

Le projet ORACLE Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE



Le projet ORACLE, Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE est mené par une unité mixte de recherche associant l'ENGEES et Irstea. Il s'intéresse aux règlements des SAGE (contenu, élaboration, impacts...), et plus généralement au dispositif de SAGE et à sa gouvernance par la CLE. Les acteurs

des CLE et les animateurs de SAGE ont été sollicités pour réaliser cette étude qui propose un état des lieux sur les règlements et des pistes de réflexion pour améliorer l'effectivité des SAGE.

Interview de :

Sophie LIZIARD

Chercheuse post doctorante

UMR GESTE (ENGEES – Irstea)

1 quai Koch, 67000 Strasbourg

sophie.lizard@engees.unistra.fr



Source : S.Lizard

Qu'est-ce que le projet ORACLE ?

Les SAGE ont été mis en place avec la loi sur l'eau de 1992. La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a renforcé leur portée juridique avec l'instauration d'un règlement en plus du PAGD. Les règlements, **opposables aux administrations et aux tiers**, sont conçus au sein des CLE par la voie de la **concertation**. À notre connaissance, c'est une façon unique en France d'élaborer une réglementation environnementale.

Le projet **ORACLE, Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE**, avait initialement l'objectif d'étudier la manière dont les CLE se sont emparées des règlements des SAGE. Nous nous sommes demandé comment la CLE, un dispositif de gouvernance basé sur

Article L212-5-1 II du code de l'environnement

Le schéma [d'aménagement et de gestion des eaux] comporte également un règlement qui peut :

- 1° **Définir des priorités d'usage de la ressource en eau** ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ;
- 2° **Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques**, en fonction des différentes utilisations de l'eau ;
- 3° **Indiquer**, parmi **les ouvrages hydrauliques** fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, **ceux qui sont soumis**, sauf raisons d'intérêt général, **à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique**.

la concertation, crée des règles opposables aux tiers. Le projet ORACLE a tout d'abord porté sur le **contenu des règlements**, le **processus d'élaboration des règles** dans les CLE, les **jeux d'acteurs** autour de la nouvelle dimension juridique de la gouvernance locale de l'eau. Puis il s'est élargi à une étude plus générale des SAGE et des pistes d'amélioration du dispositif.

L'équipe du projet est composée de trois chercheurs du **laboratoire GESTE** (Gestion Territoriale de l'Eau et de l'Environnement) de l'**ENGEES** et l'**Irstea** : Rémi BARBIER, Sara FERNANDEZ et moi-même. Il a débuté en mars 2017 avec un **financement d'Irstea** et il **s'est poursuivi également grâce au soutien de l'AFB**.



Quelles sont les étapes du projet ?

L'étude repose sur :

- Une analyse du contenu de l'ensemble des règlements de SAGE ;
- Une **enquête de terrain auprès des membres des CLE et des animateurs** de plusieurs SAGE ;
- Une **enquête en ligne auprès des animateurs de SAGE** ;
- Un **atelier de réflexion prospective** avec des chercheurs et des acteurs impliqués dans les SAGE.



Nous avons combiné des méthodes quantitatives et qualitatives. La première idée était de voir ce qu'il y avait dans ces règles. Nous avons commencé avec une **étude quantitative des règlements et de leur contenu**, nous souhaitions avoir une vision exhaustive sur l'ensemble du territoire. Nous avons recensé toutes les règles des règlements publiés sur gesteau.fr et nous avons créé une **base de données**. Nous avons analysé les **types de règles** en référence au code de l'environnement (articles [L.212-5-1 II](#) et [R.212-47](#)), leur **thématique** ou encore **les moyens qu'elles mettent en œuvre**, afin de qualifier le contenu des règlements selon différents aspects. Une **synthèse des résultats** de ce travail a été publiée en mai 2018 : [Le 4 pages – Réglementer au plus près des territoires : le cas des Commissions Locales de l'Eau](#)

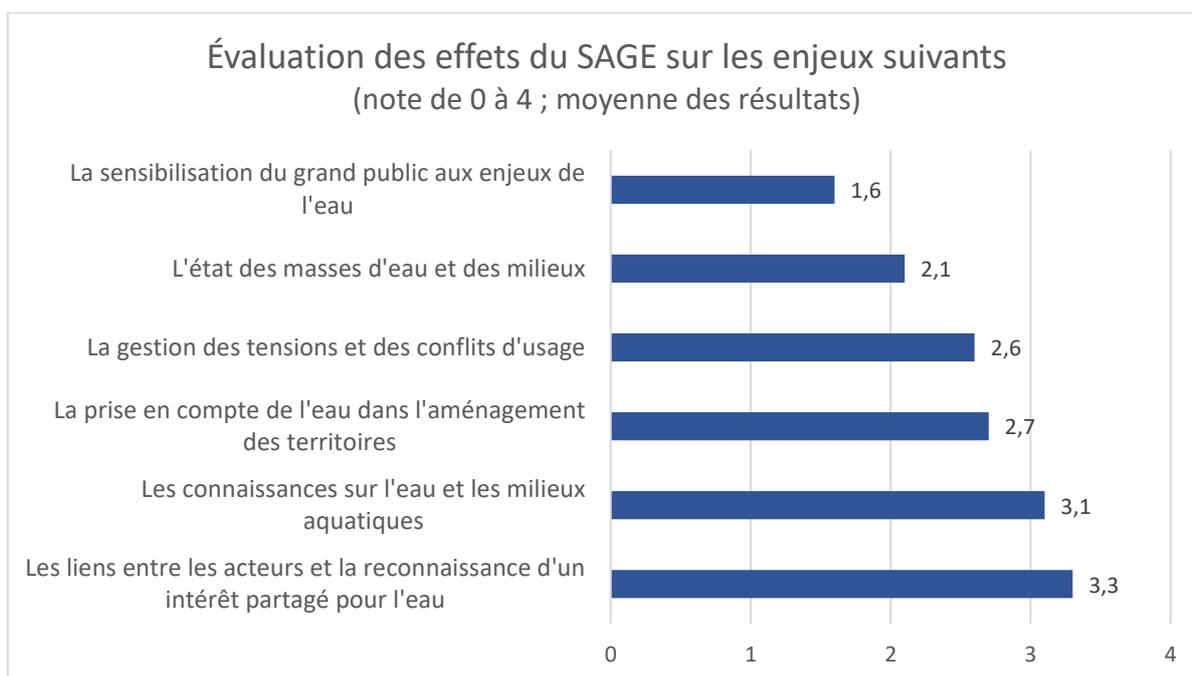
Nous avons ensuite abordé l'étude des règlements sous un angle qualitatif, avec des **entretiens auprès des acteurs des CLE**. Nous nous sommes intéressés aux **processus d'élaboration des règlements** pour aller au-delà du produit fini, connaître les jeux d'acteurs, les trajectoires d'élaboration des règles. Quelles ressources sont mobilisées ? Comment est appréhendée la dimension juridique ? Quels effets sur les relations des acteurs au sein des CLE ? Nous avons réalisé une phase d'entretiens préliminaires par téléphone. Puis nous avons lancé **quatre études de cas sur des SAGE** (Oise-Aronde, Bassin Ferrifère, Audomarois, Arc Provençal)

qui présentent des problématiques différentes et des enjeux spécifiques concernant les règlements. Nous avons interrogé l'animateur (parfois son prédécesseur pour avoir l'historique lors de la phase d'élaboration du règlement), le président de la CLE, des représentants des services déconcentrés de l'Etat et d'associations environnementales.

Focus sur l'enquête auprès des animateurs

Une [enquête en ligne](#) a été lancée auprès des animateurs de SAGE. L'objectif était de faire un bilan des SAGE à partir des expériences et des ressentis des animateurs sur la situation actuelle, et de faire ressortir des orientations pour de futures recherches. Il y avait une première partie sur les **principaux acquis du SAGE**, une deuxième et une troisième parties plus spécifiques au règlement : son **élaboration**, son contenu et ses **effets**, et une quatrième partie sur les **propositions pour une amélioration du dispositif**. Nous avons posé certaines questions ouvertes afin d'avoir des éléments d'interprétation. Le questionnaire a été diffusé *via gesteau.fr*, il était accessible du 15 mai au 15 juin 2018. Nous avons obtenu **29 réponses**¹.

✓ Les principaux acquis du SAGE

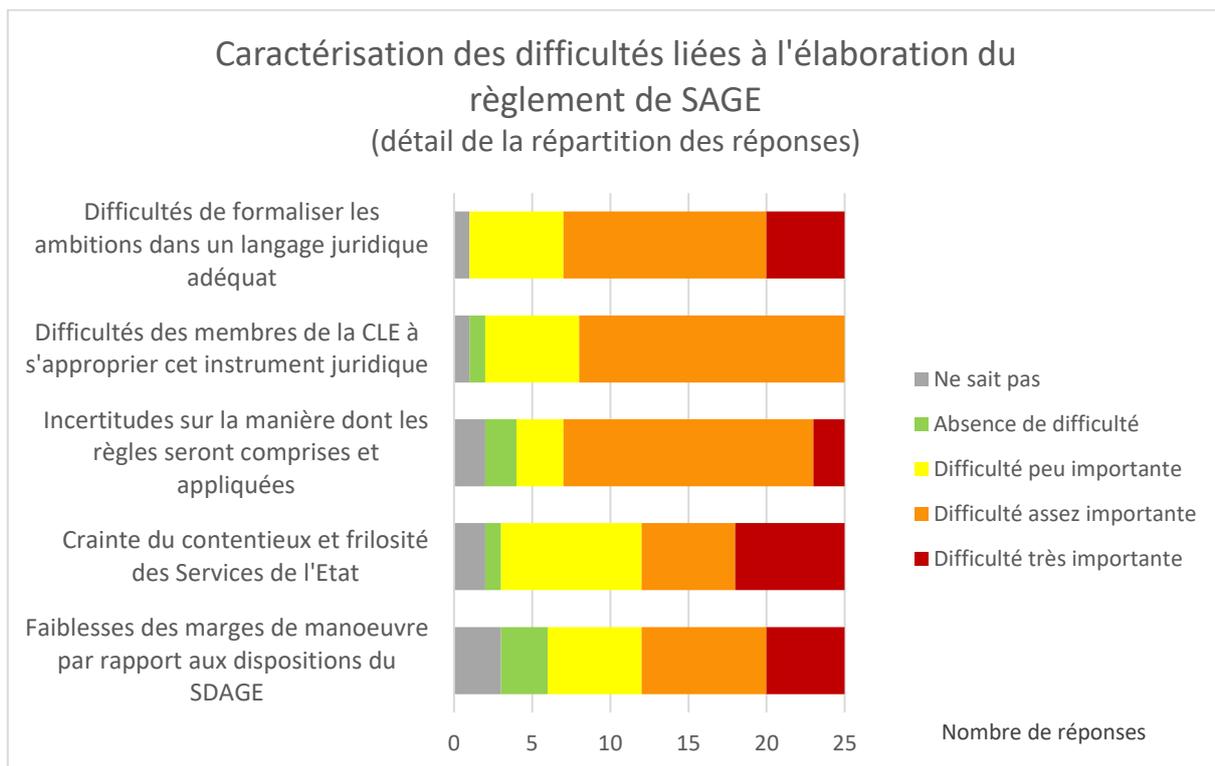


Les animateurs ont signalé que les effets les plus positifs des SAGE concernaient la **connaissance de l'eau et des milieux aquatiques**, et **les liens entre les acteurs**. Les connaissances sont jugées indispensables pour une démarche de concertation qui repose à la fois sur un état des lieux objectif et les relations entre les acteurs concernés.

¹ Sur 184 SAGE existants, dont 104 en phase de mise en œuvre, au moment de l'étude.

Les animateurs estiment aussi que les SAGE ont des effets positifs sur la **gestion des conflits d'usages et la prise en compte de l'eau dans l'aménagement des territoires**. Par contre, **les effets sont estimés plus faibles sur la sensibilisation du grand public aux enjeux de l'eau, et sur l'état des masses d'eau et des milieux aquatiques**. Cela soulève des interrogations sur l'atteinte des objectifs de la DCE, même s'il convient de noter le caractère récent des SAGE par rapport à la temporalité des impacts des actions planifiées.

✓ **Le règlement et son élaboration**



Nous voulions vérifier si les difficultés rencontrées lors de l'élaboration du règlement, qui avaient été évoquées lors d'entretiens, avaient une portée générale. **La formalisation juridique est une difficulté forte et partagée** : plus de deux tiers des répondants ont signalé une difficulté importante ou très importante. Les membres des CLE ont souvent **du mal à s'approprier** un tel instrument qui combine **une dimension technique et juridique**. Par ailleurs, avec l'écriture juridique, il est parfois **complexe de retranscrire fidèlement le principe de gestion** qui est à l'origine de la règle. D'autant plus qu'il existe des **incertitudes sur la manière dont les règles seront comprises et appliquées**.

Si le point sur la dimension juridique est globalement partagé par tous les enquêtés, les retours sur d'autres potentielles sources de difficultés (frilosité des services de l'État et faiblesse des marges de manoeuvre par rapport aux dispositions du SDAGE) sont plus contrastés et dépendent des situations locales.

D'autres difficultés mentionnées par les animateurs : le **positionnement par rapport à la réglementation existante**, et surtout ce qui a trait à **la mise en œuvre, au suivi et au contrôle des règles**.

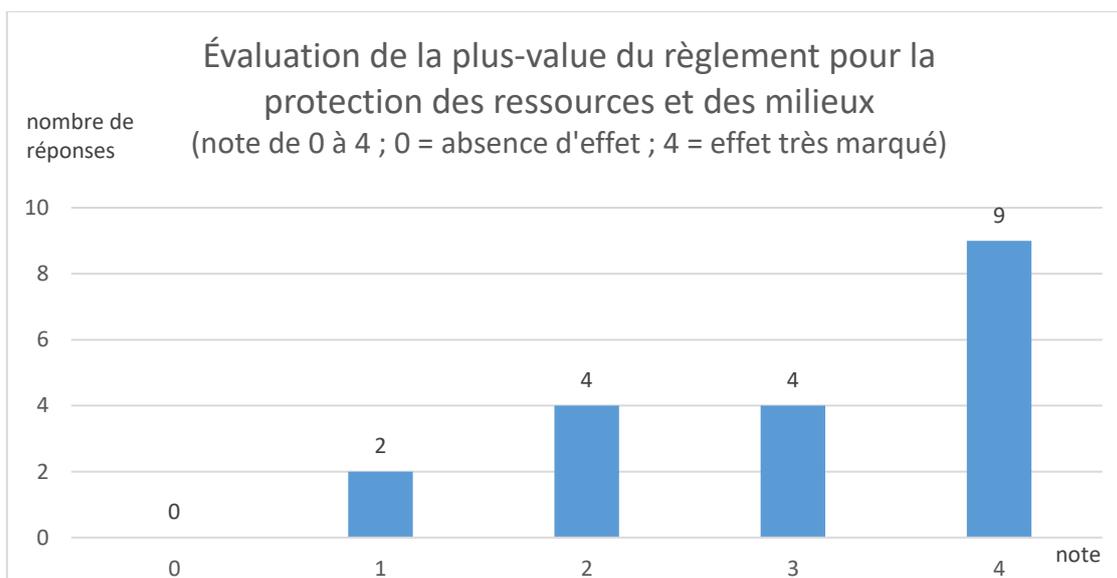
Élaboration et appropriation des règles

Généralement, des propositions de règles sont élaborées par l'animateur de SAGE ou un comité de rédaction, avant d'être débattues en CLE. Ces propositions sont basées sur les enjeux préalablement mis en évidence par l'état des lieux.

Lors de la rédaction des règles, les animateurs ont souvent recours à un **cabinet juridique** ou au **service juridique des services déconcentrés de l'Etat**. Les règles doivent être juridiquement robustes pour limiter les risques de contentieux. Cependant, les principes de gestion que les CLE souhaitent institutionnaliser ont parfois du mal à être traduits en règle. Plusieurs animateurs ont souligné l'importance du « sens » et de « l'esprit » de la règle. Il est important à leurs yeux de s'assurer qu'ils n'ont pas été perdus lors de la rédaction juridique.

Ceci est d'autant plus problématique que ce ne sont pas les CLE qui font appliquer les règles, mais les services de la police de l'eau. Respecter l'esprit de la règle implique d'en comprendre les motifs pour pouvoir correctement l'interpréter et l'appliquer. **Les animateurs travaillent avec les services de police de l'eau** pour les aider à s'approprier les règles. Dans certains SAGE, les services de la police de l'eau et les animateurs construisent ensemble des **grilles de lecture** des règles qui les explicitent et précisent comment les interpréter.

✓ Le règlement et ses effets



D'après l'enquête, les animateurs considèrent que les règlements ont un **effet marqué sur la protection des ressources et des milieux**. Les règlements permettent par exemple de justifier une modification ou un refus de projet. Ce type d'effet très concret peut expliquer le fait que les animateurs évaluent de manière positive la plus-value du règlement, tandis qu'ils sont plus nuancés par rapport aux effets du SAGE sur l'état des masses d'eau et des milieux. Le règlement relève du **principe de conformité**, ce qui implique qu'une décision administrative ou un acte individuel doit être strictement conforme à la règle (à l'inverse de la notion de compatibilité qui laisse une marge de manœuvre). Ce rapport de conformité contribue à renforcer les CLE et la prise en compte de leurs avis, par exemple face à des projets soumis à des pressions politiques, même si

cela peut s'avérer insuffisant. Certains animateurs s'interrogent sur la mise en œuvre et l'impact du règlement sur les ressources et milieux aquatiques. D'autres ont pu constater des effets positifs.

La dimension juridique donne du poids au SAGE et favorise l'implication des acteurs du territoire et des porteurs des projets. Elle ouvre une fenêtre de discussion sur les projets soit en amont, soit au moment de l'instruction des projets soumis à la loi sur l'eau. Certaines CLE reçoivent beaucoup de demandes d'avis de la part de pétitionnaires et des bureaux d'étude. Cependant, **l'aspect coercitif de la dimension juridique peut parfois créer des blocages dans la concertation.** Les animateurs font **un important travail de sensibilisation, d'explication** autour du règlement pour qu'il puisse être compris et accepté.

Au sein des CLE, les animateurs ont rapporté des **effets variés allant du renforcement de la cohésion à l'exacerbation des tensions.** Cela dépend des territoires, des problématiques et des enjeux. Les règles sur le partage de l'eau apparaissent par exemple comme faisant l'objet de tensions significatives. L'impact global du règlement sur la cohésion est néanmoins considéré comme positif, la mise en place du règlement offrant des possibilités de renouveler les débats sur l'eau.

Nous avons interrogé les animateurs pour connaître, de leur point de vue, comment les services en charge de la police de l'eau perçoivent les règlements de SAGE. Les règlements sont en effet mis en œuvre par ces services de police de l'eau. **60% des animateurs ayant participé à l'enquête pensent que le règlement est perçu comme un appui par les services de police de l'eau, tandis que 20% pensent qu'ils le considèrent comme une contrainte** (les 20% d'animateurs restant ont indiqué ne pas savoir, notamment parce que cela dépend des thématiques). Certains animateurs aimeraient davantage bénéficier de retours d'expérience des services de l'Etat sur l'utilisation des règles.

Nous avons questionné les animateurs sur les **limites du règlement** :

- une **formulation des règles souvent moins ambitieuse** que les propositions de départ ;
- les **limites du champ d'action des règles** (cf. article [L.212-5-1 II](#) du code de l'environnement) ;
- la **non-application stricte et systématique des règles** (manque de moyens, oubli ou méconnaissance, interprétations différentes d'une même règle selon les DDT pour des SAGE interdépartementaux...);
- **l'impact parfois inadéquat des règles à cause d'une mauvaise formulation** ;
- les relations parfois complexes **avec les services de l'urbanisme et ceux des installations classées pour l'environnement**, pour qui l'eau n'est pas un enjeu principal.

Pour conclure, les animateurs ont globalement une **vision positive d'une réglementation issue de la concertation.** L'élaboration d'un règlement collectivement validé est un processus complexe. Elle contribue à ce que les **règles soient mieux acceptées, ainsi que les actions qui en découlent**, même si cela implique alors des ajustements qui en limitent parfois la portée. La **question de la mise en œuvre effective des règles est centrale.** Les animateurs et les CLE ont un besoin crucial de retours sur la mise en œuvre des règles, leur suivi et le contrôle.

✓ **Prospective pour une amélioration du dispositif SAGE**

Nous avons demandé aux animateurs quelles seraient, selon eux les **pistes d'amélioration du dispositif SAGE**, au-delà des règlements. Voici les principaux éléments qui sont ressortis :

- rendre les CLE « personnes publiques associées » pour les documents d'urbanisme, de sorte qu'elles soient systématiquement consultées en cas de modification ;
- donner plus de souplesse et d'adaptabilité aux SAGE ;
- résoudre le problème de la stabilité des représentants dans la CLE, notamment après chaque épisode électoral : cela nécessite à chaque fois d'attendre la nomination puis de former les nouveaux membres ;
- avoir plus de moyens et de reconnaissance ;
- ouvrir la composition de la CLE à d'autres acteurs ;
- alléger les procédures.

En ce qui concerne la question sur les **besoins de méthodes et de connaissances** :

- la causalité entre les pressions et l'état des masses d'eau ;
- des exemples de rédaction de règles ;
- l'évaluation des incidences socio-économiques ;
- la communication auprès de différents publics ;
- les méthodes de concertation.

Que retenir de l'atelier de réflexion prospective ?

Suite aux résultats obtenus, nous avons décidé **d'élargir l'étude à une réflexion collective sur le bilan du dispositif SAGE/CLE et sur ses perspectives**. Nous avons organisé un **atelier de réflexion prospective** qui s'est tenu à Paris le 6 juillet 2018. Il y a réuni une vingtaine de personnes : **chercheurs** (Irstea, Inra, ENGEES, Cired, AgroSup Dijon, AgroParisTech...) et **praticiens de la gouvernance territoriale de l'eau** (animateurs de SAGE, représentants d'agences de l'eau, des services de l'État). C'était une journée d'échanges et de production collective. Les participants ont travaillé par petits groupes pour dresser un **bilan partagé du dispositif SAGE** : apports, limites et interrogations. Nous avons ensuite réfléchi aux **pistes d'évolution des SAGE et aux besoins de recherche**, en imaginant par groupe ce que pourraient être des « SAGE du futur » contrastés. Cet exercice de prospective a permis de réfléchir conjointement aux missions et au fonctionnement des SAGE, et de faire émerger certains grands enjeux les concernant : **effets du changement climatique, place de la gestion citoyenne, modalités d'intégration dans les politiques d'aménagement des territoires, dimension réglementaire ou encore la question de la performance écologique**. Les 3 modèles de « SAGE du futur » élaborés se trouvent dans la synthèse de l'atelier.



Synthèse de l'atelier de réflexion prospective



**Pour lancer la discussion...
quelques éléments issus du
projet ORACLE***

Sophie Lizard, Rémi Barbier
Sara Fernandez, Benoît Labbouz

Contact : remi.barbier@engees.unistra.fr

* Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE

Ces réflexions ont été présentées lors d'un **atelier du séminaire national SAGE & adaptation au changement climatique** le 25 septembre 2018 à Orléans : « [Le SAGE : quelles évolutions souhaitables ?](#) »

L'étude de terrain a-t-elle apporté de nouveaux éléments ?

Les enquêtes de terrain sont encore en cours. Elles ont d'ores et déjà permis de **rassembler un matériau très riche**. S'il ne vise pas à représenter l'ensemble des SAGE, il en **illustre la variété**. **La diversité des règlements montre que les CLE se sont emparées de cet outil pour le mobiliser et l'adapter aux problématiques locales**. Retracer l'élaboration des règlements permet de mieux comprendre comment s'articulent concertation et réglementation : **les ressources mobilisées, les échanges entre les acteurs, les effets sur la gouvernance de l'eau...** Selon les territoires, les problématiques et les acteurs, ces règlements peuvent être **appréhendés très différemment**, tant dans leur rôle, l'ambition qui leur est donnée ou encore leur place dans la concertation et la mise en œuvre des SAGE.

Quelles suites pour le projet ?

Tout d'abord, **je souhaite remercier tous les animateurs, présidents et membres de CLE, et acteurs en lien avec les SAGE, qui ont contribué à nos travaux**. **Plusieurs publications scientifiques sont prévues** pour présenter et discuter les résultats de l'analyse statistique des règles et des enquêtes des terrains. Tout au long de ce projet, la question qui revenait très fréquemment, et à tous les niveaux, est celle de **l'application des règles et de leur intégration dans les politiques d'aménagement du territoire**. Nous avons commencé à aborder cette question, notamment à travers l'enquête auprès des animateurs et l'atelier de réflexion prospective. Nous l'intégrons dans nos entretiens sur le terrain. Il s'agit là d'une dimension que nous souhaiterions désormais investir, dans le cadre d'une **réflexion plus large sur la gouvernance des territoires**.

EN SAVOIR PLUS

- Le site internet de [l'UMR GESTE](#)
- Le 4 pages – [Réglementer au plus près des territoires : le cas des Commissions Locales de l'Eau](#)
- [La synthèse de l'atelier de réflexion prospective](#)
- La [présentation du projet ORACLE](#) pendant un atelier du séminaire national SAGE & changement climatique

*

AFB : Agence française pour la biodiversité

DCE : Directive-cadre sur l'eau

DDT : Direction départementale des territoires

CLE : Commission locale de l'eau

ENGEES : École nationale du génie de l'eau et de l'environnement de Strasbourg

Irstea : Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture

Inra : Institut national de la recherche agronomique

PAGD : Plan d'aménagement et de gestion durable

SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux

SDAGE : Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux