-être de l'enjeu plus fondamental de la ressource elle-même. Cet épisode, révélant la fragilité de la disponibilité en eaux brutes, a été l'occasion de sensibiliser les élus au risque que ferait peser pour la sécurité de l'AEP un épisode de pollution accidentelle. Aussi, l'État et l'Agence ont alors pris l'initiative de lancer une étude en vue d'établir un schéma directeur pour l'AEP sur le Nord Franche-Comté. Cependant, dès le stade du choix de la maîtrise d'ouvrage, de fortes difficultés se sont faites jour, les différentes collectivités concernées se renvoyant mutuellement la responsabilité de conduire une telle réflexion. Le Conseil Général du Territoire de Belfort a fini par se laisser convaincre d'assumer cette maîtrise d'ouvrage, bien que n'ayant pas de compétences en matière d'eau potable, et l'étude a pu être lancée en 2005. Cette étude n'a cependant pas pu aboutir : pris dans les antagonismes entre les collectivités concernées, ce maître d'ouvrage et le prestataire mobilisé n'ont pas été en mesure de dégager des choix et arbitrages partagés, la renégociation des tarifs imposée par Montbéliard à Belfort, intervenue pendant le déroulement de cette étude, ayant finalement porté de la coup de grâce à la démarche et conduit le Conseil Général, découragé, à « jeter l'éponge ». Ce

thème est aujourd'hui réactivé avec le lancement en cours d'une Étude Volumes Prélevables rendues obligatoire par le SDAGE, pour laquelle l'Agence de l'eau a dû se résoudre à prendre directement la maîtrise d'ouvrage, ses efforts pour un portage local étant cette fois restés vains.

Il semble que ce défaut de gouvernance collective dépasse le seul domaine de l'eau et des milieux aquatiques. « *Agglomération archipel* » selon l'un des interlocuteurs rencontrés, dispersées entre trois départements, deux communautés d'agglomérations et « *une multitude de petites collectivités* », l'aire urbaine Belfort-Montbéliard n'a pas de réalité politique. Fin 2009, le Préfet de Région a souhaité engager une réflexion générale en la matière, invitant les collectivités à construire, avec l'aide de l'État, une stratégie commune de développement territorial – la DREAL versant alors les thèmes de la continuité écologique, des inondations et de la ressource en eau à l'agenda de cette réflexion. Cette proposition est restée lettre morte, les collectivités y opposant visiblement une fin de non recevoir.

LE PROJET DE SAGE DANS LA STRATEGIE DES DIFFERENTS ACTEURS EN PRESENCE : UN DOSSIER AUSSI NECESSAIRE QU'ENCOMBRANT

Si la procédure de SAGE « nécessaire » peut susciter dans le cas général des interrogations au sein des services de l'État en charge des politiques de l'eau ainsi que de la part de l'Agence, il faut souligner que, compte tenu du contexte qui vient d'être décrit, elle apparaît pertinente aux yeux de tous pour ce qui est du cas de l'Allan : tous reconnaissent que les limites d'une logique consistant à susciter l'initiative locale se trouvent aujourd'hui atteintes et qu'une approche plus contraignante semble la bonne voie pour obtenir une prise en charge plus collective de ces questions.

L'idée d'inscrire l'Allan en SAGE « nécessaire » a donc émergé dès 2005 lorsque, selon la procédure subsidiaire mise en œuvre sur l'ensemble du bassin Rhône-Méditerranée, les groupes d'experts locaux ont commencé à travailler sur le Programme de Mesures. Cependant, lors des travaux de finalisation du SDAGE et du PdM, en 2008, des débats récurrents ont eu lieu – en MISE notamment – entre l'Agence, fermement partisane de cette inscription en SAGE nécessaire, et certains services de l'État. Le débat ne portait pas sur la pertinence du projet, mais sur sa faisabilité : ayant bien conscience que, selon la procédure de SAGE nécessaire, c'est à lui (et non à l'Agence !), qu'il reviendrait finalement d'élaborer le SAGE s'il s'avérait qu'aucun portage local n'émergerait avant décembre 2011, l'État craignait en effet dès cette époque que ce dossier, pertinent dans l'absolu, s'avère particulièrement épineux pour lui dans sa mise en œuvre. Si l'Agence a pu convaincre ses interlocuteurs et si l'Allan a bien été finalement inscrit au SDAGE en tant que SAGE nécessaire en 2009, on va voir que ce débat augurait effectivement de la façon dont ce dossier serait ensuite porté.

Le SAGE nécessaire de l'Allan pour les services de l'État : du dossier dormant... au dossier en ébullition

Jusqu'en fin 2010, il semble que le dossier de SAGE nécessaire sur l'Allan n'ait eu d'existence significative que pour deux acteurs : l'Agence et la DREAL. L'Agence a eu en outre dès l'adoption du SDAGE une position de retrait, bien moins active et laissant à la DREAL seule la gestion de ce dossier. Cette position plus passive et plus confortable de l'Agence s'expliquerait par le fait que le portage de ce dossier relèverait davantage de l'État en raison, d'une part, du caractère politiquement sensible du territoire concerné (Montbéliard et Belfort présentent des exécutifs comportant des personnalités politiques d'opposition d'envergure nationale) et, d'autre part, d'une logique plus générale ayant conduit récemment l'Agence et l'État à se répartir, dans la mise en œuvre du programme de mesures sur le territoire de la délégation de Besançon, le suivi des contrats de rivières pour la première, celui des SAGE pour le second. Quoiqu'il en soit, restée seule en première ligne, la DREAL a cependant depuis l'adoption du SDAGE dû faire face à une restructuration de ses services dans le cadre de la RGPP, et gérer des dossiers plus urgents, avec notamment la révision des objectifs du SDAGE en application du Grenelle de l'Environnement – alors que l'échec de l'étude portée par le Conseil Général n'était pas encore avéré, le projet de SAGE nécessaire n'apparaissait donc pas le plus urgent dans ce contexte. En outre, l'année 2010 a été marquée par un rythme rapide de succession préfectorale au niveau régional comme départemental

(Territoire de Belfort). Tout ceci explique que fin 2010 – soit après près de deux ans – le dossier soit resté essentiellement aux mains de la seule DREAL et n’ait guère connu d’avancée. À cette époque cependant, l’échec du schéma directeur nord Franche Comté est cette fois patent et le conflit autour de la renégociation des tarifs entre Montbéliard et Belfort est venu rappeler l’urgence du dossier.

À partir de fin 2010, le dossier du SAGE nécessaire de l’Allan devient également une préoccupation pour les DDT. Suite à des échanges avec l’administration centrale, la DREAL exerce en effet à leur égard une sensibilisation plus ferme qu’auparavant sur ce dossier (une première alerte de sa part fin 2009 était globalement restée lettre morte, les DDT sortant alors tout juste de leur restructuration suite à la RGPP). C’est notamment le cas pour la DDT du Territoire de Belfort, *a priori* la plus concernée en terme de périmètre géographique, qui compte aujourd’hui ce dossier parmi ses trois priorités principales. Cependant, elle manque elle aussi cruellement de moyens pour assurer un réel portage du dossier : un poste, ouvert depuis début 2010 et comprenant la gestion du SAGE de l’Allan dans sa définition, reste à ce jour non pourvu faute de candidat – un stage court de quelques semaines a été, à défaut, réalisé au sein de la DDT.

Au final, ce n’est qu’à partir du printemps 2011 – soit moins d’un an avant l’échéance de décembre 2011 au terme de laquelle il reviendra à l’État seul de porter le SAGE de l’Allan – que ce dossier trouve une existence au niveau préfectoral. Il semble que cela soit le lancement de l’étude volumes prélevables évoquée plus haut qui soit à l’origine du « réveil » de ce dossier à ce niveau. En effet, le comité de pilotage de lancement de cette étude aurait du avoir lieu le 1^{er} avril dernier, dans les locaux de l’une des préfectures concernées, l’Agence et la DREAL ayant souhaité disposer à cette occasion d’un lieu « neutre » du point de vue des différentes collectivités parties prenantes. Cette réunion a finalement été annulée en dernière minute à la demande de cette préfecture, en raison, selon les interprétations de nos interlocuteurs (1) de tensions inter-préfectorales que l’organisation même de cette réunion auraient révélées et/ou (2) du fait que le Préfet concerné aurait considéré que, sur un plan stratégique, il était peu habile de lancer cette étude, sans avoir au préalable défini les conditions du portage du SAGE de l’Allan du côté de l’État. Dans le souci de ne pas perturber le portage de ce dossier, l’État a également souhaité faire reporter les prises de rendez-vous prévues sur la même période pour conduire la présente étude de cas. Au-delà de l’anecdote, ces récentes péripéties révèlent combien le dossier du SAGE nécessaire est soudainement et dans une certaine précipitation passé du statut de dossier dormant à celui de dossier en ébullition, en devenant du même coup un enjeu de gouvernance inter-préfectorale. Jusque là, le schéma implicite pressenti par les porteurs du dossier – la DREAL – était de confier à la DDT 90 un rôle de cheville ouvrière, l’idée étant que le Préfet coordonnateur pour le futur SAGE serait le Préfet de Belfort. Or, suite à l’incident venant d’être relaté, une Conférence Administrative Régionale (réunissant les Préfets et Directeurs Régionaux) a examiné cette question et une autre hypothèse aurait été évoquée : une désignation du Préfet du Doubs (également Préfet de Région) comme coordonnateur, pouvant le cas échéant s’appuyer sur les services de la DDT 90... Une réunion devrait se tenir fin mai 2011 en présence de l’Agence en tant que maître d’ouvrage de l’étude volumes prélevables, afin d’arrêter une stratégie commune de portage du dossier du SAGE nécessaire de l’Allan et de définir une articulation avec cette étude. En tout état de cause, il est clair que le SAGE nécessaire de l’Allan a désormais une place significative dans la stratégie de l’État sur ce territoire, même si ses contours précis doivent encore être précisés.

Le SAGE nécessaire de l’Allan pour les collectivités :

un dossier suscitant l’indifférence ou une « patate chaude » dont on craint de se saisir ?

Depuis que le SAGE nécessaire de l’Allan est inscrit au SDAGE, les collectivités concernées n’ont pas été laissées dans l’ignorance. Les travaux des groupes d’experts locaux lors de l’élaboration du PdM, puis plus encore la phase de consultation préalable à l’adoption du SDAGE ont été l’occasion, notamment pour l’Agence, de les informer de l’existence de ce dossier et de ce qu’il était censé impliquer pour elles. Une fois le SDAGE adopté, la DREAL s’est également efforcée de jouer ce rôle d’information et d’interpellation des collectivités, en organisant notamment, à l’automne 2010, des réunions avec l’ensemble des grandes collectivités (les deux communautés d’agglomération, le Conseil Général du Territoire de Belfort, ...) en présence de leurs DGS. Enfin, les DDT s’efforceraient également de mettre en avant ce dossier lors de leurs rencontres avec les collectivités locales. Selon nos

interlocuteurs, ces efforts d'information n'ont suscité aucune réaction particulière de la part des collectivités. Deux types d'interprétations recueillies de cette passivité co-existent dans les discours des interlocuteurs rencontrés :

- pour les uns, les collectivités et notamment leurs élus n'ont pas été suffisamment éclairées sur les implications de la procédure – avec notamment le mécanisme prévu de prise en main de l'élaboration du SAGE par l'État à partir de 2012 en l'absence de portage local. En somme, « *le dossier n'est pas porté* » et il est alors logique que les collectivités n'y réagissent pas significativement en restant indifférentes ;
- pour les autres, les collectivités concernées sont importantes et donc dotées de services conséquents et compétents : ceux-ci ne peuvent ignorer ce qu'est un SAGE et les implications de cette procédure particulière de SAGE « nécessaire ». Dès lors, l'hypothèse avancée pour expliquer cette passivité généralisée est plutôt que chacun considère que ce dossier est plutôt « *l'affaire du voisin* », et que cette absence d'initiative est délibérée, répondant au souci de ne pas se saisir d'un dossier épineux et risqué à porter. On peut même ne pas exclure que s'exprime ici la volonté de laisser aux mains de l'État la « *patate chaude* » qu'il a lui-même créée avec cette procédure.

Force est en tous cas de constater que la cible de la procédure du SAGE nécessaire, à savoir les collectivités locales susceptibles de porter l'élaboration du SAGE sur l'Allan, n'est aujourd'hui pas atteinte. Pour expliquer un tel constat, il convient de faire le point sur les moyens mis en œuvre pour porter ce dossier sur le territoire.

3. Les moyens mis en œuvre par l'administration pour l'émergence du SAGE de l'Allan

LES MOYENS D'ANIMATION : INFORMATION ET STRATEGIE INSTITUTIONNELLE... UN PROBLEME D'EFFECTIFS ?

Comme on vient de le voir, un premier type de moyen mis en œuvre est l'information des collectivités quant à l'existence de ce dossier, effort déployé depuis plusieurs années. Selon certains observateurs, ce discours reste cependant trop « technocratique », marqué par une logique « DCE » jugée descendante et trop désincarnée pour toucher les collectivités – en tous cas leurs élus. Cette appréciation porte notamment sur les réunions consacrées au SDAGE, jugées globalement très coûteuses en temps par les partenaires tout en restant limitée à un « *monologue* » de l'Agence. Pourtant, l'Agence est visiblement bien consciente des liens forts à établir entre gestion de l'eau et développement du territoire (sur les plans économiques, sociaux, identitaires, ...) pour voir le SAGE de l'Allan émerger, mais il semble qu'elle peine à inscrire cette idée dans son propre discours institutionnel.

Au-delà de ce premier moyen classique, les porteurs principaux du dossier – Agence et DREAL – s'efforcent également de conduire, de façon plus informelle, une réflexion stratégique quant à l'identification d'un porteur local potentiel pour le futur SAGE. Prenant acte de l'intensité des tensions entre collectivités autour du partage de la ressource, il s'agit alors de rechercher un « juge de paix » susceptible d'être en mesure de les réunir dans une même instance de concertation et d'avoir la légitimité suffisante pour animer les débats et de conduire les études permettant de les nourrir. Sur ce plan, deux acteurs sont aujourd'hui identifiés :

- l'EPTB Saône-Doubs : en tant qu'acteur extérieur au territoire et à ses rivalités internes, il est susceptible d'apporter l'infrastructure logistique nécessaire (moyens humains, maîtrise d'ouvrage d'études, ...) pour porter une procédure qu'il pratique déjà dans d'autres territoires ; cette institution s'est d'ailleurs récemment portée candidate pour jouer un tel rôle de structure porteuse, sans apparaître comme étant « en service commandé » de la part de telle ou telle partie prenante.

Cependant, chacun est bien conscient que ce choix réglerait la question du portage logistique du SAGE, mais pas celle de son portage politique local ;

- le Syndicat Mixte de l’Aire Urbaine (SMAU) : cette structure, dont sont membres toutes les grandes collectivités concernées par le SAGE de l’Allan, constitue depuis longtemps un territoire de coopération, sans compétence propre mais chargé par ses membres de porter des réflexions jugées « d’intérêt syndical ». Ces réflexions ont été jusqu’à présent orientées vers les enjeux de visibilité extérieure du territoire, notamment en matière de transport (LGV, axes autoroutiers, ...) et d’équipements (gare TGV, salles de spectacles, université, ...). Cet acteur est doté à la fois d’un périmètre globalement cohérent avec celui du futur SAGE et de la neutralité politique requise pour en assurer le portage politique (présidence tournante). Le prix de cette neutralité est cependant une faible légitimité politique : un telle caractéristique pourrait-elle se révéler un atout pour porte un dossier aussi sensible ? Reste que le SMAU n’a pas d’engagement ni de sensibilité particulière sur l’environnement : si l’eau a récemment été identifié comme un thème de réflexion au sein de ses instances, tout reste à faire pour faire vivre cette hypothèse de portage du SAGE dans la réalité.

Qu’il s’agisse d’effectuer le travail d’information des collectivités, ou de porter dans les faits les stratégies imaginées quant au portage du futur SAGE, il est évident que la question des moyens humains se pose : information et stratégie institutionnelle sont deux volets d’une seule et même animation à conduire de la part de l’Agence et des services de l’État pour favoriser l’émergence d’un SAGE. Or, on a vu que la restructuration en cours de ces moyens (RGPP) et le manque d’effectifs affectés à ce dossier expliquaient sans doute largement qu’il soit resté longtemps un dossier « dormant », sans avancées réelles.

LA GESTION POLITIQUE DU DOSSIER : LE NIVEAU INTER-PREFECTORAL... LA PRISE DE CONSCIENCE TARDIVE DE LA NECESSITE D’ETABLIR UNE STRATEGIE COMMUNE

Au-delà des moyens d’animation qui viennent d’être examinés, il faut également considérer la dimension politique que le portage d’un tel dossier implique. En effet, il ressort que la cause fondamentale de l’absence de SAGE sur ce territoire réside dans le défaut de gouvernance collective du territoire, lié à des rivalités sur la ressource mais aussi plus largement de leadership politique sur le territoire. Dès lors, compte tenu de l’envergure de certains élus impliqués et de la dimension transversale du problème, la gestion de ces rivalités renvoie nécessairement au niveau préfectoral, dont on a vu qu’il ne s’était saisi que très récemment du dossier. Les causes d’un tel « retard » sont difficiles à appréhender, les investigations à ce niveau n’ayant pu être menées. On peut cependant supposer que les manques de moyens humains évoqués participent de cette situation : pour les directions thématiques (DREAL, DDT), l’animation d’un dossier n’est pas seulement orientée vers les autres acteurs, mais se jouent aussi au sein de l’appareil d’État et nécessitent de la même façon des moyens et du temps. Les entretiens conduits révèlent également qu’aux tensions entre collectivités font visiblement écho celles s’exprimant au niveau inter-préfectoral, que les porteurs actuels du dossier n’ont su anticiper et n’ont pu que subir. Globalement, on peut penser que la logique de ces porteurs a été de considérer que le portage « technique » et l’animation du dossier – lancement de l’étude volumes prélevables, information des collectivités, réflexion stratégique sur le portage local du futur SAGE – pouvait avancer tant que faire se peut, en attendant que la dimension politique du dossier puisse être saisie par le niveau préfectoral. Les turbulences récentes et la lenteur du dossier laissent penser qu’un traitement politique préalable de celui-ci au sein de l’appareil d’État, aboutissant à une stratégie claire et commune au niveau inter-préfectoral, aurait sans doute été préférable.

Conclusion : une procédure visant les collectivités mais mettant d'abord à l'épreuve l'appareil d'État

La procédure de SAGE nécessaire répond au besoin dans certains cas de pousser les acteurs locaux, et en premier lieu les collectivités et leurs élus, à se saisir de la question de l'eau pour en faire un objet de gouvernance collective. Cependant, si les collectivités sont la cible de la procédure, le constat de départ quant à la nécessité d'une impulsion extérieure forte place l'État en première ligne pour mettre en œuvre cette procédure, et ce dans les délais. L'administration se retrouve ainsi en quelque sorte mise à l'épreuve par cette procédure, sur deux plans : celui des moyens dont elle dispose, et celui du portage politique qu'elle est en mesure d'effectuer.

Sur le plan des moyens, le cas étudié suggère que le contexte de la RGPP ne garantit pas que l'État dispose des moyens de son ambition en matière de SAGE nécessaire : l'administration peine visiblement à faire exister un tel dossier dans la durée, en dépit des délais que l'État a lui-même fixés. On peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence du partage des tâches adoptés localement entre l'État et l'Agence (les SAGE à l'un, les contrats de rivières à l'autre) et, sur ce point, l'association de l'Agence à la réunion récente destinée à définir une stratégie commune est sans doute bienvenue.

Sur le plan du portage politique, les limites observées sont sans doute liées à la faible visibilité initiale du thème de l'eau et des milieux aquatiques au sein de l'appareil d'État saisi dans son ensemble – le tandem DREAL / Agence de l'eau, permettant le cas échéant la mobilisation des instances de Bassin, étant sans doute intéressant sur ce point – mais il faut souligner que de ce point de vue, la procédure de SAGE nécessaire a atteint son but, fût-ce tardivement : ce thème a désormais acquis une visibilité plus importante au sein de l'appareil d'État déconcentré. Le cas étudié révèle également l'importance des tensions pouvant exister au sein de l'appareil d'État, sur un territoire qui transcende les limites administratives et marqué par la fréquence de renouvellement des Préfets – là encore, l'Agence peut apparaître comme un acteur particulier, susceptible de jouer un rôle dans la gestion de ces tensions. Enfin et surtout, le cas de l'Allan met en lumière la « *partie de poker* », selon l'expression de l'une des personnes rencontrées, que constitue fondamentalement la procédure de SAGE nécessaire. En effet, au cœur de cette procédure se joue le rapport de force entre l'État et les collectivités locales. « *Il y aurait une attente des collectivités, cela aurait été mieux au niveau des Préfets* », estime ainsi l'un de nos interlocuteurs... sauf que, précisément, le SAGE nécessaire a été inventé pour faire face aux situations où cette attente n'existe pas et où il ne faut par conséquent pas compter sur les collectivités pour pousser les Préfets à agir, mais où il s'agit bien de faire le contraire ! Dès lors, la clé du portage politique de l'État réside dans la menace, contenue dans la procédure, de le voir prendre les choses en main à partir de 2012 si rien n'est fait, et sa réussite réside dans la crédibilité de cette menace : l'État dispose-t-il du jeu permettant de tenir cette position ? Par indifférence vis-à-vis de ce dossier ou par calcul stratégique conscient, il semble bien que cette menace ne soit pas prise au sérieux localement, ou qu'en tout cas elle ne produise pas d'effet tangible. La lenteur avec laquelle le portage politique de cette question par l'État s'est manifesté, la faiblesse des moyens déployés, ne concourent guère à crédibiliser cette menace, dans un contexte où certains observateurs rapportent que l'on peut parfois entendre certains élus affirmer haut et fort que « *le Préfet qui m'empêchera de pomper dans la rivière, il n'est pas encore né !* ».

Reste que les Préfets ont été conduits récemment à se saisir du dossier par la force des choses, ce qui peut augurer d'une nouvelle donne dans la gestion du thème de l'eau sur ce territoire : dans ce cas, ce ne serait pas le moindre des mérites de cette procédure particulière que d'y avoir contribué.

Fiche de restitution : le contrat de Lac du Bourget, un cas de SAGE « avorté » ?

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de l'étude d'évaluation de la politique des SAGE du bassin Rhône Méditerranée. Elle ne vise pas à évaluer le contrat de Lac proprement dit, mais constitue un travail intermédiaire ayant pour objectif d'alimenter l'évaluation de la politique des SAGE à l'échelle du bassin Rhône Méditerranée. Elle reflète l'analyse des bureaux d'études chargés de cette évaluation suite à un certain nombre d'entretiens réalisés avec les acteurs du SAGE concerné.

1. Fiche d'identité du territoire

1.1. UN BASSIN VERSANT AUX CARACTERISTIQUES PARTICULIERES, DU FAIT DE SON INTEGRATION DU LAC DU BOURGET

Le territoire du bassin versant du lac du Bourget est situé en Rhône Alpes, plus précisément en Savoie, et s'étend sur 588 km² et 65 communes, regroupant environ 178 000 habitants en 1999 et approchant les 200 000 habitants aujourd'hui, soit près de 50% de la population sédentaire savoyarde. Il s'articule autour de deux agglomérations principales : Chambéry Métropole (120 000 habitants environ en 2007) et la Communauté d'Agglomération du Lac du Bourget (CALB, 50 000 habitants environ en 2007). Le territoire intègre ensuite tout ou partie d'autres EPCI : communautés de communes de Chautagne (5 000 habitants environ en 2007), du canton d'Albens (8 000 habitants environ en 2007), du pays d'Alby sur Chéran (pour partie), du pays de Montmélian (pour partie) et de la vallée des Entremonts (pour partie).

La particularité de ce bassin versant est bien sûr lié à la présence du lac du Bourget, plus grand lac naturel d'origine glaciaire de France. Il est alimenté par les eaux de trois rivières ou ruisseaux (Leysse, Tillet, Sierroz), qui rejoignent le Rhône au Nord, après les marais de Chautagne (les eaux de la Leysse mettent de sept à dix ans pour traverser le lac et arriver jusqu'au Rhône). Le volume d'eau de ce lac (3,6 milliards de mètres cubes d'eau) serait équivalent à la consommation annuelle d'eau potable en France. Le lac servait, jusqu'à la construction d'un barrage en 1982, de déversoir naturel pour les crues du Rhône. La régulation des niveaux d'eau du lac est désormais volontaire et ce niveau varie environ d'un mètre selon la saison. D'une grande richesse naturelle et d'un intérêt écologique majeur, cet intérêt est inventorié (ex. Sud du lac du Bourget en ZNIEFF51 de type 1) et/ou protégé (ex. rives sud du lac du Bourget faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de biotope). Au centre d'un bassin de population important, le lac du Bourget est également une destination touristique importante depuis le XIX^{ème} siècle, animée par les plages, les ports et les bases de loisirs nautiques autour du lac. A noter que le lac du Bourget est propriété de l'Etat, par un décret de 1873, et que la CALB gère les ports du lac.

1.2. LA MONTEE EN PUISSANCE ET LES MOMENTS CLES DE LA POLITIQUE LOCALE DE L'EAU

Les pressions exercées sur le lac et leurs conséquences en terme de dégradation (dégradation de la qualité de l'eau et eutrophisation, etc.) sont progressivement devenus préoccupantes et ont amené à une prise de conscience des élus locaux dans les années 70. Pour trouver des solutions, les deux agglomérations de Chambéry et d'Aix les Bains créent en février 1972, le Comité Intersyndical pour l'Assainissement du Lac du Bourget (CISALB). Un premier chantier consiste à creuser une galerie de 12 km de dérivation des eaux usées traitées des agglomérations vers le Rhône et à construire 20 stations d'épuration. En 1985, le CISALB

51 Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique

s'attaque à la décharge de Viviers-du-Lac, qui a accueilli pendant 30 ans les déchets ménagers et industriels des deux agglomérations. A la fin des années 80, alors que des crues se succèdent, le Conseil Général de la Savoie soutient la mise en place d'une politique d'entretien et de restauration de cours d'eau, conduisant à la création de 5 syndicats assurant la maîtrise d'ouvrage de l'entretien de 550 km de rivières. Au début des années 90, alors que la pression de l'urbanisation pèse sur les zones humides, le Conservatoire du patrimoine naturel de la Savoie (CPNS) est créé pour gérer ces zones humides, dont 40% se situe sur le bassin versant du lac du Bourget. En 1998, le CISALB s'engage dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un contrat de bassin versant. Ce contrat est signé en septembre 2002, pour une durée de 7 ans. En 2006, le CISALB prend de nouvelles compétences autour de l'action pédagogique, du suivi des rivières et de la coordination des démarches territoriales de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. En décembre 2008, à l'issue de trois années de réflexion et concertation, un arrêté préfectoral paraît concernant la réglementation particulière de police de la navigation sur le lac du Bourget. Enfin, suite à l'étude d'opportunité du projet de classement en Réserve Naturelle Régionale (RNR) du lac du Bourget, conduite par le CPNS, la procédure de classement est lancée en avril 2009, elle-même portée par le CISALB.

2. L'historique du contrat de bassin versant du lac du Bourget, sa dynamique et la réflexion sur un éventuel SAGE dans cette dynamique

2.1. LES OBJECTIFS ET LE PROGRAMME D' ACTIONS DU CONTRAT DE BASSIN VERSANT DU LAC DU BOURGET

Le contrat de bassin versant du lac du Bourget signé en septembre 2002 est un programme d'un montant d'environ 122 millions d'euros, comprenant environ 250 opérations dont la déclinaison peut être répartie en trois catégories, assimilables à des **objectifs thématiques** :

- **La maîtrise des pollutions et l'amélioration de la qualité de l'eau des rivières et du lac (75%)** : 50 M€ pour parfaire l'assainissement domestique des 65 communes du bassin. 8,5 M€ pour améliorer les pratiques agricoles. 22 M€ pour aider les entreprises à maîtriser leurs rejets et éliminer leurs déchets dangereux pour l'eau. 2,3 M€ pour traiter les eaux pluviales. 6,4 M€ pour intercepter les pollutions accidentelles d'origine routière. 2,2 M€ pour la réhabilitation des décharges prioritaires.
- **La gestion des milieux aquatiques et des risques (22%)** : 10 M€ pour restaurer le littoral, les rivières et les zones humides. 17 M€ pour protéger les biens et les personnes contre les crues.
- **La communication et la pédagogie (2%)** : 2,2 M€ pour conduire des actions de pédagogie et de communication.
- *1,7 M€ sont dédiés au pilotage et au suivi des opérations (1%).*

Une autre expression des objectifs du contrat, moins thématique et sur le contenu, et **plus sur la manière de faire**, peut être de dire que la démarche du contrat a été conçue pour : 1) mettre en œuvre une instance de concertation autour des enjeux liés à l'eau, 2) disposer d'une coordination des opérations à mener, 3) peser sur le changement de pratiques et 4) proposer éventuellement d'aller au-delà de la réglementation.

Ce contrat est financé par l'Agence de l'Eau, le Département de la Savoie, l'Europe, l'Etat, la Région Rhône Alpes et le SMDEA de Haute Savoie. Il implique une trentaine de maîtres d'ouvrage sur les opérations (EPCI, communes, syndicats de rivière, CPNS, etc.).

2.2. LES MOYENS DEPLOYES POUR METTRE EN ŒUVRE LE CONTRAT

LA MISE EN ŒUVRE D'UN COMITE DE BASSIN VERSANT

Le comité de bassin versant du Lac du Bourget a été institué par arrêté préfectoral de la Savoie en mars 1999. Il est composé de 120 membres et est présidé par Michel DANTIN, également président du CISALB et du comité de bassin Rhône Méditerranée Corse (depuis 2008), ainsi que conseiller communautaire de Chambéry Métropole. Ce comité s'est réuni dix fois durant les trois années d'élaboration du contrat. Dans la durée, ce comité est considéré comme restant dynamique (40 à 50 participants en moyenne), même s'il est à noter une tendance à la baisse de fréquentation. Cette évolution est expliquée par la multiplication des commissions auxquelles doivent participer les élus (montée en puissance ou réorganisation de l'intercommunalité, élaboration du SCOT Combe de Savoie, Chambéry et Lac du Bourget, etc.).

LA MISE EN PLACE D'UNE EQUIPE TECHNIQUE AU CISALB

Le CISALB assure la coordination du contrat. A ce titre, il a depuis 1999, développé une équipe passée de 1 à 10 agents aujourd'hui, structurés en trois pôles : pôle environnement (4), pôle sensibilisation et communication (5) et pôle administratif et financier (2), dont un agent sur deux pôles.

2.3 LA REFLEXION SUR UN EVENTUEL SAGE DANS CETTE DYNAMIQUE

1^{ERE} EPOQUE : LORS DE LA SIGNATURE DU PREMIER CONTRAT DE BASSIN VERSANT

Lors de la signature du contrat de bassin versant en 2002, la DIREN et l'Agence de l'Eau avait déjà évoqué la question d'un SAGE auprès des acteurs locaux. A l'époque les facteurs de réticences étaient nombreux et on peut les résumer ainsi :

- Les collectivités locales trouvaient qu'on leur portait un « discours ambiant » sur les SAGE (« volonté de faire des SAGE partout sans discernement ») sans répondre à la question importante à leurs yeux : « un SAGE pour quoi faire ? ».
- Le CISALB venait de signer un contrat de bassin versant, avec une feuille de route majeure et tout ce que cela impliquait d'animation à mener, de partenariat à construire, etc., et il ne trouvait pas opportun de se mobiliser en parallèle/en concurrence sur un SAGE.
- L'Etat avait notamment incité le CISALB à lancer une étude d'opportunité sur un SAGE, ce dont il s'est saisi « a minima » en faisant travailler un stagiaire et en orientant cette mission sur la question du SAGE pour quoi faire. Cela l'a amené à faire un constat assez systématique : « appliquons déjà la réglementation, on pourra résoudre beaucoup de choses, un SAGE n'apportera pas de plus-value » (ex. sur les inondations, on a les PPRI). En outre, il s'engageait plus avant sur les zones humides, en partenariat avec le CPNS, considérant là encore qu'un SAGE n'apporterait rien de plus. Enfin, certains enjeux, comme la gestion quantitative de l'eau n'existaient pas (ex. seulement 1% de prélèvement pour l'agriculture).
- Un SAGE était perçu comme lourd à élaborer et il y avait aussi une crainte de perte de marge de manœuvre locale.

L'Etat avait pris acte que la démarche de SAGE n'était pas, à ce stade, soutenue par les acteurs locaux. Par ailleurs, il trouvait que le contrat de bassin versant portait une promesse de synergie avec les structures en charge de l'eau et de l'aménagement du territoire ainsi qu'une articulation favorable avec le plan de gestion (projet de classement en RNR) sur le lac du Bourget, porté par la Région. Il avait donc donné un avis favorable au contrat de bassin,

en n'excluant pas la possibilité de reposer à moyen terme la question du SAGE, au vu des résultats du contrat, notamment sur ces aspects de synergie.

2^{EME} EPOQUE : LORS DU BILAN DU PREMIER CONTRAT DE BASSIN VERSANT

En 2009, au moment du bilan du contrat, l'Etat a donc demandé que soit réétudiée l'opportunité d'un SAGE, et en parallèle l'Agence de l'Eau a milité pour que ce bilan soit élaboré de manière externe. Une mission intitulée « étude bilan, évaluation et prospective du contrat du bassin versant du lac du Bourget » a donc été confiée à des prestataires externes, dont les conclusions ont été présentées en décembre 2009 au comité de bassin. Cette étude concluait sur la nécessité d'un second contrat de bassin et envisageait **deux options pour la prise en charge d'enjeux d'amélioration de la gestion globale et intégrée de l'eau** (réglementation et modalités de gestion – aménagement du territoire – concertation et sensibilisation) : un SAGE en parallèle du contrat de bassin **ou** une articulation et des relais forts entre démarches existantes de planification et de gestion (contrat de bassin/SCoT/autres outils sectoriels – projet de RNR, gestion des niveaux d'eau du lac, etc.). Le comité a retenu la seconde option. L'Agence de l'Eau a souligné que certains aspects ne pourraient pas être strictement pris en compte dans le cadre du contrat de bassin, mais a pris acte de la décision locale. A noter que le SDAGE n'identifie pas de SAGE « nécessaire » sur le lac du Bourget et que fin 2009, la gestion de l'eau ne faisait pas apparaître de conflit majeur. Quant à l'Etat, il donnera son avis sur le second contrat, actuellement en cours de formalisation, probablement aussi en relation avec ce qui va advenir du projet de classement en RNR du lac du Bourget.

3. Quelle plus value pour un SAGE sur ce territoire ?

3.1. LES QUESTIONNEMENTS GENERIQUES

DE L'ARTICULATION DE LA DEMARCHE ASCENDANTE ET DESCENDANTE

Dans un territoire où l'idée du SAGE n'est pas venu du local, il a pu être reproché à l'Etat et à l'Agence de l'Eau de le « vendre » de manière un peu trop pressante et générique, pour favoriser la mise en œuvre de leurs propres priorités et politiques, sans avoir préalablement développé d'argumentaire ou fait la démonstration : (1) de l'intérêt réciproque que pourrait y trouver les acteurs locaux, (2) de cet intérêt par rapport à la situation alternative (autre outil) et (3) de cet intérêt par rapport aux enjeux du territoire (pertinence). Concernant la pertinence de l'action au regard des enjeux, les acteurs du territoire (mais aussi le Département) considèrent que l'alliance d'une volonté politique locale, d'un outil comme le contrat de bassin et des moyens humains ad hoc (notamment une capacité d'animation) peut être suffisante pour travailler sur les enjeux et produire les effets attendus. En outre, dans le cas du bassin versant du Lac du Bourget, le contrat, sa dynamique et ses résultats font effectivement l'objet d'appréciations plutôt favorables par l'Etat et l'Agence de l'Eau. Ce qui se joue ici, c'est donc plutôt **une confrontation de marges de manœuvre sur le réglementaire** :

- L'Etat souhaite trouver des relais locaux s'appropriant eux-mêmes la contrainte réglementaire (adoption de posture en autocontrainte), créer un coportage de la contrainte et du cortège réglementaire. L'Etat aurait un rôle plus fort dans la CLE qu'il n'a dans le comité de bassin.
- Les acteurs locaux souhaitent conserver une souplesse, une réactivité/efficacité et une marge de manœuvre qu'ils perçoivent comme plus faibles dans le cadre d'un SAGE que d'un contrat.

Cela renvoie également aux moyens dont disposent l'Etat pour faire appliquer la réglementation (le territoire lui renvoie la balle) et au contexte de « *ras le bol* » des élus « *submergés* » par les textes réglementaires, qui pensent que le SAGE cherche avant tout à produire de la réglementation.

LA COMMUNICATION INSTITUTIONNELLE SUR LE SAGE

Dans cette étude de cas, c'est aussi la question de la communication institutionnelle sur les SAGE qui est posée : comment on communique sur la valeur ajoutée d'un SAGE ? Notamment à une diversité de territoire : ceux qui en prennent l'initiative, ceux qui sont plus frileux ou réticents, ceux qui sont contre ? Il semble que ces éléments ne soient pas complètement posés, discutés, déclinés méthodologiquement, et les perceptions ressenties par les acteurs locaux sur le bassin versant du lac du Bourget donnent aussi des pistes de réflexion. En outre, à un moment où la réforme territoriale fait peser des enjeux sur la structuration territoriale de l'eau.

LA DEMARCHE SAGE ET LA GOUVERNANCE

Sur le bassin versant du lac du Bourget, il existe un comité de bassin qui, pour les acteurs locaux, permet une bonne représentativité en terme de gouvernance de la politique locale de l'eau. L'incidence qu'aurait un SAGE, selon eux, serait donc plutôt d'augmenter le nombre de participants plus que la représentativité, ce qui apparaît comme un facteur défavorable sur la fonctionnalité et la capacité décisionnelle. La régularité des rencontres des acteurs et la résonance du comité sont soulignées comme deux facteurs favorables à l'appropriation des enjeux par les acteurs locaux. Des réunions préparatoires au comité de bassin peuvent aussi avoir un effet important ; par exemple, il est témoigné d'une réunion sur les zones humides, ayant réuni une dizaine d'élus concernés, de manière très propice à l'avancée de la problématique. Enfin, les « rumeurs » concernant la lourdeur de la procédure, son aspect chronophage pouvant venir en concurrence avec l'action sont versés en facteurs d'image défavorables.

LE JEU D'ACTEURS ET L'ARTICULATION AVEC LES POLITIQUES DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Un autre élément pesant sur le contexte local concerne les politiques particulièrement soutenues par les collectivités territoriales et trouvant un écho localement. Sur le territoire du bassin versant du lac du Bourget, on citera en particulier : (1) le soutien du Département à la politique des contrats – en Savoie, il a été cheville ouvrière sur les études préalables des contrats et impliqué jusqu'au relais par les structures porteuses et l'embauche de chargés de mission – et (2) le portage des RNR par la Région. Il semble en outre que le monde associatif se soit plus concentré localement sur la RNR, la FRAPNA en particulier. Enfin, il est précisé que le positionnement de l'Etat et de l'Agence de l'Eau ont été jusqu'à aujourd'hui de prendre acte de la maturité des acteurs locaux sur la question du SAGE et de ne surtout pas essayer de passer en force, l'adhésion locale restant considéré comme un facteur déterminant de la bonne conduite de la démarche.

3.2. LES ARGUMENTAIRES THEMATIQUES

ETAT DES MILIEUX NATURELS

Dans le premier contrat, on l'a vu plus haut, la maîtrise des pollutions était dominante par rapport à la gestion des milieux. Ce dernier volet est en train de monter en puissance dans le second contrat, avec l'intention d'apporter des réponses aux questions de continuité écologique du programme de mesures de l'Agence.

Concernant les zones humides, le CISALB a adopté une démarche globale au regard du SDAGE, jugée pertinente par les partenaires : embauche d'un chargé de mission, élaboration de plans de gestion et conventionnements avec les collectivités, expérimentation sur les marais de Chautagne, lien SCOT/SDAGE/acquisitions foncières, articulation des partenaires (Etat/AE/Département/ CPNS), etc. Cette démarche commence à porter des fruits, par exemple, des maires commencent à rapporter des problèmes de remblaiement. En revanche, le rôle des zones humides ne semble pas encore reconnu pleinement par les élus. Par exemple, la politique de compensation à 200% de la surface supprimée ne trouve pas d'écho auprès des élus et pourrait compromettre cette notion de compatibilité au SDAGE.

En conclusion, seulement pour certains (l'Etat et l'Agence), le SAGE pourrait avoir une valeur ajoutée complémentaire sur ce thème.

PARTAGE DE LA RESSOURCE

C'est un thème où la frontière entre le régalién et le non régalién n'est pas simple et où les collectivités ont un rôle important à jouer (AEP, potentiel économique, etc.). Dans ce contexte, le rôle de médiation joué par le CISALB est considéré comme pertinent. Au moment de l'élaboration du premier contrat, il n'y avait pas de problème sur la gestion quantitative de la ressource en eau (ex. 1% des prélèvements pour l'agriculture), mais dans le temps des questions émergent sur l'adéquation entre ressources et prélèvements (ex. déséquilibre quantitatif sur la nappe alluviale de Chambéry, maintien d'une arboriculture périurbaine). La volonté du CISALB était d'observer et de recueillir des données de connaissance, avant de s'orienter vers des outils de gestion. Pour ce faire, il avait mis en place un système de suivi qui a permis de démontrer que 95% de la problématique était liée à la pluviométrie et à 5% seulement aux prélèvements ; mais ce constat fait prendre conscience de la problématique et bouscule les certitudes sur la pérennité de la ressource en eau ; en même temps, cette prise de conscience n'est pas forcément aisée (ex. crispation devant l'affichage initial du déséquilibre quantitatif de la nappe de Chambéry, impact sur les redevances). Le CISALB poursuit aujourd'hui la démarche en réalisant l'étude prévue dans le SDAGE et demandée par le monde associatif, concernant les volumes prélevables. L'Etat et l'Agence de l'Eau pensent qu'un SAGE pourrait avoir comme valeur ajoutée de fixer un cadre (AEP/irrigation/débits des cours d'eau). Quand au CISALB, il pense qu'il serait déjà souhaitable d'appliquer la réglementation, mais il reconnaît que ce thème est particulièrement « SAGEable » et qu'il est possible qu'on n'arrive pas à le traiter complètement sans SAGE. **Le SAGE est donc reconnu comme susceptible d'apporter une valeur ajoutée supplémentaire sur ce thème.**

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Lors de l'élaboration des deux scénarios de poursuite de l'action du CISALB fin 2009, les liens concernant l'articulation entre l'eau et l'aménagement du territoire/l'urbanisme étaient considérés comme faibles. Ce thème est aujourd'hui en train de monter en puissance dans les compétences du CISALB, notamment par l'accompagnement des documents d'urbanisme ou encore le conseil auprès des collectivités concernant les zones d'activités, pour une meilleure prise en compte des zones humides en priorité, des continuités écologiques, etc. En revanche, la problématique de la gestion des eaux pluviales semble saisie partiellement (en terme de compensation via les ouvrages/bassins, mais pas de promotion de l'outil schéma de gestion des eaux pluviales). De l'avis de l'Etat et de l'Agence, la valeur ajoutée d'un SAGE est clairement, sur ce thème, la portée juridique. Ainsi, l'orientation du SDAGE concernant la non dégradation des zones humides, notamment dans les zones périurbaines, est traitée dans le cadre du contrat de bassin versant. Néanmoins, il semblerait que le croisement entre la carte des zones humides et celle des zones d'aménagement futures du SCOT de Combe de Savoie, Chambéry et Lac du Bourget montre une concurrence, élément qui posera probablement problème sur la compatibilité au SDAGE, dans le cadre de la « grenellisation » du SCOT. **Le SAGE est particulièrement fléché sur ce thème, du fait de sa portée juridique, maintenant certains acteurs s'accordent à dire qu'on peut déjà faire beaucoup sans.**

PREVENTIF/PROSPECTIF

La lutte contre les pollutions diffuses agricoles est un thème particulièrement difficile (beaucoup plus que la lutte contre les pollutions domestiques) à traiter sur le territoire pour plusieurs raisons : concurrence du développement urbain sur le foncier agricole, pratiques culturales (maïs, arboriculture, etc.), relations complexes localement (représentation dans le comité de bassin, relation avec la chambre d'agriculture, ...), etc. Il est revanche considéré que l'action du CISALB a une portée particulièrement préventive sur les zones humides (intégration dans les documents d'urbanisme) et via les actions de communication/sensibilisation qui permettent de faire prendre conscience des enjeux et de contribuer à changer les mentalités. D'autant plus sur ce dernier point, où le CISALB

constitue un véritable relais territorial (3 animateurs, convention avec l'Education Nationale, actions auprès de 11 000 enfants de 60 communes par an), alors que l'Etat n'a pas forcément les moyens de communiquer ses messages sur l'ensemble des territoires. **Le SAGE n'est pas repéré comme particulièrement porteur de valeur ajoutée, sur ces dimensions, qui nécessite moins de la coercition que de la conviction et du changement de pratique/mentalité.**

CONFLICTUALITE

La gestion des niveaux d'eau du lac du Bourget constitue également potentiellement un vrai enjeu à plus value du SAGE, puisqu'elle articule à la fois une dimension réglementaire et une dimension de gouvernance (articulation et conciliation des usages). A ce stade, l'idée des acteurs locaux est plutôt d'avancer sur un nouveau protocole de gestion concertée des niveaux du lac, remettant à plat le schéma directeur d'utilisation du lac, datant de 1978 et devenu obsolète, pour mieux articuler les préoccupations écologiques et les usages du lac, dont les exigences sont diverses (navigation, stockage des sédiments portuaires, baignade, etc.), ce qui rend la question du marnage du lac complexe. La réflexion sur une instance ad hoc est en cours, pour élaborer le nouveau protocole puis l'animer au travers de conventionnement. Enfin, le plan de gestion de la RNR pourrait intégrer la plupart des enjeux concernés (gestion des niveaux du lac, gestion des sédiments portuaires, préservation des roselières, gestion de la fréquentation touristique, etc.). Comme on l'a précisé plus haut, ce projet est en cours, mais n'avait pas trouvé fin 2009, l'assentiment de l'ensemble des collectivités concernées et l'aboutissement de ce dossier semble encore aujourd'hui incertain. **Le SAGE peut donc apporter une plus value sur ce thème, mais cela est très dépendant de la volonté locale d'adopter cette voie ou une alternative pour le traiter.**

3.3. EN SYNTHÈSE, LES PLUS VALUES RESENTIES D'UN SAGE QUI POURRAIENT FAIRE PENCHER LA BALANCE

A l'heure actuelle, le CISALB considère qu'il reproduit en grande partie les missions qu'il mènerait s'il était secrétariat technique d'un SAGE, mais sans la lourdeur, la complexité, et en conservant, ce qui est cher aux élus locaux, une grande marge de manœuvre (gouvernance locale). L'Etat et l'Agence reconnaissent que les acteurs locaux sont actifs sur bon nombre de thèmes et ils ont le souci de ne pas casser la dynamique. Tout le monde reste néanmoins en veille sur la manière dont on arrive à couvrir les problématiques « SAGEables », considérées comme pertinentes au regard des enjeux de son territoire. Et effectivement, si ce n'est pas encore le cas aujourd'hui, l'évolution du territoire pourrait entraîner, à un moment donné, la perception de la pertinence de l'outil SAGE, que ce soit pour des raisons politiques ou des raisons de limites des autres outils mis en œuvre sur certaines problématiques. Aujourd'hui, les deux thèmes ressentis comme les plus porteurs sont : le partage de la ressource et l'aménagement du territoire.

Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse

2-4 allée de Lodz - 69363 LYON Cedex 07
Tél. : 04 72 71 26 00 - Fax : 04 72 71 26 01
www.eaurmc.fr

Département de la planification et de la programmation Service programme, évaluation et socio-économie

2-4 allée de Lodz - 69363 LYON Cedex 07
Tél. : 04 72 71 26 51 - Fax : 04 72 71 26 03

Délégation régionale de Besançon

Le Cadran - 34 rue de la Corvée - 25000 BESANCON
Tél. : 04 26 22 31 00 - Fax : 04 26 22 31 01

Délégation régionale Rhône-Alpes

14 rue Jonas Salk - 69363 LYON Cedex 07
Tél. : 04 72 76 19 00 - Fax : 04 72 76 19 10

Délégation régionale PACA & Corse

Immeuble Le Noailles - 62 La Canebière - 13001 MARSEILLE
Tél. : 04 26 22 30 00 - Fax : 04 26 22 30 01

Délégation régionale de Montpellier

Immeuble Le Mondial - 219 Rue Le Titien - CS59549
34961 MONTPELLIER Cedex 2
Tél. : 04 26 22 32 00 - Fax : 04 26 22 32 01

