



**ENTPE**

L'école de l'aménagement durable des territoires



**SCIENCES  
PO  
LYON**

# Travail de fin d'études

pour le diplôme d'ingénieur de l'École nationale des travaux publics de l'État

---

Année 2020-2021

Voie d'approfondissement :  
CELVN

Soutenu le 2 septembre 2021

Devant le jury composé de :

- Président du Jury : M. Jean Philippe BEDELL
- Jury Sciences Po Lyon : Mme Cécile ROBERT et Mme Marie HRABANSKI
- Maître de TFE : Mme Diane SANTENS
- Expert : Mme Sophie LIZIARD

Par Edwina EBNER

## **Analyse de la mise en œuvre opérationnelle des règles et dispositions des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)**

Organisme d'accueil :

**DREAL Auvergne Rhône Alpes**



**PRÉFET  
DE LA RÉGION  
AUVERGNE-  
RHÔNE-ALPES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Notice analytique

AUTEUR	
Nom	Ebner
Prénom	Edwina
ORGANISME D'ACCUEIL	
Nom de l'organisme	DREAL Auvergne Rhône Alpes
Localité	Lyon
Nom du Tuteur	Diane Santens
ANALYSE DU TFE	
Titre (français)	<b>Analyse de la mise en œuvre opérationnelle des règles et dispositions des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)</b>
Titre (anglais)	Analysis of the operational implementation of the rules and provisions of the Water Planning and Management Schemes (WPMS)
Résumé (français)	<p>Les SAGE ont connu des évolutions récentes, notamment avec l'introduction du règlement et le renforcement de sa portée réglementaire. Les SAGE ayant été largement étudiés sous l'angle de l'innovation apportée par la concertation, l'étude se concentrera sur la phase de mise en œuvre des règles et dispositions, en se basant sur des recherches bibliographiques, plusieurs entretiens et les réponses à un questionnaire diffusé aux animateurs et aux services police de l'eau des DDT(M).</p> <p>Sur l'ensemble du bassin Rhône-Méditerranée, des différences de mise en œuvre des règles et dispositions des SAGE ont pu être constatées. Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette hétérogénéité. La compréhension différente des acteurs concernant les concepts de conformité et compatibilité, puis l'influence de la phase d'élaboration permettent d'analyser la mise en œuvre. Le réseau d'acteurs, une fois constitué, nécessite un travail important de l'animateur afin de garder une dynamique, très variable suivant les territoires, notamment selon leur taille et les volontés politiques.</p> <p>Enfin, la façon de traduire les SAGE par les différents services des DDT(M) dans leurs documents de travail met en évidence des faiblesses dans la communication interservices. L'association plus systématique des animateurs à la rédaction de certaines notes et leur participation à des réunions permettraient de mieux prendre en compte les enjeux de l'eau.</p> <p>Des manques de moyens sont finalement constatés, concernant différentes phases dans la mise en œuvre du SAGE (suivi, contrôle, animation...).</p>

Résumé (anglais)	<p>Recent developments have affected SAGE, including the introduction of the regulation and the strengthening of its regulatory scope. As SAGE has been extensively studied from the point of view of the innovation brought by consultation, the review will focus on the implementation phase of the rules and provisions, based on bibliographic research, several interviews and responses to a questionnaire distributed to facilitators and DDT(M) Water Police.</p> <p>Across the Rhône-Méditerranée basin, differences in the implementation of SAGE rules and provisions have been noted. Several factors explain this heterogeneity. The different understanding of the actors regarding the concepts of compliance and compatibility, and then the influence of the elaboration phase make it possible to analyse the implementation. The network of actors, once formed, requires an important work of the facilitator in order to keep a dynamic, very variable among the territories, depending in particular on its size and the political wills. Finally, the way in which the various DDT(M) departments translate SAGE into their working documents demonstrates weaknesses in inter-service communication. More systematic involvement of facilitators in the writing of certain notes and in meetings would allow better consideration of water issues.</p> <p>Lack of resources are finally noted, concerning different phases in the implementation of SAGE (follow-up, monitoring, animation, etc.).</p>		
Mots-clés (français, 5 maxi)	SAGE, règlements, réseau, animateur, politique		
Mots-clés (anglais, 5 maxi)	WPMS, regulations, network, animator, policy		
Termes géographiques (français)	Bassin Rhône-Méditerranée		
<b>COLLATION</b>			
	Nb de pages	Nb d'annexes (nb de pages)	Nb de réf. biblio.
	108	4	55

# Déclaration de travail personnel

---

Je déclare que ce rapport constitue l'aboutissement d'un travail personnel et ne peut être suspecté de plagiat.

Le travail présenté distingue explicitement ce que j'ai produit de ce que j'ai emprunté à d'autres. A ce titre, les citations sont clairement identifiables et les sources (écrits, images) qui ont alimenté ma réflexion sont référencées.

# Remerciements

---

Je tiens d'abord à remercier tous ceux qui ont participé à la rédaction de mon travail de fin d'études.

Ainsi, je remercie ma tutrice Mme **Diane SANTENS**, chargée de mission politiques territoriales de l'eau, pour sa patience, sa disponibilité et surtout ses judicieux conseils, qui ont contribué à alimenter mes réflexions. Elle a su être présente et à l'écoute lors de mes doutes, notamment durant cette période particulière. Merci aussi de m'avoir fait confiance et permis de réaliser une présentation le 03 juin 2021, pour définir les objectifs de ce stage. Je remercie également tous les membres présents lors de notre présentation et qui ont par la suite interagi.

Je remercie les personnes qui ont accepté de participer à mes entretiens et qui m'ont permis d'étayer ma réflexion, ainsi que tous les participants au questionnaire en ligne. Leurs réflexions m'ont permis de recueillir des données précieuses afin de construire les préconisations pour la mise en œuvre des SAGE.

Je tiens également à remercier la délégation de bassin de la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes en général pour m'avoir accueilli durant ma période de stage et m'avoir intégré au sein du service.

Enfin, je remercie ma tutrice école pour Science Po Lyon, Mme **Cécile ROBERT**, pour son aide et ses réponses, afin d'apporter une dimension plus sociologique à ce travail.

Je remercie encore Mme **Sophie LIZIARD** qui a accepté d'évaluer ce travail en tant qu'experte concernant l'aménagement et la durabilité du territoire, et surtout son analyse des règlements des SAGE, dans le cadre du projet ORACLE.

# Sommaire

---

Notice analytique .....	2
Déclaration de travail personnel .....	4
Remerciements .....	5
Sommaire .....	6
Table des acronymes .....	8
Introduction.....	9
Définitions et évolutions de l’outil SAGE.....	9
L’analyse des SAGE dans le cadre de la politique de gestion de l’eau en France.....	11
Présentation du territoire d’étude : le bassin Rhône Méditerranée.....	14
Contexte et insertion du stage dans les études existantes et en cours .....	16
Problématique.....	20
L’analyse des politiques publiques pour comprendre la mise en œuvre de l’outil du SAGE .....	23
Annonce du plan .....	27
Méthodologie de travail.....	28
1.    Typologie des règles et premiers éléments de mise en œuvre .....	31
1.1    La portée réglementaire et juridique : différences entre compatibilité et conformité....	31
1.2    Analyse quantitative des règles des SAGE .....	33
1.3    Des premières différences de mise en œuvre, liées aux thématiques.....	37
1.4    Les règles : une justification de l’action des services ?.....	38
1.5    Questionnements premiers issus des entretiens exploratoires .....	40
2.    Une mise en œuvre variable, affectée par les relations entre acteurs.....	42
2.1    L’importance de la phase d’élaboration et son influence sur l’applicabilité des règles ...	42
2.2    Règles et dispositions : une diversité d’interprétation.....	46
2.3    L’influence des relations variables au sein du réseau d’acteurs.....	49

2.4	Le manque de clarté de la phase de suivi .....	59
2.5	A retenir.....	65
3.	Le processus de traduction opérationnelle des enjeux dans les documents des différents services .....	67
3.1	La mise en œuvre directe des SAGE par les services police de l'eau .....	67
3.2	Des difficultés de communication entre les services de la DDT(M) .....	70
3.3	Favoriser l'association plus systématique des animateurs et des CLE .....	77
3.4	L'utilisation du SAGE comme stratégie de maîtrise.....	81
3.5	A retenir.....	83
4.	Conclusion .....	85
5.	Préconisations .....	88
	Liste des illustrations .....	91
	Bibliographie.....	93
	Annexes .....	99

# Table des acronymes

---

**CE** : Code de l'Environnement

**CLE** : Commission Locale de l'Eau

**DCE** : Directive-Cadre sur l'Eau

**DREAL** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

**DRIRE** : Direction régionale de l'industrie de la recherche et de l'environnement

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

**EPCI** : Établissement Public de Coopération Intercommunale

**EPTB** : Établissement Public Territorial de Bassin

**ERC** : Éviter Réduire Compenser (objectif zéro perte nette)

**GEMAPI** : Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations

**ICPE** : Installations Classées pour la Protection de l'Environnement

**IOTA** : Installations, Ouvrages, Travaux, Activités

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

**LEMA** : Loi sur l'Eau et les Milieux Aquatiques

**MISEN** : Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature

**ORACLE** : Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE

**PAGD** : Plan d'aménagement et de gestion durable

**PAPI** : Programme d'action de prévention des inondations

**PLU (i)** : Plan Local d'Urbanisme (Intercommunal)

**PPR (i)** : Plan de Prévention des Risques (Inondation)

**RM(C)** : Rhône-Méditerranée (Corse)

**SAGE** : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

**SCoT** : Schéma de Cohérence Territoriale

**SDAGE** : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

**SIG** : Système d'Information Géographique



## Introduction

### Définitions et évolutions de l'outil SAGE

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est un document de planification de la gestion de l'eau à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente (bassin versant, aquifère...). Il fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau, en tenant compte des spécificités des territoires.

Il correspond à la déclinaison plus locale du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), élaboré à l'échelle du bassin hydrographique. Ces documents sont les supports de mise en œuvre de la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) et ont été instaurés par la loi sur l'eau du 3 janvier 1992.

Sur le territoire français, « 68 SAGE ont été identifiés comme nécessaires par les SDAGE approuvés en 2009 (période 2010-2015) et 62 SAGE ont été identifiés comme nécessaires par les SDAGE approuvés en 2015 (période 2016-2021) pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés par la DCE » (Gest'eau).

Le SAGE est un document élaboré par les acteurs locaux (élus, associations, représentants de l'État, ...) réunis au sein de la commission locale de l'eau (CLE). Ces acteurs locaux établissent un projet collectif et concerté pour une gestion équilibrée des ressources en eau et des milieux aquatiques. Les orientations et dispositions du SAGE sont consignées dans un document de planification, appelé Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD).

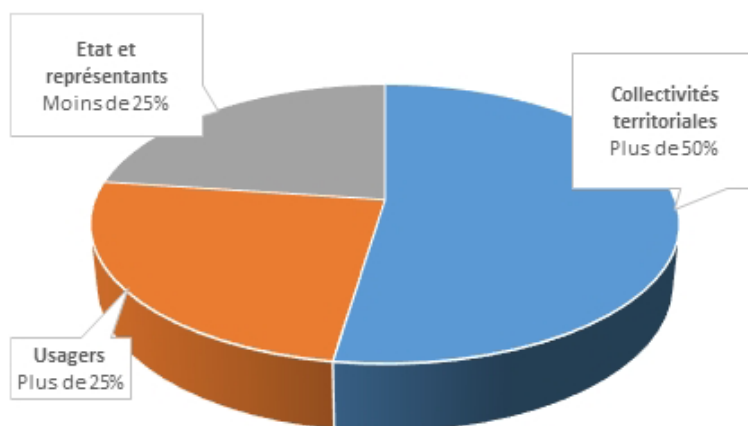


Figure 1 : Composition type d'une CLE, Office International de l'Eau

La concertation lors de l'élaboration d'un SAGE est donc un aspect particulièrement important, qu'il conviendra de détailler, notamment grâce aux travaux de plusieurs auteurs. Cette participation du public augmente donc la portée du SAGE, puisqu'il est issu d'un consensus et de compromis entre les différents acteurs. La participation permet d'introduire les enjeux du « monde commun » dans les décisions politiques, et également de permettre une mise en œuvre facilitée grâce à des documents acceptés par tous. La construction de cette concertation doit ainsi rester libre et dépendre des particularités des territoires : c'est dans « l'apprentissage social » que pourra se faire une élaboration efficace (Alain, 2001).

La vocation et le contenu des SAGE ont été renforcés en 2006, avec l'adoption de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), qui a notamment intégré un règlement dans les documents du SAGE. Ce règlement consiste en des règles édictées par la CLE pour assurer la réalisation des objectifs prioritaires du PAGD. Il s'impose à l'administration et aux tiers dans un rapport de conformité (les projets visés doivent respecter scrupuleusement les règles du SAGE). Le PAGD, quant à lui, s'impose aux décisions administratives dans le domaine de l'eau et aux documents d'urbanisme dans un rapport de compatibilité. Le règlement constitue donc un renforcement important de la portée juridique du SAGE. En cas de non-respect des règles, des sanctions administratives et pénales peuvent être prononcées.

La mise en place de la compétence GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations), au 1<sup>er</sup> janvier 2018, a également marqué le début d'un troisième cycle dans la mise en œuvre des SAGE (Annexe 1). Cette réforme donne de nouvelles compétences obligatoires aux intercommunalités et renforcent leur place au sein des CLE. La question, pour les EPCI-FP (Établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre), de la priorisation de leurs nouveaux champs d'action amenés par la GEMAPI, en lien avec le SAGE va donc être posée (MTES, 2020).

Lors de l'élaboration du SAGE mais également lors de sa mise en œuvre, les relations entre l'animateur, le bureau de la CLE et les services de l'État sont importantes. La portée juridique du SAGE entraîne une implication forte des services de l'État (aide à la rédaction des documents, révision des autorisations/déclarations loi sur l'eau ou Installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE), application des règles et dispositions prescriptives du SAGE lors de l'instruction des dossiers, mais aussi contrôles, sanctions...).

## L'analyse des SAGE dans le cadre de la politique de gestion de l'eau en France

L'analyse des politiques publiques sur l'environnement, et notamment celles liées à l'eau depuis les années 1960, permet de comprendre la place privilégiée prise par les SAGE en tant qu'outil innovant.

D'abord, la loi de 1964, qui a créé les Agences financières de bassin, marque la recomposition de l'action publique dans le domaine de l'eau, jusqu'alors menée par l'État central (Richard, Rieu, 2009).

Ensuite, une prise de conscience environnementale intervient, et se concrétise par la mise en œuvre des premiers contrats de rivière au début des années 1980. Ils représentent un engagement moral, sans réel portée réglementaire, et sont un des premiers outils de gestion concertée. Par ailleurs, leurs effets restent limités et jugés insuffisants (Brun, 2010).

Ce constat nécessite de la part du ministère de l'Environnement un bilan de la politique de l'eau à la fin de cette décennie. L'enjeu pointé de la gestion de l'eau réside dans un équilibre entre droit privé des riverains et intérêt général. Limiter le premier droit cité, tout en augmentant le pouvoir de police sur l'eau des institutions publiques permettrait de parvenir à une meilleure gestion de l'eau. Complémentairement à ces constats, « S'il est souhaitable de réfléchir à un territoire de gestion commun, cette disposition ne serait suffisante sans un dispositif capable de coordonner les différentes opérations entre elles : la **territorialisation** et la **planification** sont indissociables ». (Ghiotti, 2010).

Les lois citées précédemment créent donc de nouveaux espaces de décisions, à des échelles comprises entre le niveau européen et le niveau local. Cette recomposition s'est d'autant plus accrue avec les lois de décentralisation de 1982 et 2003.

Ainsi, fort de ces constats, les SDAGE et SAGE sont introduits en 1992 par la loi sur l'eau, afin de répondre à ces nouveaux objectifs de gestion. De façon concomitante, émerge au niveau européen la notion de gestion à l'échelle d'un territoire « cohérent », qui sera celle du bassin versant. Le concept de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est porté politiquement, et de façon plus forte à la suite des conférences de Dublin et de Rio de 1992 (Molle, 2012).

Concernant la construction de la loi, les collectivités acceptent mal cette imposition de gestion de l'eau et cherchent à être majoritaires au sein des CLE (50% de représentation, par rapport à 1/3 initialement prévu).

Après l'entrée en vigueur de la loi, les études datant de 2010 montrent une excellente dynamique des SAGE jusque dans les années 2000. Cette nouvelle échelle de gestion est innovante : « D'une approche centrée sur le zonage et la gestion sectorielle de la qualité de l'eau à une approche globale et territoriale, les outils de gestion locale de l'eau opèrent un renversement de paradigme. La finalité du projet n'est plus gérer une rivière traversant un territoire mais de gérer un territoire traversé par une rivière où la ressource doit être partagée entre usagers » (Ghiotti, 2010).

De plus, les études sur la gouvernance territoriale, qui est redéfinie par l'entrée en vigueur des SAGE, sont réalisées à différents niveaux. L'approche traditionnelle consiste à voir ce nouveau type de gouvernance principalement sous l'angle de la participation du public : « la définition collective des objectifs : ceux-ci ne relèvent plus d'un intérêt général appréhendé comme un principe supérieur universel, mais d'un intérêt collectif co-construit et contextualisé. Ces pratiques induisent de nouvelles répartitions des rôles et une meilleure reconnaissance des acteurs dont les ressources, en termes de savoirs locaux et de compétences, contribuent au concept d'intelligence territoriale ». Cette approche présente également les autres facteurs à ne pas négliger, tels le pilotage et la mise en œuvre d'une gestion intégrée (Rey-Valette et al., 2011). Ainsi, la majorité des travaux se concentrent sur l'innovation que représentent les SAGE en termes d'outils de concertation. Des guides expliquent ainsi la concertation entre acteurs et comment la mener de façon efficace (Barret, 2003).

L'appropriation des SAGE et la compréhension de leur processus par l'ensemble des acteurs sont donc essentielles, afin de permettre un portage du SAGE. En effet, « Le contexte de l'émergence d'un SAGE et en particulier l'éventuelle situation de crise ou de conflit n'est pas sans incidence, et à ce titre la volonté politique d'acteurs clés est essentielle » (Grujard, 2003).

Les travaux de Dionnet et Guérin-Schneider se distinguent en essayant alors d'étudier la coordination inter-organisationnelle des acteurs engagés dans la prise de décision. Les résultats de l'étude montrent que les « freins à la coordination n'agissent pas avec la même intensité sur les différentes organisations, en raison de différences liées à leur environnement institutionnel et aux capacités et positions des personnes qui les composent » (Dionnet, Guérin-Schneider, 2014).

La nouvelle échelle de gestion des SAGE représente donc une échelle plus pertinente et avantageuse. En effet, l'exemple de la rivière Drome montre les avancées permises par le SAGE sur la gestion à cette échelle. La territorialisation de la politique de l'eau faite par le SAGE repose sur la distinction d'une double dimension. D'une part, la dimension territorialisée rend compte de la mise en œuvre d'une politique de gestion nationale à une échelle plus locale, déclinée aux spécificités du territoire. D'autre part, la « dimension territorialisante » présente l'appropriation des enjeux du territoire par ses acteurs, mais aussi le lien avec l'aménagement du territoire (Girard, Rivière-Honegger, 2014).

Par ailleurs, les études des années 2010, révèlent également des difficultés dans la mise en œuvre des SAGE. A partir de 1998, après une phase croissante du nombre de SAGE, la dynamique s'essouffle, moins de SAGE et de CLE sont approuvés. Le SAGE est alors perçu comme un outil astreignant, déséquilibrant les différentes relations entre acteurs sur un territoire et questionnant les échelles de gestion de l'eau.

Une difficulté réside également dans le temps nécessaire à son élaboration. D'une part la procédure est longue, et d'autre part l'échelle temporelle s'articule difficilement avec les mandats des élus (Grujard, 2003).

Une question alors posée actuellement par les études est : le SAGE et son règlement peuvent-ils donc représenter un moyen de renforcer la politique environnementale en France, tout en se plaçant à une échelle très locale et en innovant les formes de gouvernance ?

## Présentation du territoire d'étude : le bassin Rhône Méditerranée

### Caractérisation du bassin Rhône Méditerranée

Le bassin Rhône-Méditerranée s'étend sur 5 régions et 29 départements, ce qui représente 120 000 km<sup>2</sup>, soit environ 20 % de la superficie du territoire national. Il est à remarquer qu'une majorité des territoires situés dans le sud-est de la France présente un déséquilibre entre l'eau disponible dans le milieu naturel et les prélèvements effectués, afin de répondre aux différents besoins et usages sur le bassin (Comité de Bassin Rhône-Méditerranée, 2019). Ces usages sont divers et vont de l'agriculture, l'activité industrielle, à également l'activité touristique, puisque le littoral méditerranéen et la montagne présentent une forte attractivité.

Afin de caractériser la ressource en eau dans le bassin, dans le cadre de la DCE, le terme de masse d'eau est utilisé et commun à l'ensemble des pays européens : « La masse d'eau correspond à tout ou partie d'un cours d'eau ou d'un canal, un ou plusieurs aquifères, un plan d'eau (lac, étang, retenue, lagune), une portion de zone côtière. » (Drôme, 2016). Cette définition permet de rendre compte des caractéristiques physiques, chimiques et des pressions et enjeux concernant une masse d'eau, vue de façon homogène. Le bassin Rhône-Méditerranée comprend au total 2771 masses d'eau de surface et 238 masses d'eau souterraine (Agence De L'eau Rhône-Méditerranée & Corse, 2019).

Un des objectifs prônés par la DCE (Directive Cadre sur l'Eau) est ainsi l'atteinte du bon état chimique et écologique des masses d'eau de l'ensemble des États membres.

### L'articulation avec le SDAGE Rhône Méditerranée

Ce mémoire s'attache à étudier le territoire du bassin Rhône-Méditerranée, sur lequel 34 SAGE sont en cours.

De plus, en articulation avec les SDAGE 2010-2015 et 2016-2021, 16 territoires ont été identifiés, afin de mettre en place un SAGE, identifié comme nécessaire. Il reste encore, comme le montre la carte ci-dessous des territoires où les SAGE sont en cours d'élaboration (Site Eau RMC).

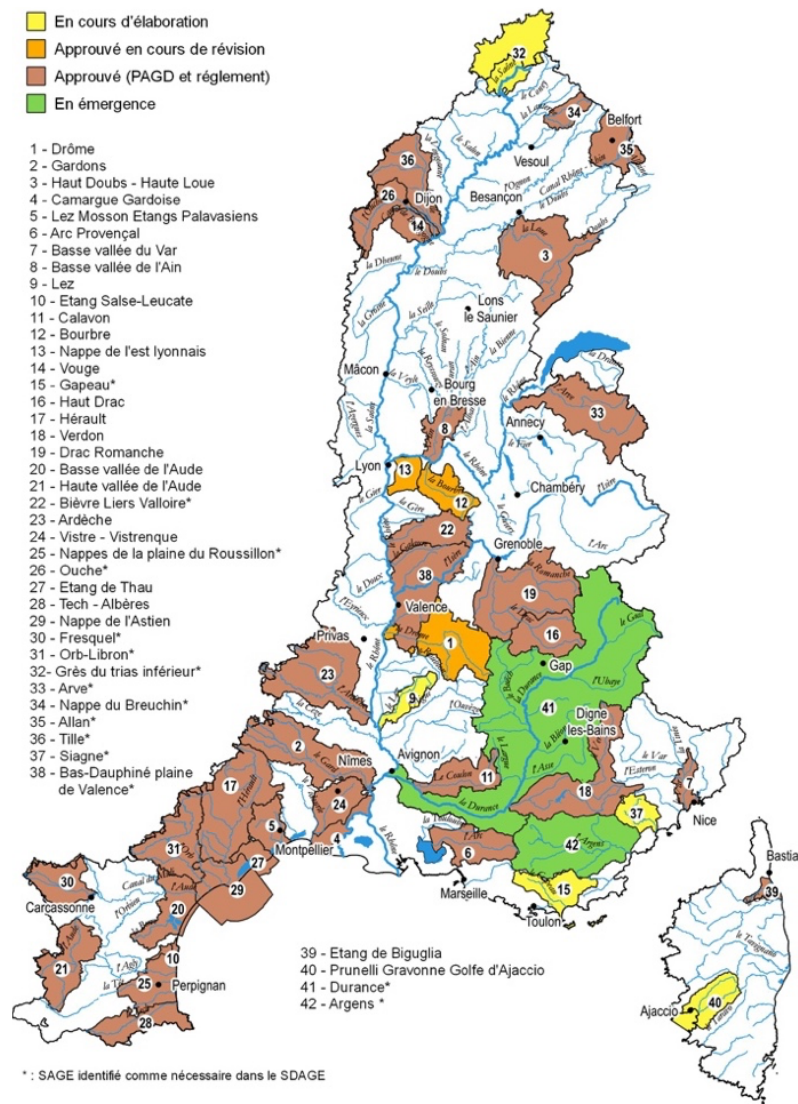


Figure 2 : État d'avancement des SAGE- décembre 2020, Agence de l'eau RM

Actuellement, le projet de SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 a été adopté par le comité de bassin en septembre 2020. Il est en cours d'élaboration depuis juillet 2018 et est soumis à la consultation du public et des partenaires institutionnels depuis le 1<sup>er</sup> mars 2021. Afin de satisfaire les objectifs de ce SDAGE, ce-dernier a identifié 2 nouveaux SAGE nécessaires.

L'approbation prochaine du nouveau SDAGE pourra donc avoir pour conséquence l'élaboration ainsi que la révision de plusieurs SAGE sur le territoire Rhône-Méditerranée, afin de prendre en compte les nouveaux enjeux pointés.

## Contexte et insertion du stage dans les études existantes et en cours

### Présentation de l'encadrement

Tout d'abord, le fait d'être associée à la délégation de bassin Rhône-Méditerranée m'a permis de donner une certaine couleur à ce travail. L'obtention des contacts était ainsi plus facile, grâce aux listes de diffusion de la délégation de bassin et de leurs référents sur la gestion locale. Les entretiens exploratoires auprès de ces derniers ont également été un moyen de se faire connaître auprès d'eux, afin de diffuser le questionnaire aux services polices de l'eau de leurs départements, et de les encourager à répondre.

Les points prévus avec le chef du pôle délégation de bassin Rhône Méditerranée par intérim et avec l'Agence de l'eau, afin de présenter les avancées du stage, ont permis de cadrer les différentes phases de ce mémoire. Les conseils donnés ont pu alors orienter le travail sur des aspects plus techniques et en lien avec le SDAGE.

De plus, la participation à des webinaires m'a aussi permis d'être reconnue par les différents destinataires du questionnaire. La journée des animateurs SAGE a notamment été un moyen d'être présentée aux animateurs, qui ont largement participé à cette réunion. Les questions posées lors des échanges, après la présentation du stage, ont ainsi permis de clarifier la portée du stage et leur rôle dans le recueil de données nécessaires à la mise en exergue de bonnes pratiques et de préconisations. Certains avaient en effet fait part, lors des entretiens, de leur incompréhension concernant l'utilité du stage, par rapport aux différentes études en cours. Le fait d'avoir déjà été consultés pour répondre à plusieurs questionnaires récemment ne les encourageait pas à répondre aux sollicitations supplémentaires.

La réunion du 3 juin a ainsi permis de rétablir le contexte et les différences du stage avec les projets sur les SAGE menés actuellement et les consultations en cours.

### Articulation du stage avec les différentes évaluations des SAGE

Ce travail se positionne ainsi à l'interface de plusieurs études passées ou en cours, afin de rendre compte de l'évaluation de l'outil du SAGE, mettant en œuvre la DCE.



En 2012, après 20 ans de mise en œuvre des SAGE, une politique d'évaluation des SAGE a été lancée sur le bassin Rhône Méditerranée. Six ans après l'entrée en vigueur de la LEMA, il ressort deux composantes, caractérisant la politique des SAGE : une composante historique (en vert), marquée par l'empreinte forte de la concertation, et une composante plus récente (en mauve) mise en lumière par l'évaluation, et qui correspond à la montée en puissance du lien entre gestion de l'eau et aménagement du territoire (Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse, 2012).

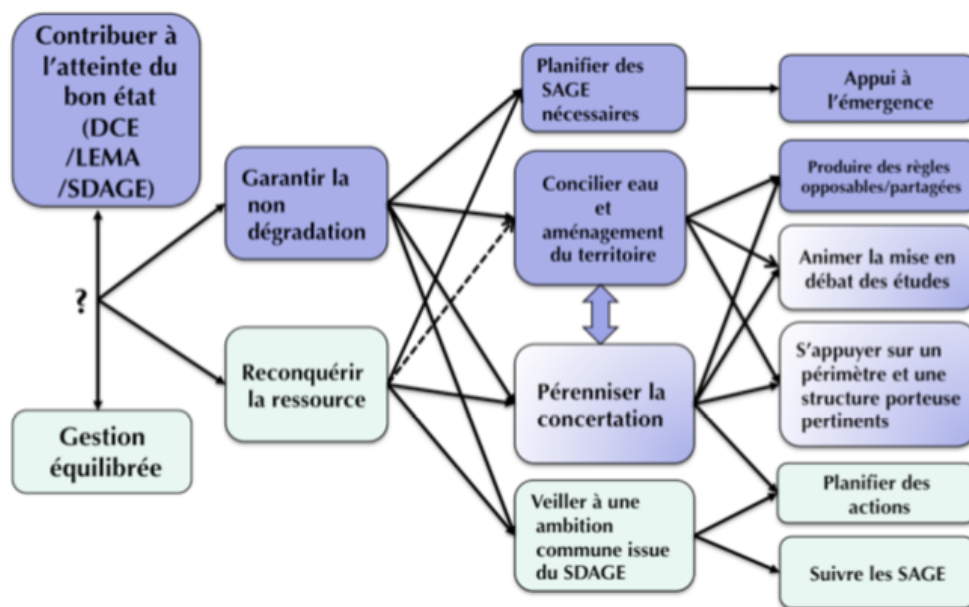


Figure 3 : Finalités et ressources pour la mise en œuvre des SAGE, Évaluation de la politique des SAGE sur le bassin RM, 2011

Plusieurs enseignements, concernant les deux composantes présentées sur le schéma ont pu être tirés de cette évaluation. La première dimension, montre que la concertation est largement considérée comme une plus-value pour les SAGE, malgré la lenteur reconnue comme un coût nécessaire à l'efficacité des SAGE.

La deuxième dimension concernant l'aménagement du territoire n'est pas encore suffisamment investie. Cela est dû à la méconnaissance encore manifeste de la portée juridique assez récente des SAGE et d'une frilosité à l'utiliser comme un outil à part entière de planification sur le territoire.

Enfin, des fragilités sont pointées, concernant le lien entre échelle locale et échelle de bassin. Il est bien mis en œuvre au niveau technique (grâce à un accompagnement historique de l'Agence de l'eau et de l'État dans la concertation), mais au niveau politique des progrès sont encore nécessaires. En effet il existe parfois des tensions avec les acteurs locaux, pouvant se sentir engagés dans une relation de pouvoir déséquilibrée et trop encadrés par les acteurs de l'échelle du bassin.

Trois recommandations ont ainsi été formalisées à la suite de cette évaluation :

- Renforcer l'utilisation des SAGE comme outil fort pour l'aménagement du territoire ;
- Rendre compte de l'articulation des SAGE, comme outil spécifique, et des autres documents ;
- Mieux accompagner les SAGE et les mettre en réseau.

Par la suite, à l'échelle nationale le projet ORACLE a été lancé en 2017, par une équipe de recherche entre chercheurs de l'ENGEES et de l'Irstea. Il cherchait à aborder de façon originale les SAGE, et pas seulement au prisme de sa dimension forte dans la concertation.

Le projet a donc commencé par étudier le règlement, son contenu et son élaboration. La question de départ était donc : « Comment la CLE, un dispositif de gouvernance basé sur la concertation, crée des règles opposables aux tiers ? ».

Cela a amené ensuite à un élargissement du domaine d'étude, à l'outil SAGE de façon plus générale.

Les règlements ont donc été d'abord analysés sous un angle quantitatif, aboutissant à la création d'une base de données des règles de SAGE sur Gest'eau, faisant suite au projet ORACLE, piloté par le laboratoire Gestion Territoriale de l'Eau et de l'Environnement (GESTE) de l'ENGEES. Il en est ressorti que certains champs proposés par la loi sont encore peu réglementés dans les SAGE (épandages agricoles, aires de captage) (Liziard, Barbier, Fernandez, 2020).

L'aspect qualitatif, étudié au travers d'entretiens avec des acteurs des CLE et d'une enquête diffusée aux animateurs SAGE, a permis de montrer certaines difficultés dans l'élaboration et surtout la mise en œuvre des SAGE (Liziard, Barbier, Fernandez, à paraître). La dimension juridique a pu être vue comme un facteur exacerbant les tensions et pouvant limiter les champs dans l'élaboration du SAGE. Cependant la concertation est vue comme une réelle plus-value, favorisant l'acceptation du règlement par les acteurs du territoire. La mise en œuvre a également pu être considérée comme l'étape clé dans la vie d'un SAGE, nécessitant une animation dynamique, afin de faire connaître le SAGE et d'avoir un suivi sur les règles et dispositions. Par ailleurs, une des limites de l'étude est justement de n'avoir interrogé que les personnes directement en charge de l'élaboration du règlement. Une perspective lancée par l'étude serait donc d'interroger ceux qui mettent en œuvre les règles au quotidien, par exemple les services police de l'eau. C'est justement un objectif du présent mémoire.

Enfin, après 30 ans de mise en œuvre, le ministère de la Transition Écologique a lancé l'étude évaluative nationale de la politique des SAGE en septembre 2020. Les résultats sont prévus pour janvier 2022 et chercheront à identifier et faire ressortir les plus-values de cet outil, ainsi que les freins et leviers à l'efficacité du dispositif (MTES, 2020).

La première phase de cadrage ayant été conclue, plusieurs éléments en sont ressortis. Trois piliers des SAGE ont été identifiés : le territoire en lien avec l'approche hydrographique, la gouvernance grâce à la CLE, surnommée le mini-parlement de l'eau et la planification stratégique, correspondant à une innovation de la gestion de l'eau, plus stratégique et sur le long terme, en comparaison aux autres outils (contrats de rivière).

S'appuyant sur ces piliers, l'évaluation sera guidée par les évolutions plus ou moins récentes qui ont impacté ou sont en passe d'impacter les SAGE. Des facteurs internes, comme la portée réglementaire, ou la notion de SAGE nécessaire seront ainsi étudiés, tout comme des éléments plus extérieurs, concernant les évolutions des politiques de l'eau et d'autres politiques.

L'étude sera organisée de la façon suivante :

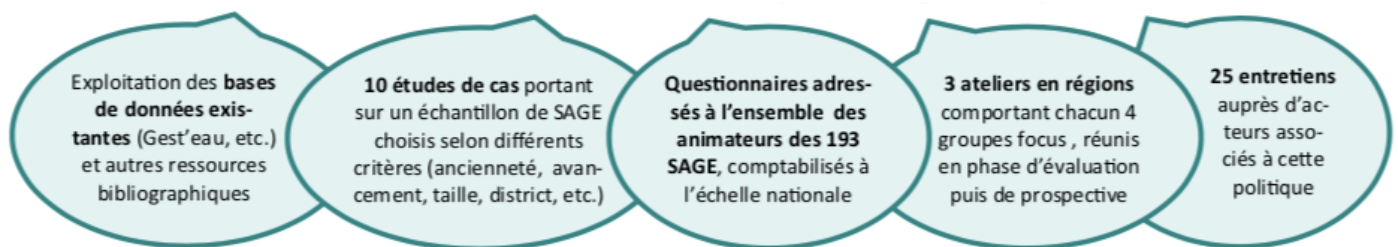


Figure 4 : Schéma de l'organisation de l'étude nationale. Lettre d'information n°1, décembre 2020

Il est possible de remarquer que la méthode est très similaire à celle utilisée dans ce mémoire. La particularité de ce dernier étant qu'il réalise une focalisation sur le règlement et les dispositions prescriptives, et que l'échelle est celle du bassin Rhône-Méditerranée. L'objectif étant d'étudier également l'appropriation de la portée réglementaire et prescriptive des SAGE par les différents territoires, dans le but d'identifier des bonnes pratiques et préconisations à partager à l'ensemble du réseau d'acteurs.

Finalement, les réunions d'échanges avec Claire Morand, Cheffe de projet SDAGE, SAGE et gestion locale de l'eau à l'Agence de l'eau RMC, et membre du groupe de travail national sur les SAGE ont également permis de comprendre la place de ce travail au sein des différentes évaluations et consultations ayant lieu simultanément.

## Problématique

Ce stage, piloté par la délégation de bassin à la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes, m'a ainsi permis de me placer à une certaine échelle d'étude, me donnant une vision d'ensemble sur le bassin. Plusieurs questions analytiques, concernant la mise en œuvre au niveau local des règles et dispositions sont intervenues.

### Typologie de règles et dispositions, et rédaction

Dans un premier temps, il conviendra d'étudier les différentes règles et thématiques constituant les SAGE. Cette typologie permettra de se demander : Quelles sont les règles et dispositions qui s'appliquent de façon efficace, et celles qui au contraire posent des difficultés (difficultés d'application au moment de l'instruction, qui génèrent des recours en contentieux...) ?

### Les pratiques des services de l'État

À la suite de l'élaboration des différents documents constituant les SAGE, les services de l'État jouent un rôle majeur dans leur mise en œuvre et leur traduction. Cela fait intervenir différents services, puisque le SAGE établit des dispositions dans plusieurs domaines, interagissant entre eux. Ils peuvent également être en lien avec l'animateur SAGE, chargé notamment de l'animation de la CLE.

-Comment les services de l'État, notamment les services de la police de l'eau, de l'urbanisme, et les instructeurs ICPE, s'approprient-ils les règles et dispositions des SAGE et comment les appliquent-ils ? Comment ces différents services collaborent-ils entre eux et avec l'animateur SAGE ?

-Comment traduisent-ils les dispositions et règles des SAGE dans les porter à connaissance et notes d'enjeux des documents d'urbanisme, dans leur doctrine d'instruction des dossiers (ayant pour objectif d'apporter quelques clarifications concernant la définition d'une règle commune, qui s'appliquera pour tous les projets à venir) et dans leurs politiques d'opposition à déclaration (possibilité pour le préfet de s'opposer au projet s'il est jugé incompatible avec les dispositions du SAGE) ?

-Comment suivent-ils et contrôlent-ils l'application des règles et dispositions du SAGE par les porteurs de projet ?

### Les pratiques des animateurs SAGE et des CLE

Les animateurs SAGE et les CLE ne sont pas directement chargés de la mise en œuvre du SAGE. Ils participent plus particulièrement à son élaboration et au suivi de cette politique. Une fois le SAGE adopté, la CLE veille à la bonne application des préconisations et des prescriptions inscrites dans le SAGE, ainsi qu'à la mise en place des actions.

La CLE est présidée par un élu local et est composée de trois collèges : les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux (au moins la moitié des membres de la CLE) ; les usagers (agriculteurs, industriels, etc.), les propriétaires fonciers, les organisations professionnelles et les associations concernées (au moins le quart des membres) ; l'État et ses établissements publics (au plus le quart des membres) (Gest'eau).

Plusieurs questions font donc échos à la définition des missions des CLE et des animateurs SAGE :

-Comment les animateurs SAGE et les CLE œuvrent-ils au quotidien pour que les règles et dispositions du SAGE soient appliquées ?

-Comment suivent-ils les effets des règles et des dispositions ?

### Questions transversales

À la suite de l'analyse séparée des pratiques des acteurs évoqués précédemment, il pourra être intéressant d'étudier les relations et les attentes concernant les services de l'État et les CLE.

Nous pourrions alors nous demander :

-Quelles sont d'une manière générale les difficultés, les besoins, les pistes d'amélioration et de solution, tant du point de vue des services de l'État que de celui des animateurs SAGE, en matière d'applicabilité des règles et dispositions du SAGE ?

-Qu'est-ce que les animateurs SAGE et les CLE attendent des services de l'État ?

Qu'est-ce que les services de l'État attendent d'un SAGE et de la CLE ?

Comment améliorer le fonctionnement entre l'animateur et la DDT pilote ? (Avis de la CLE sur les dossiers, PAOT (Plans d'actions opérationnels territorialisés) /plan de contrôle, implication dans les réunions des MISEN, etc.)

Finalement, la problématique générale se dégageant de ces différentes questions peut se poser de la manière suivante : **quels sont les freins et obstacles à la mise en œuvre de l'outil SAGE et quels sont les leviers pour l'améliorer ?**

## L'analyse des politiques publiques pour comprendre la mise en œuvre de l'outil du SAGE

### La traduction des SAGE par les services de l'État

Les SAGE sont donc des instruments de l'action publique, ils ne sont pas neutres et présentent une épaisseur qui leur est propre. Il convient donc d'abord de comprendre la fabrication de cet outil, issu de la loi sur l'eau de 1992. En effet, une entrée par les acteurs fabriquant ces instruments est intéressante, puisque « comprendre qui sont ces acteurs et comment ils agissent est un aspect fondamental de toute conception d'instrument de politique publique » (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2014). Différents acteurs sont impliqués dans la construction de cet instrument, il est donc important de comprendre, dans un premier temps, leurs relations et les raisons du choix de cet instrument plutôt qu'un autre.

Cette partie de l'analyse représente une introduction et une entrée en matière afin de comprendre les objectifs et les variables agissant sur les acteurs ayant composé les SAGE.

Dans un second temps, il conviendra de comprendre la traduction des SAGE, par les services de l'État, dans les porter à connaissance et notes d'enjeux des documents d'urbanisme, dans les doctrines d'instruction des dossiers et dans les politiques d'opposition à déclaration. Cette partie sera interrogée grâce au terrain d'enquête de la DREAL où j'ai effectué mon stage.

Les services de l'État sont ainsi en relation afin de construire la traduction des SAGE. Ces relations comportent des jeux de pouvoirs et des déséquilibres. En effet : « Concrètement, la DREAL, dont le souci est d'obtenir une adéquation la plus parfaite possible entre ressources mobilisées et objectifs ministériels, n'apparaît pas toujours en mesure de connaître avec précision ce que font les DDT(M) sur le terrain. » (Poupeau, 2013). Ces déséquilibres, passant par des différences budgétaires, influent donc sur le travail de traduction des services.

De plus, la traduction implique une prise de parti des acteurs et des conséquences sur la mise en œuvre des documents. Afin de comprendre ces dernières, il convient d'étudier la prise de décision des acteurs. Nous nous intéresserons plus particulièrement au processus de décision plutôt qu'à un instant clé, appelé moment de la décision. Le processus de décision, dans la traduction des SAGE peut être analysé à travers les recherches de Lindblom. Ce dernier, dans *The science of « muddling Through »*, compare deux méthodes pour l'élaboration d'une politique publique : la méthode de

comparaison limitée successive (« the branch method ») et la méthode globale-rationnelle (« the root method »). L'intérêt de « the branch method » est qu'elle réalise des comparaisons incrémentales, c'est-à-dire qu'elle compare seulement les politiques sur les points où elles diffèrent, à la marge (Lindblom, 1959). Les ressources possédées par les acteurs ne sont pas non plus stables lors du processus de décision. Les SAGE et leurs traductions ne sont ainsi pas des objets fixés dans le temps. Ils évoluent, notamment grâce aux retours d'expérience qui peuvent être faits lors de leur mise en œuvre. Ce sont ces expériences que j'ai étudié lors de mon stage, afin de proposer des pistes d'action pour leur amélioration.

Les acteurs des services de l'État effectuent donc des choix, et présentent une certaine rationalité. Ce concept suppose des acteurs constitués (individus, groupes ou institutions), dotés de préférences et adoptant les stratégies d'action conformes à celles-ci. Ils présentent des idées et poursuivent des objectifs qui peuvent différer entre les individus et entre les services. La rationalité du décideur est donc bornée, mais est aussi à analyser à posteriori. Le décideur prend des décisions au cours d'un processus, mais sa rationalité peut être reconstruite in fine a posteriori : il est possible de reconstruire la cohérence d'une décision en fonction de sa mise en œuvre, et de repenser la légitimité et la rationalité de la décision a posteriori (March, Simon, 1958).

### Analyse de la mise en œuvre des SAGE à travers le prisme de l'approche organisationnelle

Les SAGE, après leur traduction par les services de l'État sont mis en œuvre par différents acteurs. En effet, les acteurs que sont les CLE, les animateurs de SAGE, les services de l'État sont mis en réseau afin de répondre aux différents objectifs des SAGE. Ils sont également en interaction avec des acteurs privés et d'autres groupes d'intérêt dans le but de mettre en place cette politique publique. Les acteurs sont alors liés par des relations horizontales, sans appartenir à une seule hiérarchie organisationnelle ; ils sont en partie interdépendants mais, également, en partie autonomes ; leurs relations sont fondées sur l'échange, produisant ainsi des réseaux de politiques publiques, et combinent des éléments de conflit et de coopération (Marin et Mayntz, 1991).

Les analyses inter-organisationnelles permettent de représenter ainsi la structure des réseaux, en s'appuyant sur des méthodes qualitatives et quantitatives qui utilisent « des indicateurs, tels que l'intensité de la communication, la réputation entre participants d'un réseau et les



ressources disponibles, afin de révéler les liens entre les acteurs ». Cela permet de mettre en évidence les interrelations et l'interdépendance entre acteurs publics et privés (Braunstein, Thatcher, 2019). Cette approche permet de caractériser les relations entre les différents acteurs mettant en œuvre les SAGE et leurs outils opérationnels.

De plus, l'étude des relations entre les différents acteurs et organisations a pu s'effectuer à partir d'une approche organisationnelle, afin de caractériser l'action publique d'une manière innovante. Cette analyse de l'action gouvernementale et étatique « par le bas » et par le travail de ceux qui au quotidien « incarnent l'État » a été importé en France dès les années 1960 par Michel Crozier. Avec Ehrard Friedberg, ils postulent que l'organisation n'est pas une « donnée naturelle » mais un « construit social » ; « il faut en étudier les enjeux, les intérêts, les règles du jeu et comprendre les stratégies développées par les acteurs. Les auteurs assimilent les individus à des « acteurs » et non à des agents passifs qui exécutent des consignes. » (Jardin, 2009). En suivant les théories de March et Simon, Crozier et Friedberg expliquent que les acteurs font preuve d'une rationalité « limitée » et « contingente ». Le pouvoir prend sa source dans les relations interpersonnelles ; il convient donc d'étudier les acteurs en lien avec les SAGE, dans leur environnement, en considérant leurs relations internes et externes à leurs organisations.

Ce modèle d'analyse se caractérise par deux éléments (Musselin, 2019). D'abord, l'acteur est central, il a la priorité sur les structures. Il faut donc partir des comportements pour repérer les marges d'action des acteurs, mais aussi pour comprendre leurs sens, pour découvrir les « bonnes raisons » qui font que les acteurs se comportent comme ils le font et montrer la rationalité limitée qui les anime (March et Simon, 1958). Le comportement propre de l'ensemble de ces acteurs, au cours du processus de décision, sera étudié, en tenant compte des relations entre les différentes organisations.

Avec une recherche des interactions et de leur caractérisation, il sera ainsi possible de déterminer les jeux de pouvoir présents dans la mise en œuvre des SAGE. Cela permettra aussi de montrer l'existence ou non d'effets pervers dans cette mise en réseau, où chaque partie essaierait de satisfaire ses intérêts.

La deuxième caractéristique de l'approche organisationnelle est qu'elle privilégie les raisonnements inductifs basés sur des résultats empiriques. Elle produit « un cadre interprétatif qui se construit à partir du vécu des acteurs de l'espace d'action considéré » (Friedberg, 1993). Ainsi,

les enquêtes ne sont pas envisagées comme des dispositifs permettant de vérifier (pour les infirmer ou les confirmer) des hypothèses formulées en amont. L'approche cherche à utiliser les enquêtes de terrain pour découvrir les modes de fonctionnement collectifs à l'œuvre et leurs fondements. Les enquêtes, que j'ai menées dans le cadre de mon stage avec la DREAL, m'ont permis d'analyser le comportement des acteurs et des organisations à travers le prisme de l'approche organisationnelle. En effet, il a pu être possible de repérer ici aussi les mécanismes et les acteurs par lesquels les actions ont pu être organisées et mises en place, d'identifier les phases qui se sont succédé et les moments structurants. Il est ensuite envisageable d'étudier de façon plus théorique les mécanismes de changement dans la mise en œuvre de la politique publique par les organisations (Musselin, 2001).

## Annonce du plan

L'objectif fixé est donc d'analyser les écarts entre les théories pour l'application donnée des règles et des dispositions prescriptives et les pratiques, sur le terrain, des animateurs SAGE et des différents services de l'État. Cette étude mènera vers l'élaboration de préconisations.

Dans une première partie, une typologie des règles présentes dans les SAGE du bassin Rhône-Méditerranée sera effectuée. La répartition de ces règles suivant différentes thématiques pourra permettre de caractériser leur mobilisation lors de l'élaboration et les choix faits durant cette phase. Il pourra aussi être possible, grâce à la mobilisation de premiers éléments issus du questionnaire et des entretiens, d'observer l'existence de différences de mise en œuvre.

Ensuite, l'influence de la phase d'élaboration sera considérée, afin de comprendre l'utilisation des règles et dispositions et la construction du réseau d'acteurs. L'approche organisationnelle présentée précédemment sera alors utilisée dans le but de constater comment sont appliqués les différents SAGE. La phase de suivi, donnant lieu souvent à des problématiques de clarté, sera également présentée sous l'angle de l'analyse des relations entre les acteurs.

Finalement, l'opérationnalité des règles et dispositions se lit principalement dans les avis rendus par la CLE. Un des moyens les plus sûrs de connaître l'appropriation de ces règles et dispositions, par les services de l'État et par les acteurs du territoire, est la traduction dans les documents utilisés au quotidien par ces services. Les pratiques d'association des animateurs et de la CLE, très variables suivant les territoires, permettent de caractériser la mise en œuvre et la prise en compte des enjeux de l'eau. Les documents d'urbanisme et de planification représentent alors une véritable finalité pour y introduire les prescriptions des SAGE, puisqu'ils peuvent permettre de maîtriser l'urbanisation et le développement intensif de certaines métropoles, au détriment des objectifs de préservation de l'environnement.

## Méthodologie de travail

Le travail sur ce mémoire s’est déroulé sur une période de 5 mois, du 29 mars 2021 au 20 août 2021. Plusieurs phases se sont tantôt succédées et chevauchées pour me permettre de recueillir le matériel de nature variable nécessaire à la rédaction de ce mémoire.

Un premier échéancier, réalisé par ma tutrice Diane Santens avait été fixé. Il a cependant dû être réajusté au fur et à mesure ; notamment dû au fait que les entretiens exploratoires ont pris plus de temps qu’initialement prévu.

Mars	Avril				Mai				Juin				Juillet				Août							
29 au 2	5 au 9	12 au 16	19 au 23	26 au 30	3 au 7	10 au 14	17 au 21	24 au 28	31 au 4	7 au 11	14 au 18	21 au 25	28 au 2	5 au 9	12 au 16	19 au 23	26 au 30	2 au 6	9 au 13	16 au 20	23 au 27			
Appropriation, biblio					Biblio (se poursuit tout du long)																			
Entretiens exploratoires					Questionnements « stabilisés »		3 juin : réunion des																	
Panorama des règles sur RMC					Avis DREAL et agence de l'eau (siège et délég) (et quelques DDT?)		Finalisation + liste de diffusion vf		Lancement de l'enquête		Lancement de l'enquête		Suivre les résultats		Relancer Suivre les résultats		Suivre les résultats		Clôture de l'enquête		Analyse, croisements, pistes d'actions / recommandations			
Liste des « études de cas », fixer les rdv					Entretiens ciblés (« études de cas »)								Entretiens complémentaires								Rédaction			
Rédaction synthèse (document court et/ou PPT)																								

Figure 5 : Échéancier de travail, par Diane Santens

La première étape du travail a donc été une phase d’appropriation du sujet. La consultation de sources diverses, constituant des sources indirectes : des vidéos explicatives, des sites internet, des évaluations déjà réalisées sur les SAGE, des articles scientifiques, a donc permis de dresser un état des lieux du sujet. Des premiers questionnements et hypothèses de travail ont alors pu ressortir de cette étude.

La deuxième phase de ce travail a été de mener des entretiens exploratoires avec des personnes ayant une approche des SAGE au niveau national, mais aussi des personnes issues de deux organisations différentes sur le bassin Rhône-Méditerranée : les référents « gestion locale de l’eau » des DREAL et les référents « gestion locale de l’eau » des délégations territoriales de l’agence de l’eau RMC (Annexe : Liste Entretiens exploratoires). Cela a permis d’identifier des premiers questionnements assez globaux, à une échelle large.

De façon concomitante, un panorama des règles des SAGE a permis de compléter cette étude pour caractériser de manière quantitative les règles déjà élaborées. La base de données nationale, mise en ligne sur Gest’eau en février 2021, suite aux travaux du laboratoire GESTE, a permis de fournir les données nécessaires.

Ces entretiens et informations collectées ont alors permis d'aborder la préparation de l'enquête en ligne. Cette dernière a été différenciée suivant deux types de profession : les animateurs SAGE et les référents police de l'eau des DDT(M). Les avis des référents gestion locale de l'eau des DREAL, de Claire Morand et de Pierre-Jean Martinez ont permis d'affiner le questionnaire et de réduire le nombre de questions, afin de conserver les plus pertinentes. Cela a également permis d'élaborer la liste de diffusion du questionnaire, envoyé par mail le 7 juin. L'enquête a été clôturée le 9 juillet, afin de permettre son analyse. **Vingt-huit réponses complètes et quinze réponses incomplètes ont ainsi été recueillies, sur soixante-seize envois.**

Une étape effectuée en simultané a été la conduite d'entretiens, à partir d'une liste d'études de cas sur le bassin Rhône-Méditerranée, réalisée suivant les conseils de Diane Santens et obtenue lors des entretiens exploratoires. Dix-huit entretiens semi-directifs, d'une durée de 1h en moyenne, ont donc été menés, avec les chefs des services police de l'eau de plusieurs départements (7), ainsi qu'avec un ou plusieurs animateurs SAGE (11), sélectionnés sur le département. La grille d'entretien élaborée est ainsi complémentaire aux questionnements de l'enquête.

Ces différents entretiens, ainsi que la participation à des webinaires, ont constitué des sources de type directe.

Des difficultés ont pu être rencontrées, car certaines personnes pouvaient penser que répondre à l'entretien les dispensait de participer à l'enquête en ligne. Il a donc fallu leur préciser que leurs deux réponses étaient importantes. Une seconde difficulté a été pour certains de communiquer des informations sur les projets à enjeux politiques en cours, en lien avec les SAGE. Plusieurs personnes interrogées m'ont alors demandé d'anonymiser leurs propos : soit car ils considéraient leur manière de gérer le SAGE moins bonnes que d'autres, soit pour des raisons relationnelles.

Un point important durant ce stage a été la préparation de la journée des animateurs SAGE, qui a eu lieu le 3 juin 2021. La présentation des premiers résultats du travail, du calendrier de l'enquête et des objectifs du stage réalisé à la délégation de bassin ont permis une prise de conscience des animateurs. En effet, à la suite de cette journée, les animateurs répondaient plus facilement aux mails que je leur adressais et les entretiens changeaient de tournure : les personnes interrogées savaient qui j'étais, et s'ouvraient ainsi plus facilement. Elles comprenaient mieux les enjeux de l'entretien.

Le fait que chaque territoire présente ses particularités, et que les organisations, notamment des DDT(M) soient différentes, a également ajouté une problématique afin de synthétiser et croiser les retours d'expériences.

Finalement, les données recueillies à partir de la bibliographie, des entretiens et de l'enquête en ligne ont permis de faire ressortir des bonnes pratiques de mise en œuvre des règles et dispositions des SAGE. Des problématiques et leviers d'action ont ainsi pu être identifiés auprès des différentes personnes interrogées ; notamment concernant les relations entre acteurs sur un territoire de SAGE.

Ces recommandations pourront permettre aux animateurs et services police de l'eau de mieux mettre en œuvre leur SAGE, mais aussi d'accompagner certains dans leur démarche de révision ou d'en encourager d'autres dans leur élaboration.

# 1. Typologie des règles et premiers éléments de mise en œuvre

## 1.1 La portée réglementaire et juridique : différences entre compatibilité et conformité

Le SAGE est ainsi composé de 3 documents ayant chacun leurs spécificités réglementaires :

- Le PAGD donne les objectifs et les dispositions dans le but d’y parvenir.
- Le règlement édicte des règles « qui précisent la réglementation existante et renforcent les dispositions du PAGD».
- L’atlas cartographique, qui constitue une annexe du règlement et du PAGD, est composé de planches de zonage cartographique, afin de préciser les mesures portant sur des espaces délimités.

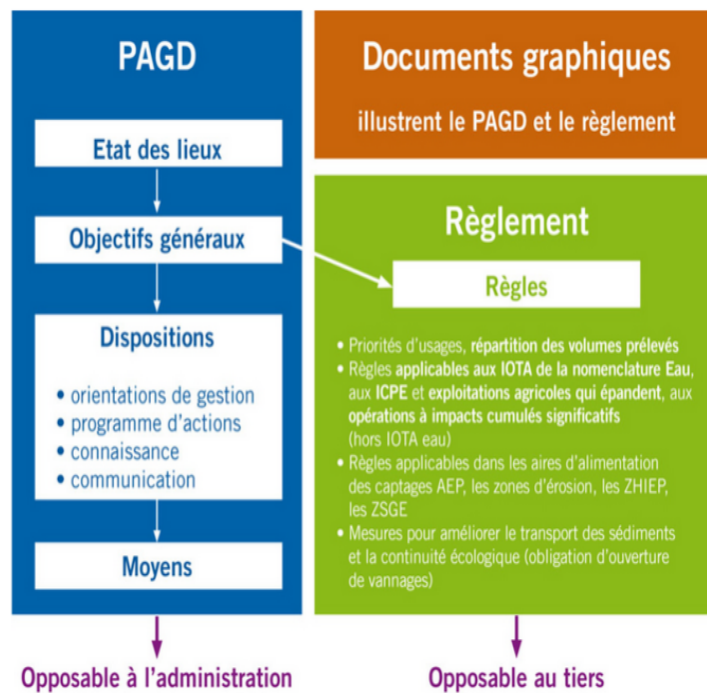


Figure 6 : Documents constitutifs d'un SAGE, SAGE Beauce

Il est à noter que la présence du règlement est obligatoire, même s’il ne comporte qu’une règle. Le contenu des documents est ainsi largement encadré par la loi ; certains champs et thématiques ne sont ainsi pas prévus par la loi (rubriques de l’article R. 212-47 du CE). Il n’est alors pas possible de réglementer sur certains domaines.

Concernant le PAGD, ses dispositions peuvent être distinguées suivant 3 catégories :

- « Des dispositions de mise en compatibilité des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau (IOTA, ICPE, ...), des documents d'urbanisme (SCOT, à défaut de SCOT PLU/ PLUi, carte communale), des schémas départementaux des carrières avec le SAGE.
- Des dispositions d'action : acquisition de connaissance, communication, travaux.
- Des orientations de gestion : conseils, recommandations, bonnes pratiques » (Agence de l'eau Adour-Garonne, 2016).

Lors de la rédaction du PAGD, il est obligatoire de faire la distinction entre les dispositions de mise en compatibilité, et les autres dispositions. Effectivement, les dispositions de mise en compatibilité sont les seules à être juridiquement contraignantes.

Il est également largement recommandé dans les différents guides de rédaction des SAGE de rédiger de façon complémentaire et simultanée le règlement et le PAGD, afin de donner une cohérence générale au document.

Ainsi, dispositions et règlements n'ont pas la même portée juridique et n'ont pas le même domaine d'opposabilité.

D'une part, le PAGD est opposable à **l'administration**, entendue au sens large (administration de l'État, collectivités territoriales, établissements publics), dans un rapport de compatibilité. Cela signifie que les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles **avec le PAGD**. Les documents concernés sont par exemple les SCOT, les PLU(i), les cartes communales, les décisions de déclaration ou d'autorisation au titre de la Loi sur l'eau et des ICPE.

« La notion de compatibilité donne une marge d'appréciation : elle permet de tolérer des écarts mais pas de contradiction majeure. La compatibilité avec le PAGD **concerne les nouvelles décisions** et peut concerner les décisions **existantes** (prises avant l'approbation du SAGE) : le PAGD peut demander une mise en compatibilité, et doit préciser les délais et conditions de cette mise en compatibilité » (Parc Naturel Régional du Verdon, 2018).

D'autre part, le règlement est quant à lui opposable aux tiers, c'est-à-dire à toute **personne publique ou privée**, pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité soumis a procédure de déclaration ou d'autorisation au titre de la police de l'eau, ou au titre des installations classées pour l'environnement. Le régime employé ici est celui du **rapport de conformité** : les projets visés doivent



respecter scrupuleusement les règles du SAGE. Aucune différence ni marge de manœuvre n'est autorisée avec la notion de conformité. « La conformité avec le règlement concerne **uniquement les nouvelles décisions** intervenant après l'approbation du SAGE » (Guide technique du SAGE Verdon).

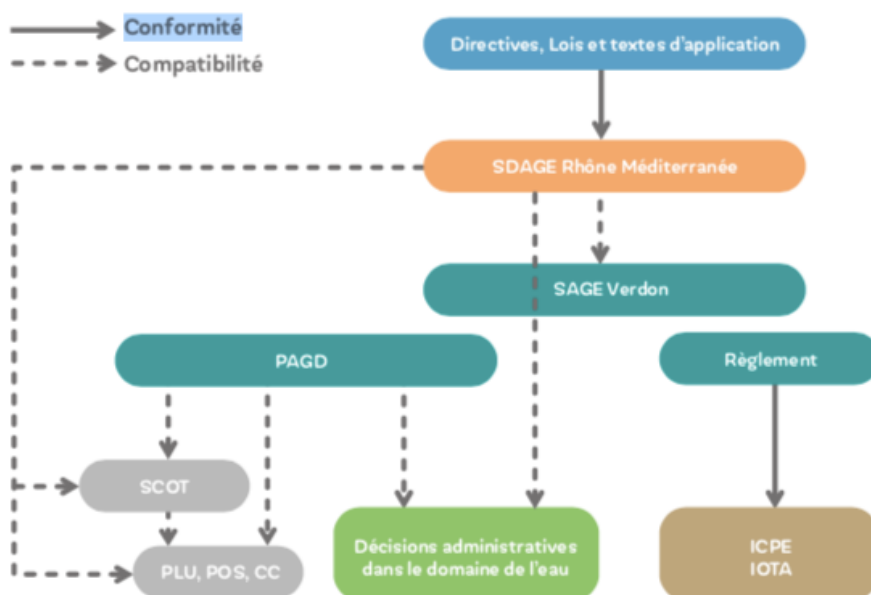


Figure 7 : Liens entre le SAGE et les autres documents, Guide technique SAGE du bassin versant du Verdon - 2018

Enfin, concernant le SAGE, pris dans son ensemble, le rapport de compatibilité ne demande pas un respect de façon scrupuleuse de tous les énoncés du document, mais plutôt que les décisions prises ne contredisent pas le SAGE pris dans son ensemble : « pour qu'il y ait incompatibilité, il faut que la digression soit substantielle vis-à-vis des orientations générales du schéma » (Parc Naturel Régional du Verdon, 2018).

## 1.2 Analyse quantitative des règles des SAGE

L'analyse quantitative des règles, grâce à la base de données, mise en ligne sur le site de Gest'eau, grâce aux travaux faisant suite au projet ORACLE, a ainsi permis de constater les thématiques plus ou moins présentes au sein des règlements des SAGE du bassin Rhône-Méditerranée.

### 1.2.1 Une caractérisation générale des règles du bassin Rhône-Méditerranée

Le bassin Rhône-Méditerranée présente un total de 209 règles. Les SAGE possèdent entre 1 (correspondant au minimum demandé par la loi) et 22 règles, avec une moyenne de 6 règles par SAGE. Le nombre maximum peut s'expliquer par la construction de la base de données : certaines règles sont divisées en plusieurs sous-règles, alors que dans le règlement du SAGE, elles ne constituent qu'un seul article.

Nombre	209
Moyenne	6
Médiane	5
Écart-type	4,5
Minimum	1
Maximum	22

Figure 8 : Caractérisation des règlements, E. EBNER, données laboratoire GESTE

De plus, le graphique ci-dessous permet de constater qu'une majorité de SAGE possède entre 3 et 4 règles.

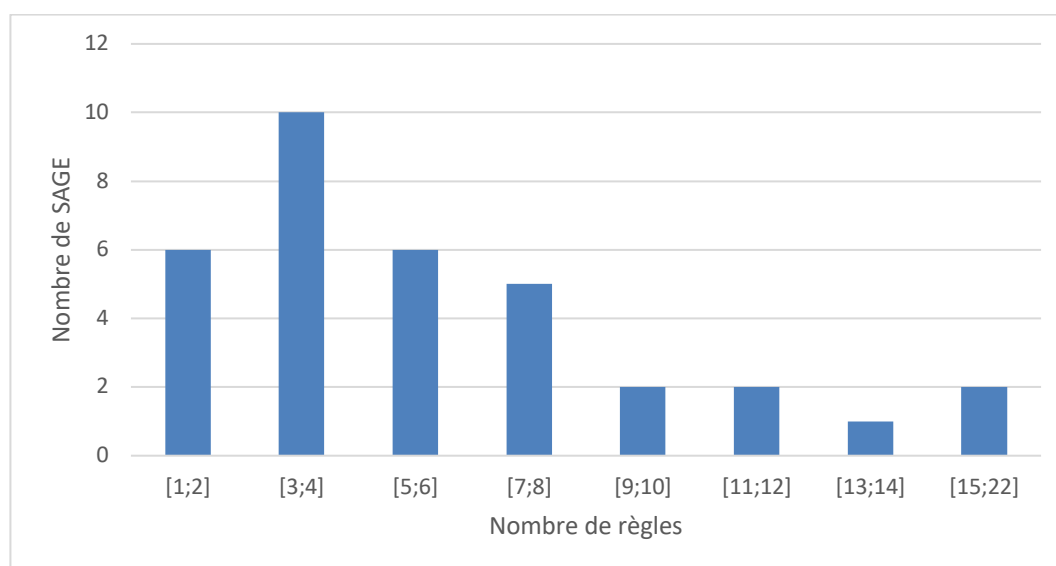


Figure 9 : Effectifs des SAGE selon le nombre de règles, E. EBNER, données laboratoire GESTE

### 1.2.2 Les thématiques visées par les règlements

Comme vu précédemment, la loi encadre de façon stricte les thématiques qu'il est possible de réglementer ou non dans un SAGE. Il a été choisi de reprendre la classification des domaines d'action du laboratoire GESTE, en séparant les thèmes « Rejet d'eaux pluviales » et « Crues et inondations ».

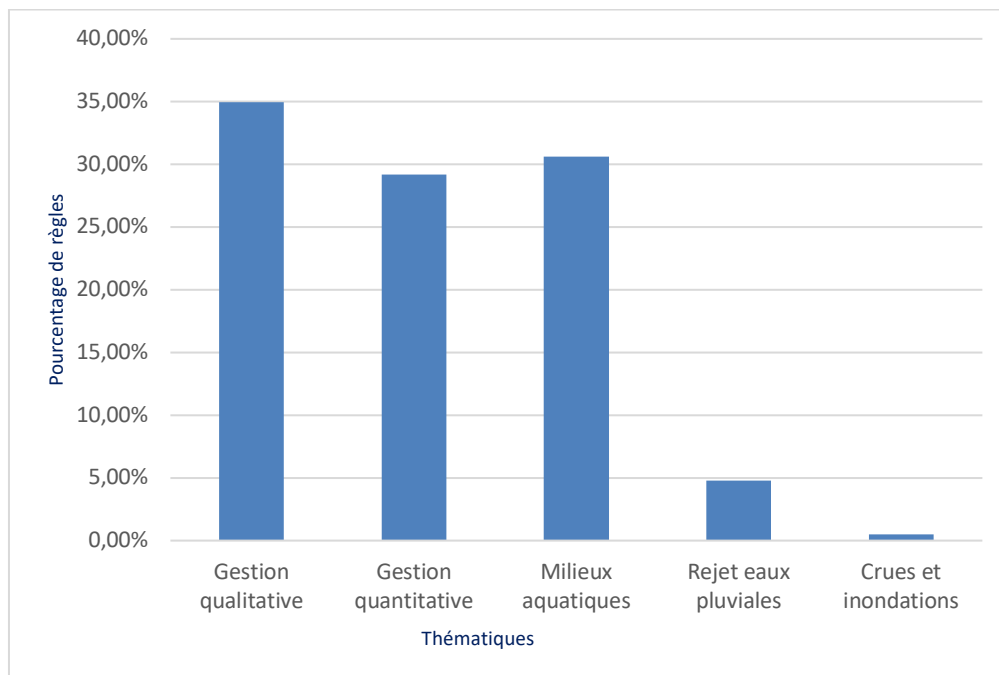


Figure 10 : Domaines visés par les règlements, E. EBNER, données laboratoire GESTE

Parmi les 209 règles, 35% concernent la gestion qualitative, 31% les milieux aquatiques, 29% la gestion quantitative, 5% les rejets d’eaux pluviales et 0,5% les crues et inondations.

La répartition est ainsi plutôt équilibrée pour les grandes thématiques, sachant que parmi les 34 SAGE approuvés et répertoriés sur Gest’eau, 25 ont au moins une règle sur les milieux aquatiques, 24 sur la gestion qualitative et 22 sur la gestion quantitative.

Le nombre de règles un peu plus faible pour la gestion quantitative peut s’expliquer par le fait qu’il y ait moins de sous-thématiques dans cette catégorie, donc moins de possibilités pour réglementer.

En étudiant les sous-thématiques, il est possible d’observer des différences plus marquées. Ainsi, la majorité des règles concernent les prélèvements (50), puis les zones humides (22), et enfin l’assainissement à égalité avec l’eau potable (19) pour la gestion qualitative.

Les règles sur les prélèvements sont les plus édictées. Il peut être supposés qu’à la suite d’une communication notable sur cet aspect, effectuée lors de la journée des animateurs SAGE du 18 avril 2016, pour le SDAGE 2016-2021, des règles sur les prélèvements ont été encore ajoutées.

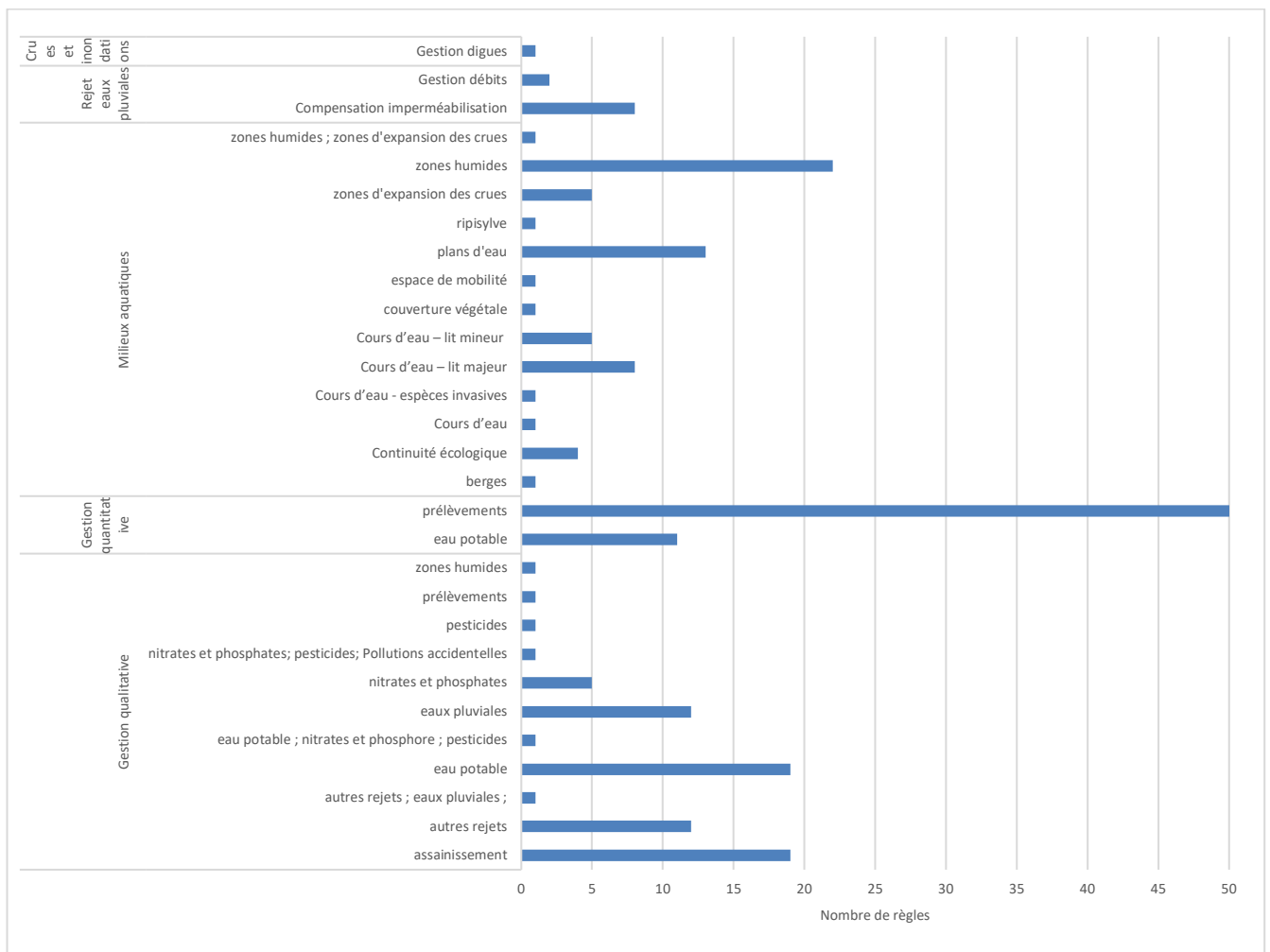


Figure 11 : Effectifs des règles selon les sous-thématiques, E. EBNER, données laboratoire GESTE

### 1.2.3 Les modes d'action des règles

Enfin, il existe 2 catégories de mode d'action des règles : l'interdiction et la prescription.

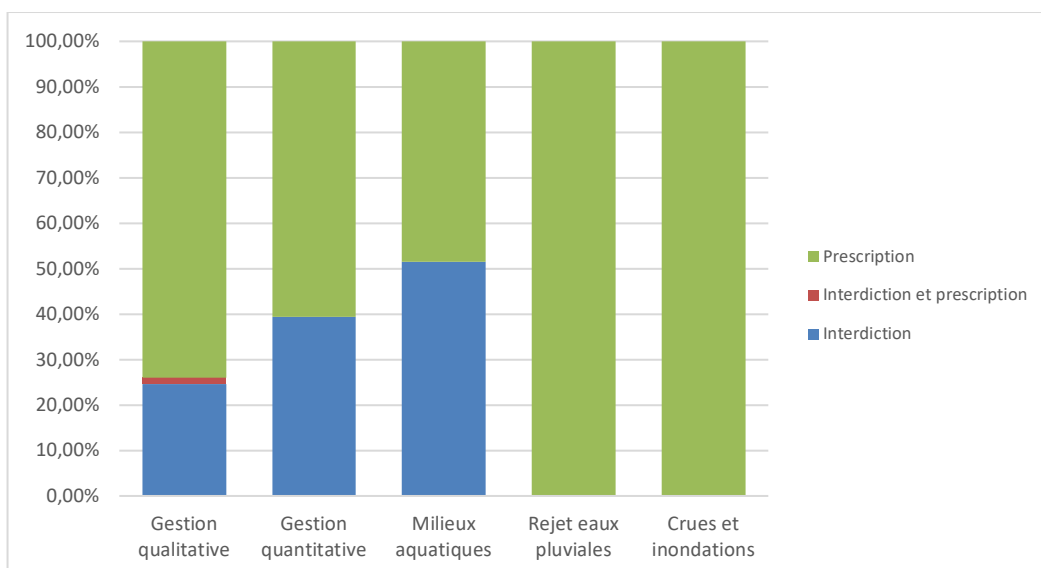


Figure 12 : Mode d'action des règles, E. EBNER, données laboratoire GESTE

La gestion qualitative fait appel de manière plus significative à des règles de prescription ; c'est un peu plus équilibré pour les règles sur les milieux aquatiques, qui sont presque autant des règles d'interdiction que de prescription.

Ce nombre plus faible des interdictions pour la gestion qualitative peut s'expliquer par le fait que la justification de l'interdiction peut être compliquée dans ce domaine. Elle doit être supportée par une base technique solide et des études préalables poussées, ce qui peut être compliqué au vu de la caractérisation des rejets.

### 1.3 Des premières différences de mise en œuvre, liées aux thématiques

Dans un premier temps, les différents entretiens et l'enquête en ligne ont permis de voir des avis partagés concernant l'application des règles. En effet, un interrogé d'une unité assainissement, a pu constater que les règles sur la gestion quantitative étaient peut-être les plus faciles à mettre en œuvre car chiffrées :

*« Sur le quantitatif, on est un peu clair parce que ce sont des objectifs chiffrés, et la réponse elle est très opérationnelle. Après sur les intentions, tout ce qui est préservation de la ressource, c'est des concepts un petit peu flou qu'on n'a pas forcément pu préciser parce qu'on ne connaît pas trop, les aquifères c'est un peu compliqué en termes de fonctionnement, on maîtrise beaucoup moins les phénomènes de percolation, de substances dangereuses... » (DDT.4)<sup>1</sup>.*

D'autres entretiens ont rendu compte de difficultés pour l'application des règles concernant les zones humides.

Une justification de ces différences pourrait résider dans l'existence d'autres outils que le SAGE qui permettraient de traiter certaines problématiques, sans utiliser le règlement.

---

<sup>1</sup> Notation pour nommer les retranscriptions d'entretiens (services police de l'eau et animateurs SAGE) anonymisées

L'enquête en ligne a permis de classer les thématiques des règles et dispositions de la mieux appliquée à la moins bien appliquée. La catégorisation est assez claire pour les dispositions, tandis que celle sur les règles est un peu plus mitigée.

	Règles	Dispositions
Mieux appliquée	Gestion quantitative	Gestion quantitative
	Préservation de la qualité de l'eau et lutte contre les pollutions	Crués et inondations
	Zones humides	Zones humides
	Crués et inondations	Préservation de la qualité de l'eau et lutte contre les pollutions
	Cours d'eau (Espace de bon fonctionnement, continuité écologique...)	Cours d'eau (Espace de bon fonctionnement, continuité écologique...)
Moins bien appliquée		

Figure 13 : Classement de l'application des règles et dispositions, E.Ebner

Ainsi, les règles et dispositions concernant la gestion quantitative ont été classées comme les mieux appliquées. La préservation de la qualité semble mieux appliquée en tant que règle que disposition. De plus, les objectifs à propos des cours d'eau sont les moins bien appliqués d'après les interrogés.

Ce tableau, réalisé à partir du questionnaire en ligne, est assez cohérent avec les propos des interrogés : le domaine quantitatif est mieux appliqué grâce à ses règles et dispositions chiffrées.

#### 1.4 Les règles : une justification de l'action des services ?

Les règles pourraient représenter une double justification, à des niveaux différents.

Tout d'abord, les entretiens exploratoires ont permis de questionner le fait que les règles étaient simplement une preuve lors du rapportage, pour montrer à l'Union européenne que des actions étaient menées. Les inscrire dans des règles concrètes pourrait ainsi permettre d'affirmer que des efforts étaient entrepris pour atteindre les objectifs de la DCE. Cette question sur la réelle utilité des règles a été posée à des personnes chargées de la mise en œuvre. Peu d'entre eux confirmaient cette hypothèse, et voyaient vraiment l'utilité des règles. Selon eux, leurs présences apportent

vraiment une plus-value, notamment pour les services police de l'eau, chargés d'instruire les dossiers loi sur l'eau.

Ainsi, les règles facilitent l'instruction et la justification des actions des services police de l'eau. Selon eux, l'acceptation de leurs décisions est bien meilleure car ils peuvent prendre appui sur des règles issues qui plus est d'un consensus entre les acteurs venant de structures diverses sur le territoire :

*« Le fait qu'il y ait des règles éditées par les SAGE aussi nous facilite largement l'affaire. C'est vrai que quelque part politiquement, pour éviter le procès en fondamentalisme vers des instructeurs loi sur l'eau, rien n'est plus simple que de dire : écoutez, nous ne faisons qu'appliquer une règle qui a été édictée par les acteurs du territoire » (DDT.6).*

En effet, Weller, reprenant les analyses de Pierre Bourdieu, constate que « l'agent public sert autant la règle qu'il s'en sert, et la mobilise comme une "arme", veillant parfois à son application rigoureuse tout en autorisant, à d'autres moments, des exceptions. » A cet égard, les dispositions personnelles des agents occupent un rôle central, ces derniers puisant dans leur propre expérience pour combler et jouer avec les indéterminations de leurs postes de travail. [...] Ces dernières concourent à donner au rôle du bureaucrate et au sens de l'État une réelle fragilité » (Weller, 2003).

Les animateurs partagent cette vision du règlement, comme le soulignait déjà le projet Oracle ainsi que les entretiens menés auprès de ces acteurs. En effet, 60% de ceux interrogés en 2018 ont affirmé que les règlements étaient un appui au travail des services police de l'eau (témoignage projet Oracle). Par ailleurs 20% des animateurs considéraient que les règles pouvaient être perçues par les services police de l'eau comme une contrainte.

Il est possible de rapprocher l'utilisation des règles, par les instructeurs, pour l'instruction des dossiers, aux études concernant « l'État au guichet ». Weller, par son approche innovante, analyse le processus du travail bureaucratique « en train de se faire », dont la façon dont les agents peuvent passer du règlement à la décision sur des dossiers. L'agent au guichet utilise une multitude de « technologies littéraires » (notes, imprimés, formulaires, fichiers, codes de procédure, banques de données, documents divers), et d'instruments (ordinateurs...) qui vont l'aider dans sa « traduction des différents dossiers en cas types » (Weller, 1999).

C'est sur ces documents administratifs que l'agent se base pour signifier à l'utilisateur la démarche à suivre et qu'il peut justifier ses arbitrages.

### 1.5 Questionnements premiers issus des entretiens exploratoires

Les entretiens exploratoires ont permis de faire ressortir différents thèmes, intéressant la mise en œuvre des règles et des dispositions.

En effet, le schéma ci-dessous éclaire sur les acteurs chargés des différents volets de la mise en œuvre des SAGE, dans la théorie.

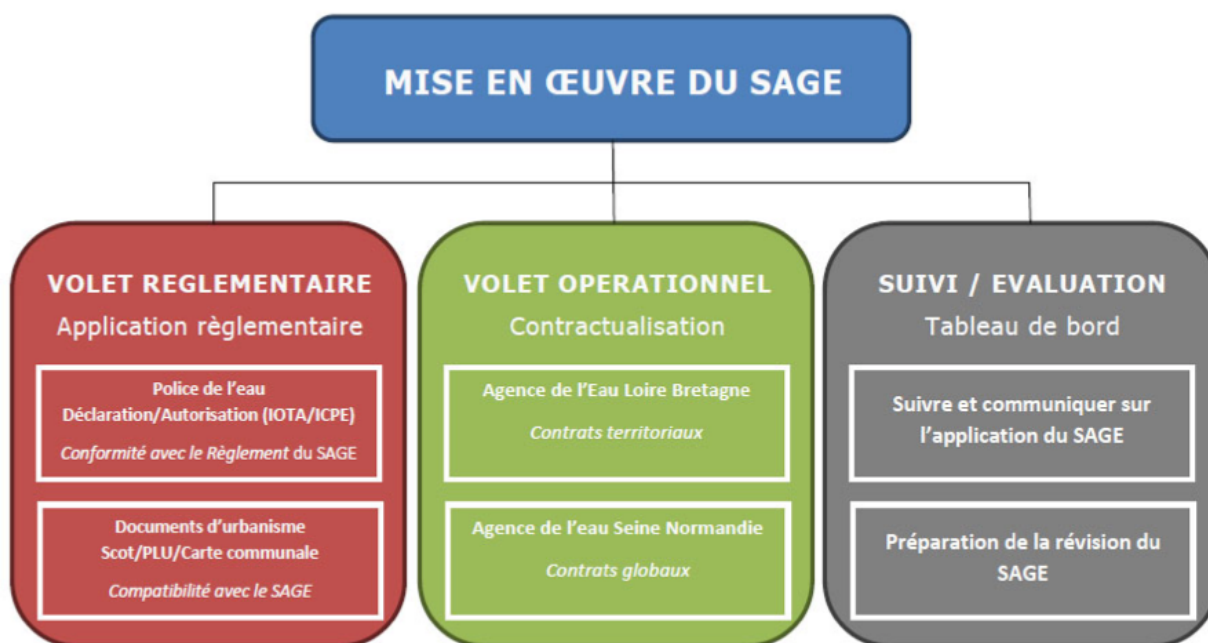


Figure 14 : Schéma de la mise en œuvre des SAGE. SAGE Beauce.

Des écarts pourront être observés, notamment concernant les acteurs chargés du suivi et de l'évaluation de cet instrument. Un certain flou règne alors sur cette étape.

Les rapports entre SAGE et urbanisme ont été pointés comme un sujet à part entière, trouvant sa place dans la mise en œuvre. Les traductions des enjeux de l'eau par les services de l'État sont des éléments permettant de vérifier la bonne compréhension et appropriation des SAGE.

Les relations entre animateurs et les différents services des DDT représentent une composante essentielle à la bonne mise en œuvre des SAGE. Les animateurs possèdent un rôle clé



afin de rendre dynamique cette phase de mise en œuvre du SAGE et « éviter que le soufflé retombe ».

Le suivi est aussi une question qui est revenue à plusieurs reprises, les délégations de l'Agence de l'eau se considérant comme assez éloignées du sujet. En effet, elles ont pu faire part du peu de remontées de la part des animateurs concernant l'application des règles et dispositions. Les moyens utilisés à cette fin seront donc intéressants à étudier.

La consultation des avis rendus par la CLE semble également, au premier abord, un moyen de suivre et de percevoir l'application des règles de manière efficace.

Ces différents questionnements ont ainsi permis de rédiger l'enquête en ligne et la grille d'entretien destinée aux animateurs et aux services police de l'eau des DDT. Les conseils donnés ont ainsi orienté les questions sur les thématiques décrites précédemment.

## 2. Une mise en œuvre variable, affectée par les relations entre acteurs

### 2.1 L'importance de la phase d'élaboration et son influence sur l'applicabilité des règles

D'abord, l'applicabilité d'une règle repose sur son énoncé et sa clarté. La phase d'élaboration des règles est donc primordiale dans la vie d'un SAGE et impactera de façon significative leur mise en œuvre.

*« Encore une fois, il vaut mieux passer un peu de temps et on est toujours ici ou là... à relire et à corriger des documents prescriptifs comme ceux-là, que d'en consommer le double ou le triple sur la longueur à les interpréter, à faire des notes internes pour savoir comment interpréter telle ou telle prescription » (DDT.4).*

Les premiers règlements de SAGE élaborés après la LEMA ont connu quelques écueils. En effet, il n'y avait pas encore de prise de conscience des enjeux et donc de volonté de se saisir de la portée juridique de ce nouvel outil. Les rédacteurs étaient conscients de leur incapacité à réglementer et préférer mettre de côté certains aspects, et s'en occuper lors du prochain SAGE. Ils traduisaient donc d'abord l'enjeu par une recherche de connaissance, et prévoyaient d'utiliser les résultats obtenus plus tard. (Entretiens exploratoires, E. Paillat)

De plus, un problème de sens a été reconnu après l'adoption de la LEMA. L'administration manquait d'explications et a rencontré des difficultés au début, dans la compréhension de cette loi. Ainsi, selon certains entretiens exploratoires, les SAGE adoptés les plus tôt, entre 2009 et 2011, avaient un certain problème de maturité sur pourquoi étaient faites les règles. Ils estiment donc que les DREAL ont dû soit forcer les syndicats à écrire des choses qui auraient nécessité plus de temps, soit mettre en place des règles indolores, qui ne dérangent personne (Entretiens exploratoires, G. Lecat).

Ils soulignent toutefois que lorsque les processus ont été plus longs, il a pu être possible d'écrire des règles assez matures, et reposant sur les connaissances techniques nécessaires.

### 2.1.1 Une élaboration concertée au plus près des enjeux du territoire

À la suite de la phase d'émergence du SAGE, la phase d'élaboration intervient dans le cycle de vie du SAGE. Cette étape est alors primordiale et mobilise les divers acteurs présents sur le territoire. Elle permet d'une part de mettre en place des relations de travail entre les acteurs, et de faire connaître les différents enjeux de chaque partie. Il s'agit d'un véritable travail de coopération. L'élaboration du SAGE peut alors se rapprocher du processus de transcodage. D'après Lascoumes, le transcodage correspond à rassembler des données, à les confronter les unes aux autres pour en faire un tout, et finalement les passer dans d'autres registres, pour les diffuser dans d'autres champs. Cette pratique présente aussi des réseaux de transcodage, à rapprocher aux CLE et à leurs réseaux : « les réseaux de transcodage des politiques publiques s'attachent à l'intégration de points de vue divergents, à l'insertion des enjeux émergents dans des systèmes d'action, au recyclage d'idées et de pratiques antérieures en des formes neuves qui constituent des contenants pour la réception, l'expression d'enjeux et la recherche de réponses sociales organisées; ils s'efforcent autant de les stabiliser que de les promouvoir » (Lascoumes, 1996).

Les modalités de transcodage correspondent aux modalités d'élaboration du SAGE : le regroupement des informations, la formalisation des enjeux, la négociation de compromis entre le réseau de transcodage et son cercle élargi, et la structuration des processus de décision.

« Ainsi, transcoder c'est rendre gouvernable » (Lascoumes, 1996).

Les services police de l'eau participent intensément à l'élaboration, et tentent de porter au mieux les enjeux liés à l'eau. Les discussions avec eux permettent d'écartier des dispositions qui ne trouveraient pas d'application.

*« Il y a une véritable concertation, les règles sont lues et relues, le rôle des services de l'État est extrêmement important parce que finalement c'est nous qui les faisons appliquer. Donc la façon dont on les comprend, et comment on va les faire appliquer, nous ce travail-là, il est expliqué en bureau de CLE et justement c'est là, pour moi, qu'a lieu toute la richesse des échanges » (DDT.5).*

Le processus de concertation, largement étudié ces dernières décennies, correspond alors à un processus de responsabilisation des acteurs. En effet, un paradigme énoncé permet d'analyser la responsabilisation comme « processus de construction identitaire et de création de nouvelles formes de solidarité et de lien social » (Salles, 2009).

Ainsi, la force de la participation du public est reconnue et privilégiée afin d'élaborer des règles acceptées de tous : « la force de la règle de droit ne provient plus de ce qu'elle s'énonce comme un ordre obligatoire, auquel tous sont tenus de se soumettre ; elle dépend désormais du consensus dont elle est entourée. Ce consensus suppose que les destinataires soient partie prenante de son élaboration : la concertation préalable, la participation à la définition de la règle devient la caution de son bien fondé ; le droit devient ainsi un droit négocié, qui est le fruit d'une délibération collective » (Chevallier, 2005).

De plus, le dernier mot est donné aux élus, majoritaires au sein de la CLE. Il pourrait être pensé que cette situation soit vécue comme frustrante par les services de l'État. Cependant, à la question « Pensez-vous que les règles de vos SAGE sont suffisamment ambitieuses ? », les réponses convergeaient pour dire qu'au moment de l'élaboration elles couvraient principalement les enjeux du territoire, dans la limite de ce qui était permis par la loi.

*« Il n'empêche que c'est le sens que veut donner le territoire aux projets environnementaux et moi je trouve que ça c'est plutôt satisfaisant parce que quelque part c'est aussi une facilité pour l'État de se dire : ok le territoire a choisi ça, nous on a participé à cette phase de concertation, donc quelque part on a donné notre blanc-seing. On a essayé au niveau des bureaux de CLE, de faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre, si on a réussi tant mieux si on n'a pas réussi, bah on n'a peut-être pas été assez bons » (DDT.5).*

Il est également pointé que malgré cette recherche du degré maximum de précision et de clarté de la règle, des zones d'ombre peuvent persister. En effet, lors de la mise en œuvre, certains ont pu se rendre compte de manquements et de définitions laissant la place à l'interprétation. Les conséquences sont alors des tensions entre acteurs, pouvant aller jusqu'au contentieux. Par exemple, la notion de « nouveaux prélèvements » pose des problèmes, qui n'avaient pas été envisagés lors de la rédaction :

*« On arrive sur des vraies questions de fond, où quand on a dit : on interdit les nouveaux prélèvements, on ne s'est pas trop posé la question de comment ça allait s'appliquer en pratique. Et là ce n'est pas résolu non plus, parce que la profession agricole n'est pas trop d'accord pour qu'on considère qu'au-delà d'un certain volume, ce sont des nouveaux prélèvements. Ou que même on peut intégrer des prélèvements dans le volume global alloué » (DDT.7).*

Les acteurs concernés par ces règles demandent alors leur modification, les trouvant difficiles à appliquer. Un lobbying pour la révision du document peut être ainsi exercé.

### 2.1.2 La relecture juridique : un gage de la solidité légale du SAGE

Quasiment tous les SAGE ont bénéficié lors de leur élaboration d'une relecture juridique. Un marché a donc été conclu par l'Agence de l'eau RMC avec un cabinet d'avocats, spécialisé dans le droit public – droit de l'environnement. Les missions du cabinet sont de passer d'abord par une première approche formelle ; il vérifie la complétude du SAGE, c'est-à-dire si toutes les rubriques sont présentes. Il regarde également si tout est conforme aux textes, afin de ne pas rendre le SAGE fragile, voire annulable.

Ensuite, lors de la relecture ils ont aussi un regard sur les dispositions qui pourraient prêter à des divergences juridiques, c'est-à-dire qui laisseraient place à l'incertitude ou trop vagues. Une mission est alors d'accompagner les rédacteurs pour qu'ils précisent la règle ou disposition. Inversement si elles sont trop précises, le cabinet leur indique qu'ils vont trop loin, même au-delà de leurs compétences, et il les encourage à assouplir les dispositions.

Ils effectuent enfin des propositions : ils améliorent la portée juridique et aident à transcrire ce qui est ressorti de la consultation, sans se substituer au technicien qui écrit la règle. Le cabinet s'occupe de la répartition entre dispositions et règles, en proposant des basculements entre PAGD et règlement.

L'objectif de cette relecture est donc de consolider la portée juridique du SAGE, et d'éviter qu'il soit attaqué, voire annulé par la suite.

Par ailleurs, la CLE et le préfet décident de la rédaction finale du document : ils peuvent affirmer que les enjeux sont tellement forts, qu'ils souhaitent prendre des risques, en écrivant certains intitulés. Le cabinet ne peut alors que les avertir du risque d'annulation. (Entretiens exploratoires, E.Paillat)

Concernant le ressenti des services de l'État et des animateurs, ils s'accordent pour affirmer que l'étape de la relecture juridique est essentielle. Ils préfèrent d'ailleurs qu'elle intervienne le plus tôt possible, afin de cadrer ce qu'il est possible d'écrire ou non. Ils attestent également le fait que la relecture se concentre sur des compétences juridiques qu'ils ne possèdent pas.

*« Est-ce que les mots utilisés sont bien les bons est-ce que les mots ne sont pas trop forts enfin c'est vrai que moi j'étais assez bluffé de voir le niveau de relecture que pouvait avoir un cabinet juridique pour attirer notre attention sur les vocabulaires qui étaient utilisés dans la rédaction » (DDT.5).*

Cependant, cette intervention d'une expertise juridique peut aussi être vécue comme « censurante » pour ces deux types d'acteurs. En effet, certaines ambitions ont dû être revues à la baisse, pour rentrer dans les domaines que la loi autorise à réglementer, ce qui a pu être frustrant pour les acteurs du territoire.

Dans certains cas, les acteurs sont allés plus loin que ce qui était autorisé, et ont écrit une règle fragile juridiquement. Cette règle n'a pourtant pas été contestée, car elle a été adoptée par l'ensemble des acteurs. Elle poursuivait en fait d'autres objectifs, qui étaient de rassembler les acteurs autour d'une cause commune et de montrer leur intérêt partagé pour le sujet.

*« Mais les élus, la CLE, a dit on y va quand même tant pis, même si c'est fragile juridiquement, c'est un signal qu'on envoie sur les territoires et on y va comme ça » (Animateur.8).*

## **2.2 Règles et dispositions : une diversité d'interprétation**

Les acteurs interrogés, que ce soient les animateurs ou les services police de l'eau, possèdent des opinions variées sur les différences entre règles et dispositions, influencées par leur mise en œuvre au quotidien.

Les avis rendus par la CLE constituent un des moyens les plus efficaces pour rendre compte de l'application des règles et dispositions. Ils permettent en effet de voir quand une règle a été mobilisée et dans quel cadre. La loi (Article R 211-113) encadre une partie des consultations de la CLE par les services de l'État : ces derniers doivent la saisir en ce qui concerne les dossiers Loi sur l'eau soumis à Autorisation environnementale. En revanche ils n'ont aucun impératif pour ce qui est des dossiers relevant du régime de Déclaration Loi sur l'eau. Ils peuvent ou non faire le choix de consulter la CLE. Ce choix est d'ailleurs guidé par les animateurs, qui peuvent mettre en place un processus de consultation, et vouloir ainsi être consultés systématiquement, quel que soit le dossier. Cela permet alors de renforcer les relations avec la DDT(M). D'un autre côté, certains animateurs ne souhaitent pas voir passer tous les dossiers de projet par manque de temps et de moyens.

### 2.2.1 Des usages complémentaires

Certains s'accordent pour affirmer que règles et dispositions ont leurs spécificités et se complètent de façon efficace. En effet les règles ont un côté très strict, auquel il est impossible de déroger, tandis que les dispositions seraient un espace un peu plus libre, grâce au lien de compatibilité.

*« C'est que le règlement est tellement strict, vu qu'il y a ce lien de conformité. Que si déjà, on se rend compte a posteriori que la rédaction est peut-être maladroite, qu'il y a un truc qui ne fonctionne pas bien, on se retrouve avec ce lien de conformité qui nous coince, et il faut réviser le règlement pour corriger la chose » (Animateur.3).*

La disposition donnerait ainsi une certaine latitude dans l'application. Dans l'exemple de la règle sur les prélèvements, la disposition a permis d'accorder un délai aux préleveurs, afin de leur donner le temps de se mettre en conformité avec la règle, malgré les imprévus du territoire et les aléas climatiques. Une révision est demandée par les préleveurs, alors que les indicateurs ne vont pas dans le sens d'une augmentation des volumes prélevables. L'animateur espère que ses élus le suivront, mais le débat n'est pas encore clos.

Les animateurs sont un peu plus critiques concernant la bonne application des règles. Selon certains d'entre eux, malgré la portée juridique théoriquement forte des règles, la réalité du terrain est bien différente.

*« Et au final on s'aperçoit que ces règles, elles sont en théorie respectées, mais en pratique elles sont de moins en moins. Alors imaginons les dispositions qui ne sont que notion de compatibilité, ou est-ce qu'on en est ? » (Animateur.4).*

Cette problématique du non-respect de la règle peut aller plus loin. En effet, certains animateurs font face à des « bons » foreurs, qui voyant que la règle n'est pas respectée par des « mauvais » foreurs, menacent de ne plus la respecter à leur tour. L'absence de sanction par manque de contrôle sur le terrain par les services police de l'eau ou d'autres institutions, et le manque à gagner en respectant la règle, poussent les foreurs « vertueux » à ne plus accepter ces règles. Le particulier

voudra faire réaliser son forage coûte que coûte et si un foreur refuse de lui réaliser au titre de la règle, il ira consulter un foreur moins scrupuleux.

De plus, **inscrire des règles claires est aussi un gage pour assurer l'atteinte des objectifs sur du long terme.** En effet, pour certains les dispositions ne sont pas assez fortes, et ne correspondraient qu'à des simples promesses, sans garantie juridique derrière. Écrire des règles serait donc un moyen sûr de conserver ces engagements, et d'avoir une garantie de les appliquer, malgré les changements d'élus.

*« Le règlement, déjà parce qu'il s'impose au tiers, qu'on communique plus facilement dessus, qu'en fait les usagers, quand la DDT fait bien son boulot, les usagers sont contraints par cette règle et sont rappelés à l'ordre. Les dispositions, c'est beaucoup plus flou dans leurs attendus parce que, en fait il y a un engagement moral, un petit peu de tous ceux qui ont contribué à élaborer le SAGE. Et ça ne tient pas la route ça les engagements moraux, déjà parce que dans les collectivités, les élus ne font que passer » (Animateur.10).*

### 2.2.2 Le double enjeu des dispositions

Les dispositions orienteraient la politique globale du territoire et seraient donc, au quotidien, appliquées tandis qu'il serait plus rare de se trouver dans les domaines des règles. Les dispositions relèveraient ainsi d'un caractère politique, et donnerait les grands objectifs à atteindre sur le territoire.

*« Au quotidien, on est rarement dans le champ d'application des règles du règlement du SAGE. Par contre les dispositions sont très larges. C'est là où je parlerais plutôt de feuille de route, parce qu'effectivement ça ne se traduit pas forcément par une règle opposable et à respecter à la lettre. Par contre c'est atteindre ces dispositions. Et là par contre c'est des choses qui orientent toutes nos politiques sur le territoire » (DDT.1).*

Les dispositions portent ainsi sur des éléments qui ne relèvent pas finalement de la notion de règles de police administrative, d'encadrement des activités. Ce sont plus des dispositions qui relèvent pour certaines d'un niveau politique.



Pour d'autres, les dispositions n'ont que très peu d'impact et de portée dans la mise en œuvre. La compatibilité n'est pas assez puissante pour faire appliquer les dispositions sur le territoire.

*« Parce qu'avec le retour d'expérience, je me rends compte quand même que c'est par le règlement qu'on arrive à exercer une pression sur le territoire. Le PAGD tout seul, non, ça ne suffit pas. Ça fait marrer. Le PAGD tout seul, il a la portée du SDAGE en gros. Et le SDAGE il fait marrer tout le monde »*  
(Animateur.9).

Pour certains agents, il conviendrait alors de faire passer les dispositions en règles dans le but de les rendre plus efficaces.

Les personnes interrogées ont donc une vision double concernant les dispositions. Certains les voient comme des outils à très faible portée, ne touchant quasiment pas les acteurs du territoire. D'autres considèrent pleinement leur utilité complémentaire vis-à-vis des règles, permettant de préciser le règlement et de donner une certaine marge de manœuvre aux instructeurs.

## **2.3 L'influence des relations variables au sein du réseau d'acteurs**

La mise en œuvre du SAGE requiert un réseau d'acteurs solide, qui reste en contact même après la phase d'élaboration. L'animation de ce réseau est un enjeu primordial pour faire vivre le SAGE et le faire connaître aux différents acteurs du territoire.

Le binôme formé entre l'animateur et le service police de l'eau est un élément essentiel pour conserver également cette dynamique. Ils peuvent cependant faire face à des difficultés dans leurs relations, notamment lorsqu'ils sont soumis à des pressions des usagers, mais aussi politiques.

### **2.3.1 L'animateur : une figure clef pour porter le SAGE**

L'animateur SAGE remplit ainsi un rôle déterminant dans la mise en œuvre des règles et dispositions. Après l'approbation du SAGE, l'animateur est chargé de le faire connaître des différents acteurs du territoire et de garder la dynamique du réseau d'acteurs, présente lors de l'élaboration.

Il doit ainsi expliquer les règles afin que tout le monde se les approprie et en ait la même lecture, au sein des services de l'État et des présidents de CLE par exemple. Il doit réitérer notamment cette action en raison des turn-over au sein des DDT(M) et des élections pour les élus de la CLE.

Il est ainsi une « pièce maîtresse » dans la promotion d'une politique concertée de la gestion de l'eau. Considéré comme un métier « flou » au départ, le métier d'animateur a su constituer « un nouvel idéal-type d'action publique technique localisée. » Des qualités propres à l'animateur sont ainsi soulignées, ainsi que des fonctions variées. L'animateur doit donc disposer de capacités techniques afin d'asseoir sa légitimité, mais aussi de compétences relationnelles, d'écoute et de médiation (Richard-Ferroudji, 2008).

Les animateurs ont donc une fonction qui va au-delà d'une simple profession ; il s'agit d'une véritable mission humaine : « Animer, c'est susciter ou activer un dynamisme qui est à la fois biologique et spirituel individuel et social ; c'est engendrer un mouvement qui passe par l'intérieur des êtres, et donc par l'intérieur de leur liberté. De l'extérieur, on peut contraindre et diriger, mais sans communication par le "dedans", on ne peut animer. C'est dire du même coup que l'animateur n'est jamais neutre, car le dedans des hommes n'est jamais atteint lorsqu'on ne veut pas se préoccuper des valeurs auxquelles ils tiennent profondément » (Théry, Garrigou-Lagrange, 1996).

Les moyens dont disposent les animateurs peuvent être la réalisation de guides et de plaquettes d'information. Un des enjeux est que **les pétitionnaires consultent davantage en amont la CLE**, afin qu'elle les accompagne tout au long du projet.

Des exemples de moyens d'animation recueillis, notamment pour le SAGE Camargue Gardoise, sont utilisés pour la stratégie de communication des animateurs :

- Plaquette du SAGE
- Film sur la gestion de l'eau (explication globale, non détaillée)
- Communication auprès des étudiants
- Rencontre avec les acteurs du territoire
- Des fiches d'application des règles (1 fiche /règle) permettant de faciliter la compréhension des règles à tout un chacun via un vocabulaire plus accessible et des illustrations

- Un module de formation agents communaux/élus sur l'application de la règle relative à l'encadrement des forages domestiques.

**Des moyens supplémentaires, dédiés à l'animation du réseau**, sont demandés par les animateurs afin de pouvoir réaliser l'ensemble de leurs missions, sans avoir à en délaissier certaines.

La journée des animateurs SAGE du 3 juin 2021 a aussi permis de porter les attentes des animateurs. Ils ont ainsi fait le souhait **d'une mise en réseau, sous la forme de groupes suivants des thématiques** les intéressant, afin de pouvoir partager leurs pratiques et retours d'expérience, entre eux.

Par ailleurs, certains acteurs, comme les services en charge de l'instruction des ICPE, restent hermétiques à ces pratiques d'informations et ne semblent pas s'appropriier les SAGE. Les animateurs n'ont ainsi pas encore les leviers afin de toucher ces personnes, éloignées des pratiques de mise en œuvre des SAGE, mais pourtant concernées par leurs enjeux.

Le travail d'animation et de portage du SAGE est grandement réalisé en coopération avec les services police de l'eau des DDT(M).

### 2.3.2 La force du binôme animateur et agent du service police de l'eau

Les différents entretiens ont permis de montrer que le service police de l'eau était l'interlocuteur privilégié des animateurs pour appliquer les règles et dispositions des SAGE. Dans la plupart des SAGE, les relations sont bonnes et considérées comme suffisantes par les deux acteurs. Les services de l'État considèrent importants ces relations et les avis de la CLE, qui permettent de légitimer d'autant plus les prises de position de l'État.

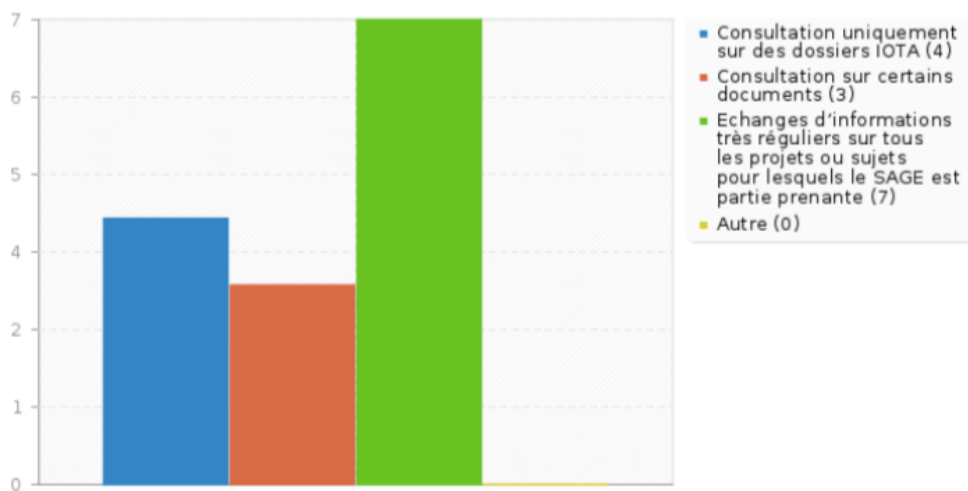


Figure 15 : Quelle est la nature et la fréquence de vos échanges avec les animateurs SAGE ?

La Figure 15, avec une question réservée aux services de l'État, montre que des consultations régulières auprès des animateurs ont lieu. La fréquence des échanges dépend également des thématiques des règles et dispositions, des projets en cours sur le territoire et de la vie du SAGE (révision des autorisations de prélèvement, révision du SAGE...). Des animateurs regrettent ainsi que les relations soient « trop épisodiques et pas assez structurées » (Questionnaire).

Les animateurs ont tout de même l'impression que l'avis de la CLE est la plupart du temps suivi. Mais des cas existent où des projets sont réalisés, malgré l'avis défavorable émis par la CLE. Cette dernière peut par exemple apprendre, une fois les travaux finis et par hasard, que l'aménagement a été fait (Barone, 2012).

Certains animateurs reconnaissent que c'est à eux de se mettre en lien avec les services police de l'eau, afin de se mettre d'accord sur un processus de consultation, en fonction de l'implication des animateurs et de l'appréciation des services. En effet, certains animateurs voudront connaître tous les projets, ce qui demande un temps considérable, tandis que d'autres estiment avoir déjà suffisamment à faire avec les consultations prévues par la loi. La consultation systématique, lorsqu'elle n'est pas imposée par la loi, n'est pas faite actuellement par toutes les DDT(M).

Cependant, les situations sont très hétérogènes, à l'intérieur même d'un département. Des animateurs souffrent d'un manque de communication avec les services police des eaux, qui peuvent être peu disponibles du fait de leur charge de travail. Une certaine opacité peut alors exister dans les pratiques de ces services, du point de vue des animateurs.

Les animateurs reprochent également parfois aux services de certaines DDT(M), un éloignement du terrain. Ils auraient ainsi quelque peu laissé de côté leurs missions opérationnelles, au profit de leurs missions régaliennes. Les conséquences seraient alors une déconnexion des réalités du territoire.

*« Ce n'est pas facile d'avoir les services de l'État qui vous ramènent toujours sur la méthode, la méthode. Et il n'y a pas de place pour la créativité et l'écoute des territoires » (Animateur.2).*

Un manque de moyens humains est également clairement constaté des deux côtés, avec des fonctionnaires non remplacés au sein des DDT(M), ce qui ne relève pas d'une mauvaise volonté des agents.

Une autre problématique réside dans le turn-over dans les DDT(M), ne permettant pas d'assurer une continuité. Les animateurs font souvent face à des recompositions de services, et des nouveaux interlocuteurs assez régulièrement. La relation liant le binôme se construisant dans la durée, il peut être compliqué d'appréhender et de conserver les processus de consultation mis en place dans le passé.

*« Les services instructeurs ne sont pas obligés de nous concerter non plus, donc le jour où il y a une nouvelle personne qui arrive et qui n'aura pas du tout ce temps-là, qui sera pas du tout formée sur ces questions-là ; quid de cette procédure qui a été mise en place avec les services instructeurs ? Peut-être qu'on va trop loin ? Est-ce qu'on ne va pas assez loin ? Nous ça nous a été reproché sur certains dossiers, que finalement on fait le travail des services de l'État, mais en même temps si on n'était pas là pour donner ces avis-là, est-ce que les services de l'État iraient dans ces détails-là ? » (Animateur.10).*

### **2.3.3 Un éloignement avec les organisations régionales**

Les animateurs sont également censés avoir des relations avec les différents services de la DREAL. D'après l'article R. 212-47 2°b du CE, le règlement du SAGE peut également encadrer l'ensemble des opérations relevant de la nomenclature ICPE.

Dans la réalité, les animateurs font part d'un grand manque de communication et de relations avec ces services. Pour la plupart les rapports sont même inexistantes, avec ces services qui n'ont pas le réflexe de solliciter l'avis de la CLE. Plusieurs justifications permettent d'expliquer cet éloignement

assumé des ICPE aux problématiques portées par les SAGE. D'une part, les ICPE ne portent pas la même culture que les instructeurs des DDT(M) par exemple.

Ces diverses cultures au sein des services de l'État, permettent d'expliquer les différences d'affinités constatées avec les animateurs.

*« Mais ça vient de la culture DREAL je pense, où il y a la DREAL de l'environnement, mais y'a la DREAL de l'industrie, les anciennes DRIRE et eux, je crois qu'ils avaient une vie à part. Ils avaient vraiment une vie à part. Donc les contraintes environnementales ça les touche moins quoi, ils ont moins cette culture-là » (Animateur.3).*

Issus des anciennes DRIRE, ces services n'ont également pas les mêmes priorités, et favoriseraient le développement économique et les entreprises concernées, plutôt que les enjeux de l'eau. Il s'agirait d'un manque de connaissance des enjeux du SAGE, ou alors d'une absence de volonté de s'y référer : *« ils se sentent intouchables »* (Animateur.3).

Peu d'informations passent alors de ces services aux animateurs, notamment dû au secret industriel. Il est donc compliqué pour l'animateur de caractériser entièrement son territoire, sans disposer de toutes les données. **L'enjeu des ICPE est pourtant primordial, notamment dans la lutte pour la préservation de la qualité ; une meilleure communication semble donc essentielle.**

Par ailleurs, lorsqu'ils sont quand même consultés par les services ICPE pour avis, les animateurs expriment des difficultés sur certains de ces sujets.

*« Quand j'ai des dossiers d'autorisation ICPE qui passent, en général je les reçois moi avec leur avis, donc avec l'avis de l'autorité environnementale, donc du coup bon ben je m'y réfère aussi hein, je regarde ce qu'on dit. Bon des fois ils sont sur des thématiques que moi je ne traite pas donc bah je n'ai pas de raison de remettre en cause leur avis » (Animateur.5).*

L'exemple d'un dossier portant sur une autorisation loi sur l'eau pour une carrière a également posé problème. En effet, la DREAL aurait oublié de consulter la CLE. Tous les services des DREAL n'ont ainsi pas encore le réflexe de demander l'avis des CLE.

Il est à noter que l'investissement afin de comprendre ces sujets peut également être considérable. **Une nécessité d'organisation de formation mutuelle, entre service ICPE et animateurs**, pourrait ainsi émerger.

Par ailleurs, les relations avec les services eau des DREAL, de façon plus générale, sont aussi lacunaires. De nombreux animateurs et services police de l'eau témoignent de leur absence aux réunions de la CLE.

*« Alors par exemple les DREAL, ce qu'on m'a dit c'est que leurs consignes quand le SAGE est en phase de mise en œuvre, c'est qu'ils ne viennent plus aux réunions, et je trouve ça un peu dommage en fait. Moi la DREAL ça fait partie de mon bureau de la CLE et du coup alors voilà s'il y a un truc particulier, il va peut-être pouvoir venir ou il m'appelle avant la réunion, pour me faire un point ; mais plus de participation aux réunions, et moi je trouve que c'est important quand même d'entendre la voix des services de l'État, de montrer qu'ils sont bien là et que le SAGE a une portée réglementaire »*  
(Animateur.3).

Certains constatent même ne pas savoir qui est chargé de les suivre au niveau de la DREAL. Il existe donc d'importantes difficultés à mobiliser cet acteur.

En ce qui concerne les DDT, les services ICPE des DREAL semblent consulter les services police de l'eau, dans le cadre prévu par la loi. Les services des DDT, quant à eux, doivent consulter la DREAL lorsque la procédure loi sur l'eau « embarque » la procédure ICPE.

*« Alors les instructeurs ICPE, oui on a une personne qui gère la relation avec les procédures ICPE, puisqu'aujourd'hui les procédures ICPE peuvent embarquer les procédures loi sur l'eau. Donc en fait l'instructeur c'est la DREAL, au titre des ICPE, et ils nous demandent notre avis, donc on contribue à l'avis police de l'eau, dans le cadre de la procédure ICPE qui embarque la procédure loi sur l'eau »*  
(DDT.2).

Ainsi, suivant les enjeux portés par le SAGE et ses règles, les relations sont plus ou moins fortes et régulières, entre les services police de l'eau et les services ICPE. Ces liens sont ainsi très cadrés par la loi, entre ces deux acteurs ne possédant finalement pas le même langage.

Enfin, les référents « gestion locale de l'eau » des DREAL, de façon plus générale, interrogés lors des entretiens exploratoires, constatent avoir peu de retours de la part des animateurs sur la mise en œuvre des règles et dispositions sur le terrain. Ils sentent également cet éloignement et estiment ne pas avoir de retours des animateurs et des DDT pour effectuer un suivi régulier. Cet éloignement entre DDT(M) et DREAL peut s'expliquer par le resserrement de la politique locale autour de l'échelon régional, à la suite des réformes (RéATE, RGPP...). Un déclin de l'échelon départemental s'observe avec des effectifs des DDT(M) passant aux DREAL. La nouvelle relation entre ces deux structures, du type « principal-agent » entraîne une volonté de suivi pour les DREAL, dans le but de mieux faire coïncider les moyens aux besoins. Par ailleurs, les DREAL relatent des difficultés dans le suivi des DDT(M), mettant en œuvre les SAGE sur le terrain. Une explication est que les DDT(M) gardent volontairement des informations sur l'usage réel de leurs agents, pour garder une marge de manœuvre au sein de leurs services (Poupeau, 2013).

L'Agence de l'eau peut aussi exprimer des difficultés à obtenir les données nécessaires aux contrôles, plus réguliers, des plus-values des SAGE sur le territoire.

#### 2.3.4 Des pressions diverses : entre écologie technique et écologie politique

Suivant les territoires et leurs enjeux, les animateurs et services police de l'eau peuvent être soumis à plusieurs types de pressions.

Tout d'abord, les différentes communautés d'usagers, que ce soient les agriculteurs, les industriels, les foreurs, les promoteurs, peuvent exercer des pressions afin de ne pas respecter les règles.

*« On a des pressions des promoteurs de temps en temps ; de l'agriculture énormément, on a une exploitation agricole qui peut avoir une vraie influence et pour le coup, elle arrive quasiment à tordre le bras du préfet sur l'agriculture pour le coup. On pourrait se dire qu'on n'applique pas les règles du SDAGE et du SAGE, on est quasiment dans les limites des exercices... Mais ils mettent une telle pression sur le territoire que c'est compliqué » (DDT.3).*

Plusieurs exemples, où le SAGE a été mis en difficulté, ont été donnés lors des entretiens et concernent principalement la gestion quantitative de la ressource.

Le cas d'une règle et d'une disposition concernant les volumes prélevables fait ainsi débat chez les agriculteurs. Ces derniers, qui ont pourtant approuvé à l'unanimité la règle, considèrent les volumes



intenable dans la situation actuelle (de grandes périodes de sécheresse) et réclament la révision du SAGE, approuvé seulement un an auparavant. Face à ce blocage de la règle, une dérogation a été donnée par le préfet.

Ces acteurs peuvent ainsi exercer un lobbying afin de faire réviser et modifier le SAGE. Si de plus, ils sont soutenus par le niveau politique, cela pourrait avoir pour conséquence une discréditation du SAGE.

De plus, une certaine préfectorialisation des DDT(M) est observée. En effet, à la suite des différentes réformes (loi ATR ou Administration territoriale de la République du 6 février 1992, puis RÉATE ou Réforme de l'administration territoriale de l'État), le préfet est davantage impliqué dans la vie de service des DDT(M). Une perte de marge de manœuvre pour les services est constatée, le préfet souhaitant intervenir dans la plupart des dossiers à enjeux. Les chefs de service doivent alors essayer de satisfaire aux priorités du préfet et de prévoir à l'avance ses attentes, afin d'y répondre au mieux (Poupeau, 2011). Le pilotage des services de la DDT(M) peut alors s'en retrouver déstabilisé, influencé par le rôle du préfet « manager ». Les directeurs de ces structures essaient donc de ne pas être relégués au rang de « bureau d'études » pour les préfets, sans capacité de raisonnement et de prise de recul.

Le préfet joue alors un rôle de dernier arbitrage, dans le cadre de la signature des arrêtés pris par les DDT(M) (Entretiens exploratoires, R.Barbier).

Même si les pressions politiques s'exercent davantage sur les niveaux hiérarchiques supérieurs aux agents de la police de l'eau (direction de la DDT(M)), ces derniers en sont conscients.

*« Des pressions, on en a tous les jours oui. Par notre Directeur qui reçoit des appels de certains promoteurs ou industriels ou autres. Mais voilà, nous, notre travail, c'est de faire remonter un avis réglementaire et technique, et après charge à notre directeur, qui est le chef de la police de l'eau dans le département de prendre sa décision » (DDT.2).*

Les agents des services police de l'eau émettent donc un avis technique, qu'ils estiment suivi si une relation de confiance a été bâtie avec les services de la préfecture. Cette relation se construit sur le long terme et nécessite des preuves de la compétence du service.

Par ailleurs, quelques services police de l'eau remarquent que leurs avis restent techniques, et ne sont pas tout le temps suivis en définitive par les niveaux hiérarchiques supérieurs.

*« Y'a un prisme de relecture on va dire à l'échelle du directeur de la structure et du corps préfectoral sur le contenu de l'arrêté et donc il arrive que l'arrêté soit on va dire un peu édulcoré. Il faut le dire de manière politiquement correcte. Et donc ça veut dire qu'effectivement très clairement on prend parfois certains arrêtés préfectoraux qui ne sont pas en fait 100% dans l'esprit des textes » (DDT.5).*

Toutefois, la jurisprudence montre que la non-compatibilité d'un arrêté est condamnée par le tribunal administratif. Ainsi, les préfets ne peuvent négliger totalement les règles qui ont été bâties localement. Ce fut le cas par exemple avec le tribunal administratif de Grenoble, qui a annulé l'arrêté pris par le préfet de l'Isère. Ce dernier avait accordé une autorisation pour la réalisation d'un centre de loisirs, qui n'était pas compatible avec le SAGE.

Les animateurs ressentent également la pression politique sur les DDT(M), qui se répercute alors sur eux.

*« Mais même, ça peut surprendre, mais on a même la préfecture ou les services de l'État qui semblent un peu réticents à mettre en place, à faire appliquer le SAGE, y compris l'État » (Animateur.6).*

La majorité des animateurs sont satisfaits des relations partenariales mises en place avec les DDT(M). Ils se sentent la plupart du temps écoutés, lorsqu'ils émettent des avis, par les services de l'État, à part dans certains cas, lorsqu'il y a déjà eu un arbitrage politique.

*« Sauf quand il y a des dossiers qui sont traités... où nos collègues instructeurs nous disent : laisse tomber, on a eu une instruction qui nous dit ce dossier passe. Là ça pose un problème » (Animateur.9).*

Dans certains cas, le préfet peut lui-même faire pression pour modifier le SAGE. Par exemple, la présence d'une zone d'expansion de crue (ZEC), face à un projet d'aménagement porté par le préfet, pose problème. La structure porteuse du SAGE, afin de ne pas perdre la légitimité du SAGE, a alors décidé d'accepter la négociation sur la ZEC en question. En échange, elle a tiré profit d'études réalisées récemment, qui montrent qu'il faut cartographier plus de ZEC sur l'ensemble du bassin.

*« Je me suis rendu compte que si on restait arc-boutés sur notre limite-là, le préfet, lui il en a besoin, Donc il va passer outre. Et si le préfet lui-même se permet de venir gratter le SAGE à cet endroit-là,*

*ben qui va respecter nos limites, si le préfet lui-même se permet de dire non là l'intérêt [...] et le SAGE ce n'est pas grave. Donc si le préfet lui-même se permet de faire ça, après, les aménageurs, on pourra plus dire le SAGE il dit ça quoi » (Animateur.3).*

Ainsi, certains regrettent l'importance prise par le niveau politique, face aux objectifs et enjeux donnés par le SAGE. Quel est alors la place des enjeux liés à l'eau si le préfet obtient le dernier mot dans la majorité des cas ?

*« On ne fait plus d'écologie scientifique, on fait de l'écologie politique. Je ne suis pas sûr que pour le milieu ça soit intéressant. C'est ce qu'on fait. C'est quoi le fond de notre métier, ou c'est de la politique, alors si c'est ça moi je n'ai plus rien à faire ici, soit c'est de la science pour de l'aide à la décision politique et auquel cas faut qu'on commence à ouvrir un peu nos yeux » (Animateur.5).*

Afin d'être écoutés, les animateurs misent sur l'appui des DDT(M), avec lesquelles ils auront construit de bonnes relations. Cependant, **le soutien des élus référents des CLE est également essentiel afin de défendre les positions et les avis émis.**

Par ailleurs, le côté politique du SAGE est tout de même une force car il donne une vision concertée du territoire, et censée être acceptée par tous grâce au processus d'élaboration. Lors de l'application, il est possible de voir qu'il peut en être tout autre, puisque cette phase peut créer des tensions et des pressions au sein du réseau d'acteurs.

## **2.4 Le manque de clarté de la phase de suivi**

D'après les guides d'élaboration et de mise en œuvre sur les SAGE, la CLE est missionnée du suivi du SAGE, des effets des dispositions et règles élaborées, et des modifications potentielles des objectifs. L'Agence de l'eau RMC demande ce suivi, et laisse assez libres les animateurs afin qu'ils lui rendent des comptes. Elle peut ainsi demander des rapports d'étape afin de constater les avancées sur certaines thématiques. Ainsi, certaines délégations de l'Agence de l'eau RMC ont pu mettre en place des tableaux présentant l'application des règles de l'ensemble des SAGE.

Le suivi peut alors s'organiser autour d'outils comme un tableau de bord, avec des indicateurs adaptés au territoire. Par ailleurs, plusieurs freins existent et pénalisent les acteurs dans l'évaluation des effets du SAGE.

Un certain manque de clarté est ainsi à souligner, entre CLE et police de l'eau afin d'effectuer le suivi des règles et dispositions.

*« On a fait une règle, mais on a des difficultés à la contrôler, parce qu'on n'a pas la donnée, on ne fait pas le suivi et y'a pas un outil qui a été mis en place, ça c'est parfois un défaut de la CLE aussi, ou de la structure porteuse qui finalement ne se donne pas les moyens de suivre et d'appliquer les règles » (DDT.3).*

### 2.4.1 Un manque de données et de retours

Afin d'assurer le suivi, les animateurs ont besoin de connaître l'utilisation faite des règles et dispositions du SAGE. De par les échanges avec les services police de l'eau, les animateurs considèrent que leurs avis sont suivis par les services de l'État. Cependant certains d'entre eux ont tout de même regretté, d'une part de ne pas être consultés sur chaque dossier par les services de l'État, et donc ne pas savoir le contenu du SAGE mobilisé, et d'autre part, de ne pas avoir de retours sur la suite donnée à leurs avis. Parfois le porteur de projet peut aussi saisir directement une collectivité. Si le projet est refusé au titre du SAGE, la conséquence sera que l'animateur ne saura pas non plus que la règle a été utilisée. Ce manque d'échanges est vécu comme frustrant pour les animateurs, qui ont du mal à connaître les suites données à leurs avis. Les services de l'État quant à eux affirment informer la CLE quand une règle est utilisée pour un refus.

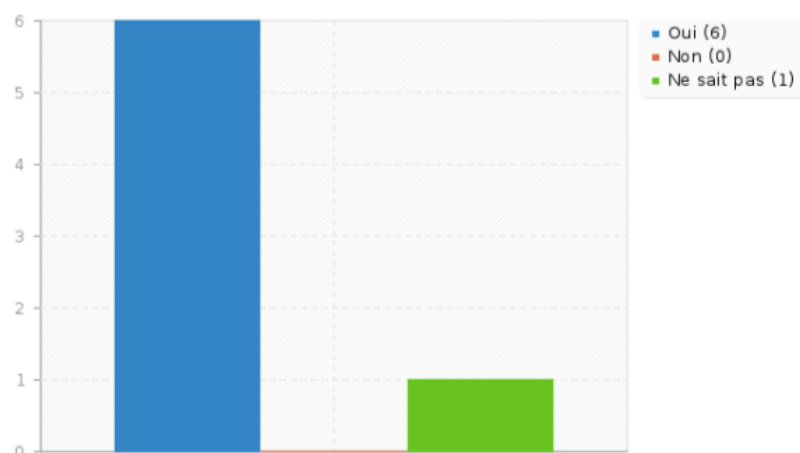


Figure 16 : Y-a-t-il une information ou un retour vers la CLE s'il y a refus d'un projet au titre d'une règle (afin que la CLE sache que la règle a été mobilisée) ?

La plupart des animateurs estiment ne pas avoir le temps d'effectuer le suivi, car le travail de bancarisation est fastidieux et qu'ils ont d'autres missions à effectuer en priorité.

En ce qui concerne le terrain, les animateurs n'estiment pas être légitimes de demander aux différents acteurs du territoire leurs données.

*« On n'est pas le préfet, donc on ne peut pas se substituer aux services de l'État pour exiger ces données et le problème c'est qu'eux font pas du tout ce travail d'animation, de collecte de données, de relance. Et nous, c'est compliqué de le faire parce qu'on n'est pas, on n'a pas le pouvoir du préfet. Les pétitionnaires ne comprendraient pas pourquoi il faut qu'ils donnent leurs données »*  
(Animateur.2).

Les animateurs expriment également le sentiment d'être considérés par les acteurs du territoire comme des empêcheurs. Cette mauvaise image n'encourage pas au partage des données, puisque les porteurs de projet peuvent penser que les informations qu'ils donneront pourront être utilisées contre eux, afin de bloquer leurs projets et leur usage de l'eau.

Ils aimeraient ainsi pouvoir mettre en place des « **tableaux de suivi des déclarations et autorisations loi sur l'eau sur le territoire par type de IOTA** permettant d'identifier les principales IOTA impactant les milieux et donc devant faire a priori l'objet d'un encadrement plus fort. Il serait intéressant de pouvoir connaître les infractions constatées par les services de police de l'eau ou au moins un bilan anonymisé » (Questionnaire).

De plus, une des façons de savoir si les règles et dispositions ont été respectées, est **d'effectuer des contrôles de terrain**. Les animateurs peuvent recevoir des coups de fil d'usagers leur signalant ponctuellement le non-respect de certaines règles (par exemple un épandage qui a été fait à un endroit). Il s'agit de missions annexes de veille territoriale. Cependant, se rendre sur le terrain, s'agit pour eux d'une mission attribuée au service police de l'eau ou à l'OFB, car ils ne possèdent pas de pouvoir de police pour pouvoir faire ces contrôles. L'exemple des forages montre bien le suivi difficile que peuvent mettre en place les animateurs, faute de pouvoir de police.

*« Le souci c'est les moyens de suivi et les moyens de contrôle. Parce que quand on a dit non à un forage, nous, on ne peut pas aller voir chez le particulier. On ne peut pas rentrer chez le particulier pour voir, si*

*on lui a dit non, est-ce qui l'a fait ou est-ce qu'il ne l'a pas fait ? Voilà là il y a un rôle des maires, il y a un rôle de la DDT, le problème, voilà, c'est que la DDT, elle a totalement conscience de ça. Le souci, c'est qu'actuellement, elle n'a pas les moyens pour contrôler. Ce n'est pas un manque de volonté de la DDT, pas du tout même, ils n'ont pas les moyens pour aller contrôler » (Animateur.7).*

Cet exemple montre également que tous les services police de l'eau DDT ne disposent pas non plus les moyens d'effectuer les contrôles nécessaires à l'application de leurs arrêtés. Pour certains, l'application ne peut pas se faire une fois que les travaux sont en cours. Les vérifications doivent être faites bien en amont.

*« Et après ce qu'il faut bien avoir en tête c'est que l'intérêt c'est la prise en compte de la règle avant même la réalisation de l'ouvrage parce que c'est là qu'on a les moyens d'intervenir. C'est tout bête mais une fois qu'un ouvrage est réalisé, revenir à un état 0, suivant ce que c'est comme type d'ouvrage ça peut être compliqué » (DDT.5).*

Il est à noter que dans certaines organisations de DDT(M), il existe un service chargé de l'ensemble des contrôles terrain, ce qui soulage quelque peu le service police de l'eau.

Enfin, peu de sanctions sont prises contre ceux ne respectant pas les règles. Par exemple, pour les prélèvements AEP, réglementés dans certains SAGE, même si certains acteurs dépassent les autorisations, les animateurs constatent qu'il n'y a finalement pas de conséquences juridiques.

#### **2.4.2 L'outil tableau de bord peu utilisé**

Le tableau de bord est un outil ayant fait l'objet de guide au niveau national. L'objectif est de donner des recommandations aux animateurs pour le choix des indicateurs et pour le faire vivre sur le territoire. Les retours d'expérience ayant permis de réaliser ce guide montrent que le tableau de bord permet d'entretenir le réseau d'acteurs et de le pérenniser, même après la phase d'élaboration du SAGE. C'est également un outil de communication, sur lequel s'appuyer lors de réunion, afin de montrer les avancées permises par le SAGE.

Cependant les différents entretiens avec les animateurs ont permis de voir le peu d'utilisation et d'appropriation de cet outil. Le graphique ci-dessous montre que beaucoup de SAGE n'ont pas de tableau de bord, et que si toutefois, il en a été élaboré un, il n'est que peu utilisé.

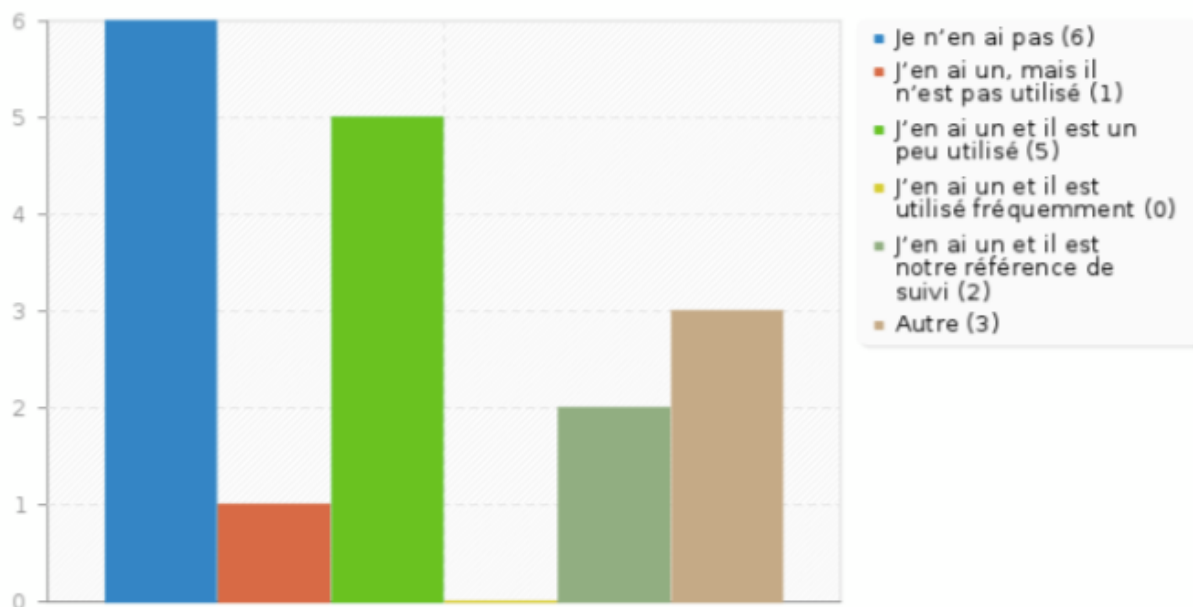


Figure 17 : Comment utilisez-vous l'outil tableau de bord pour suivre l'application des règles et des dispositions prescriptives ?

Une explication donnée principalement est le manque de temps pour s'y consacrer. L'élaborer est une chose, mais réaliser son animation et ses mises à jour en est une autre. L'actualisation des indicateurs est une tâche lourde, et comme vu précédemment, le recueil des données est fastidieux.

Certains constatent aussi que le format du tableau de bord est trop strict, et que la bonne application des règles et dispositions n'est parfois pas quantifiable de cette façon.

*« Pour moi, un SAGE c'est une aventure humaine, ce n'est pas un tableau croisé et ce n'est pas des indicateurs. [...] il faut laisser de la place à une certaine liberté des acteurs ; et s'adapter à chaque territoire. Et je pense que chaque animateur de SAGE est différent, il y en a qui vont être rassurés par des trucs très cadrés qu'il faudra remplir en mettant des croix, pour moi ça me stresse, parce que ce n'est pas le quantitatif qui va compter, c'est vraiment ce qu'on sera arrivé à faire comprendre, à faire partager et on est content quand on voit qu'on ne parle plus du SAGE et que ce sont les autres qui en parlent à notre place » (Animateur.3).*

Les animateurs reconnaissent l'importance du suivi et se disent prêts à le faire, mais ne semblent pas tous disposer des moyens de le faire. Le tableau de bord représente plus un outil de communication pour certains, qui estiment posséder d'autres moyens d'animation du réseau :

*« La question d'avoir du lien avec les gens quoi. Moi je crois beaucoup plus en ça que dans un tableau de bord » (Animateur.8).*

Finalement, les animateurs partagent une conception du tableau de bord, où il apparaît trop inflexible, formalisé et difficile à remplir. Des outils alternatifs, sans porter le nom de tableau de bord, peuvent tout de même être mis en place, afin de suivre les règles et dispositions. Par exemple, un animateur a expliqué qu'à chaque fois qu'il recevait un dossier, quelle que soit la thématique, il rentrait les différentes caractéristiques du projet avant et après dans une base de données.

**Davantage de moyens attribués pour le suivi sont ainsi demandés par les services de l'État notamment, afin de pouvoir faire plus de contrôles.**

Certains souhaiteraient aussi un « **outil national ou de bassin, permettant de générer facilement des bilans/suivis à l'échelle des SAGE et mobilisant les diverses bases de données nationales** » (Questionnaire).



## 2.5 A retenir

Ainsi, la mise en œuvre des règles et dispositions est très hétérogènes suivant les SAGE et dépend de plusieurs facteurs. La phase d'élaboration joue un rôle primordial, puisque la concertation et les processus de recherche de consensus à l'œuvre permettent la mise en place d'un réseau d'acteurs. La relecture juridique participe à donner une base solide au SAGE, et ainsi éviter sa remise en cause.

Suite à cette étape déterminante, l'animateur aura à charge de faire connaître le SAGE, d'élargir le réseau et de conserver cette dynamique. Pour cela, ils pourront prendre appui sur leurs collègues des services police de l'eau ; le lien tissé avec eux sera alors décisif pour légitimer le SAGE auprès des différents acteurs, et face aux pressions pouvant être subies. Il existe en effet certaines tensions entre la dimension technique et la dimension politique émanant du SAGE. Des règles initialement acceptées par tous, peuvent faire l'objet de contestations, ce qui peut devenir compliqué à gérer pour les animateurs et agents.

Enfin, le suivi est important, notamment pour constater les effets du SAGE et l'atteinte des objectifs, et pour envisager une révision du SAGE. Par ailleurs, cette étape manque de clarté et manque cruellement de moyens attribués. Les acteurs ne souhaitent souvent pas partager leurs données, ce qui rend d'autant plus fastidieux la prise de recul sur l'application des règles existantes.

## Préconisations

- Élaboration de règles claires, précises et solides techniquement et juridiquement : pour que la règle trouve application après et ne soit pas sujette à interprétation ni remise en cause.
- Une mise en réseau des animateurs afin de partager leurs outils de communication, leurs tableaux de bord, grâce à des ateliers, comme demandé lors de la réunion des animateurs SAGE de juin 2021.
- Des propositions de formation pour les élus, et les porteurs de projet sur les enjeux de l'eau.
- Un meilleur portage politique du SAGE : grâce à la sensibilisation des élus et à leur meilleure connaissance du SAGE, dans le but de défendre les enjeux du SAGE.
- Des moyens (temps, outils) supplémentaires sur le suivi, pour les animateurs.
- Une obligation réglementaire pour ceux sur qui s'appliquent les règles de partager leurs données : pour permettre aux animateurs de mieux voir l'application des règles et dispositions.
- Des moyens (temps/ humains) pour les services police de l'eau, pour effectuer des contrôles.

### 3. Le processus de traduction opérationnelle des enjeux dans les documents des différents services

La mise en œuvre du SAGE par la DDT(M) se fait à plusieurs niveaux. D'abord, il convient d'étudier la mise en œuvre par les services police de l'eau et leurs moyens pour prendre en compte dans leurs instructions les règles et dispositions des SAGE.

De plus un des moyens les plus efficaces de rendre le SAGE opérationnel est de le traduire dans les différents documents, en particulier ceux de l'aménagement et de l'urbanisme. Pour certains services police de l'eau, c'est un objectif clairement énoncé comme prioritaire.

Par ailleurs, les différents services en charge de l'urbanisme et de la planification ne semblent pas tous au fait des enjeux du SAGE. Les moyens de communication entre les services et avec l'animateur du SAGE sont un enjeu pour la bonne prise en compte du SAGE.

#### 3.1 La mise en œuvre directe des SAGE par les services police de l'eau

##### 3.1.1 L'instruction des dossiers loi sur l'eau : une nécessité d'uniformisation

Les instructions des dossiers loi sur l'eau dépendent de l'organisation des services police de l'eau des DDT(M). Certains instructeurs pourront être répartis par secteur, afin de bien connaître les règles et dispositions des SAGE, lorsqu'il y en a plusieurs, et du SDAGE. D'autres instruiront plutôt par thématiques, ce qui peut changer la finesse d'approche du SAGE. Une différence de prise en compte des règles et dispositions est également à noter, entre les instructeurs et ceux chargés de les suivre.

*« Dans notre organisation on est quelques-uns à piloter le suivi des SAGE, mais les instructeurs qui eux donc instruisent du dossier loi eau, à longueur de journée, ne font pas forcément tout le temps le lien avec les différentes règles et dispositions des SAGE. Donc c'est un des freins dans la prise en compte des règles et des dispositions des SAGE, que cet éclatement entre la partie portage des politiques publiques au sein des DDT, et la partie purement instruction » (DDT.5).*

Afin d'entériner la démarche de prise en compte des SAGE par les instructeurs, des doctrines d'instruction (ayant pour objectif d'apporter quelques clarifications concernant la définition d'une règle commune, qui s'appliquera pour tous les projets à venir) et des politiques d'opposition à

déclaration (possibilité pour le préfet de s'opposer au projet s'il est jugé incompatible avec les dispositions du SAGE) sont assez bien mises en place.

Ces traductions dans des documents plus utilisés au quotidien permet de faciliter le travail des instructeurs, mais a pour point négatif de créer une distance entre les instructeurs et le document du SAGE en lui-même.

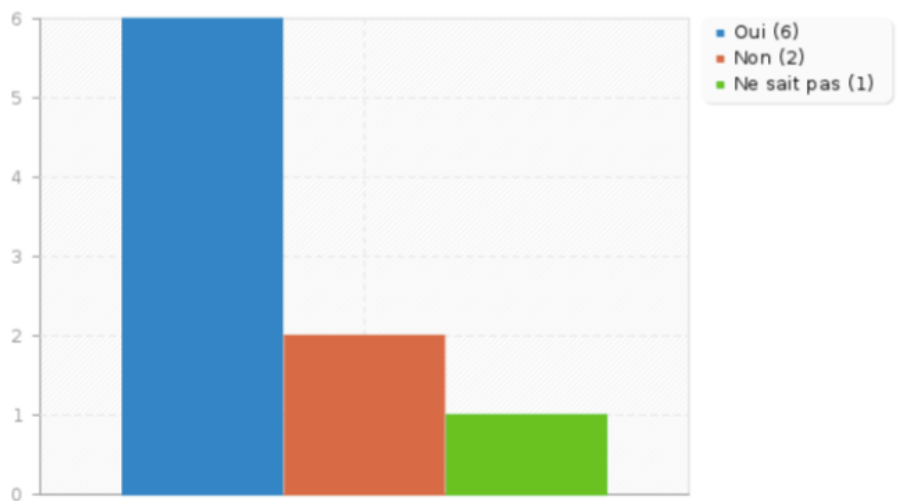


Figure 18 : Y a-t-il des règles ou dispositions prescriptives qui sont intégrées dans des doctrines d'instruction des dossiers, ou dans des politiques d'opposition à déclaration ?

Les études sur le travail administratif montrent que la mise en place de documents locaux concernant les jugements à rendre permet de diminuer le risque d'arbitrages faussés. « Dès lors, les agents se retrouvent moins seuls pour qualifier juridiquement les situations et peuvent se référer à une mémoire collective des problèmes et de leurs résolutions » (Weller, 2006).

Néanmoins, l'instruction, notamment lorsque plusieurs SAGE sont suivis par une DDT(M) peut poser certaines problématiques. Certains instructeurs manifestent leurs difficultés à parvenir à visualiser sur plusieurs communes les différentes règles et dispositions des SAGE pouvant s'appliquer.

Si certaines DDT(M) utilisent dès maintenant **des outils SIG, il pourrait être intéressant de systématiser l'utilisation de ces outils et de les uniformiser.**

*« Ce qui serait intéressant ça serait d'avoir des outils cartographiques qui permettent une entrée par commune. Une grosse partie de l'activité de mes techniciens c'est l'instruction de dossier. Quand on*

*instruit par exemple pour une commune, qu'on puisse faire une entrée par commune et que de l'entrée par commune, en fait sur un SIG, on ait toutes les grandes règles qui s'affichent, comme ça le gars il est déjà calé sur : ok voilà sur ce territoire là je sais que quand j'instruis et que moi je vais analyser la compatibilité avec le SAGE c'est ça que je ne dois pas oublier. Quand d'un SAGE à l'autre on n'a pas forcément les mêmes règles du jeu, pour le technicien c'est pas du tout facile de tout avoir en tête » (DDT.5).*

Enfin, après une révision du SAGE, des problèmes peuvent impacter l'instruction des dossiers. En effet, de nombreux actes doivent être repris, ce qui représente une charge importante de travail pour les services police de l'eau. Certains agents préconiseraient alors que l'**approbation du nouveau SAGE vaille application directement et s'impose aux arrêtés prescriptifs locaux**, et cela sans qu'il y ait besoin pour les services de reprendre tous les actes.

### 3.1.2 La rationalité des acteurs : influence de leur vision sur la traduction

La rationalité des agents influe sur la traduction des documents et le choix de constituer des documents opérationnels ou des guides explicatifs. Ces acteurs, influencés par différents facteurs, font des choix permettant de reconstituer le processus de leur décision.

D'après le modèle de la rationalité limitée conceptualisé par Herbert Simon (Simon, 1956), cette rationalité est limitée pour plusieurs raisons :

- 1- Ils ne disposent pas de toutes les informations nécessaires à la prise de décision, et ne peuvent l'obtenir ;
- 2- Ils ne connaissent ou n'ont pas le temps nécessaire pour répertorier toutes les alternatives s'offrant à eux ;
- 3- Les décideurs ont parfois des idées floues concernant leurs volontés et n'ont pas conscience des facteurs pouvant agir sur eux ;
- 4- Ces préférences peuvent évoluer ; elles ne sont pas figées dans le temps et « évoluent dans l'action ».

« Finalement, le modèle de la rationalité limitée montre le comportement d'un décideur gérant un compromis entre un problème et les contraintes de sa situation. Il fait du mieux qu'il peut là où il se trouve. Il cherche davantage une solution satisfaisante qu'une solution optimale » (Lascombes, 2018).

L'influence de la période de vie du SAGE est aussi constatée. Les animateurs des SAGE qui sont présents depuis l'élaboration et l'approbation de leur SAGE seront plus volontaires et engagés dans des démarches pour faire connaître le SAGE aux différents acteurs du territoire. La taille du territoire couvert par le SAGE entraîne également des différences dans les relations entre les acteurs, et dans l'influence des animateurs pour faire connaître le SAGE. Un SAGE sera ainsi plus vite approprié sur un territoire de petite taille.

Par ailleurs, les différentes traductions des règles et dispositions du SAGE effectuées peuvent amener à une perte d'information, au sein même du service police de l'eau, entre les chargés d'élaboration et du suivi des SAGE et les instructeurs.

*« Par contre après quand on passe à l'étape instruction, quand nous on va passer soit aux collègues de la planification, soit aux collègues qui gèrent les instructions des dossiers loi sur l'eau, on a quand même une perte en ligne dans les informations » (DDT.5).*

Un autre type de perte d'information est aussi constatée, cette fois lors du passage dans les différents services de la DDT(M). L'information peut aussi ne pas circuler du tout, lorsque les services ne communiquent pas entre eux.

### **3.2 Des difficultés de communication entre les services de la DDT(M)**

Au sein des DDT(M), dont les organisations peuvent différer de l'une à l'autre, il s'agit d'étudier comment le lien entre les services est matérialisé. La circulation de l'information des services police de l'eau aux autres services est ainsi primordiale, puisqu'aujourd'hui la prise en compte des enjeux de l'eau est la plupart du temps insuffisante.

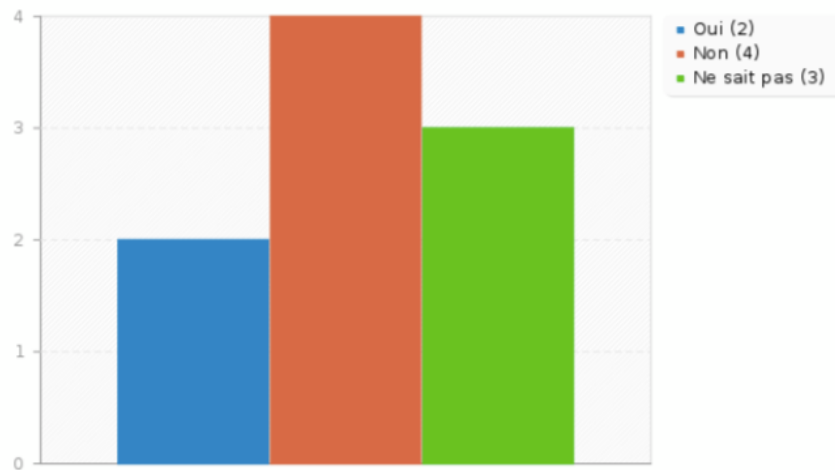


Figure 19 : Selon vous, est-ce que les autres services instructeurs se sont bien approprié les règles des SAGE et les dispositions prescriptives contenues dans le PAGD (traduction dans les porters à connaissance et les notes d'enjeux des documents d'urbanisme, dans les doctrines d'instruction des dossiers, dans des politiques d'opposition à déclaration, ...) ?

L'appropriation des règles et dispositions par les autres services ne semblent pas être à la hauteur des ambitions voulues par le SAGE. Il s'agit pourtant d'un enjeu nécessaire afin de rendre le SAGE plus opérationnel sur le territoire.

### 3.2.1 Les faiblesses du droit de l'environnement face au droit de l'urbanisme

Le droit de l'environnement est plutôt récent, et peut être qualifié de « droit mou », puisque composé de nombreuses dispositions non contraignantes. Un décalage peut donc se faire ressentir lorsqu'il est comparé au droit de l'urbanisme.

Des interrogés font ainsi part d'un certain sentiment d'impuissance de leurs actions, face au droit de l'urbanisme, sur lequel ils ne trouvent pas d'emprise.

*« Je pense que la limite qu'on a aujourd'hui, c'est que la force du droit de l'environnement n'est pas suffisante, eu égard à la force du droit foncier, de l'urbanisme. En fait, on ne peut pas arriver à imposer et malgré tout, aujourd'hui on est plutôt toujours en 2<sup>ème</sup> ligne » (Animateur.4).*

Une certaine faiblesse du droit de l'environnement et de ses enjeux, comparés à ceux mis en avant par le droit de l'urbanisme, est ainsi constaté. Le droit de l'urbanisme reprend des principes du droit de l'environnement, comme celui du développement durable, « l'aménagement urbain ne fait pas exception puisque l'on parle même de « développement urbain durable » (Ferrand, Zitouni, 2006).

Il n'est néanmoins qu'un idéal, un objectif sous-tendant toute la phase de conception des opérations d'aménagement urbain et non un principe absolument contraignant, ce malgré sa valeur constitutionnelle » (Dameron, 2016).

Ainsi, la meilleure façon de protéger la ressource en eau, les cours d'eau et les milieux aquatiques est bien la transcription de prescriptions et règles dans les documents d'urbanisme.

En effet, depuis plusieurs années, un mécanisme de transformation du droit de l'urbanisme en générateur de réglementation et de stratégie pour la protection de l'environnement est en cours : « La démonstration est désormais faite que de simple « récepteur du droit de l'environnement », sous l'angle d'une obligation de compatibilité, le droit de l'urbanisme est devenu « protecteur de l'environnement » par son objet renouvelé et ses procédures adaptées » (Traoré, 2016).

Par ailleurs, la relation de compatibilité entre le SAGE et le SCoT apporte de grandes marges de manœuvre aux acteurs de l'aménagement du territoire : « ils peuvent, on l'a vu, manipuler le SAGE pour le rendre compatible avec le SCoT, inversant ainsi la relation juridique entre ces deux documents » (Barone, 2012).

**Il est donc nécessaire, et urgent, d'inscrire spécifiquement les enjeux de l'eau et des milieux aquatiques et la gestion équilibrée de la ressource en eau dans le Code de l'urbanisme pour une meilleure prise en compte de ces enjeux.** Notamment aux articles suivants :

- SCoT : L.141-3 projet d'aménagement stratégique ; L.141-4 document d'orientation et d'objectifs.
- PLU/PLUi : L.151-4 rapport de présentation avec l'ajout d'une analyse des consommations d'eau ; L.151-5 projet d'aménagement et de développement durable ; L.151-7 orientation d'aménagement et de programmation (Questionnaire).

### 3.2.2 Une difficile communication entre les services

La prise en compte des enjeux de l'eau par les services en charge de l'urbanisme est complexe. Le SAGE semble assez méconnu ou peu approprié par ces services.

La date d'approbation du SAGE influe également sur ce constat : un SAGE récent n'aura ainsi pas eu le temps d'être connu par tous les services



L'organisation de la DDT(M) et la capacité des services police de l'eau à transmettre les enjeux du SAGE est également un facteur d'appropriation des règles et dispositions par les autres services.

Certaines DDT(M) sont sujettes à un véritable cloisonnement entre les services, où les informations ne se croisent pas. Si le SAGE est bien intégré dans les doctrines d'instruction des dossiers loi sur l'eau, la réalité est tout autre pour les autres services.

*« Chacun son rôle. Nous on instruit les dossiers police de l'eau, donc on reste dans notre rôle, on utilise le code de l'environnement. Donc dans nos doctrines, on a intégré effectivement le fait qu'il y ait un SAGE et qu'il y ait des règles un peu différentes, donc à ce titre là on a intégré directement le SAGE à notre façon d'instruire. Après tout ce qui est le code de l'urbanisme et tout ça, c'est plus le service urbanisme qui traite par rapport au permis d'aménager, permis de construire ou autre, et qui a ce regard-là » (DDT.2).*

Face à cette mauvaise circulation de l'information entre les différents services, certains agents ont fait part de leurs pratiques afin d'améliorer la communication :

*« Nous on fait des revues de projet en fait entre les différents services, avec les services planification et les services eau, quand il y a des gros documents comme des PLUI ou des SCoT. Nous service eau on fait des réunions d'information à l'attention des instructeurs de la planification pour leur dire attention sur ce territoire-là on a des contraintes quanti, on a tels SAGE, dans les SAGE on a telles règles, ces règles vont avoir des conséquences pour vous... » (DDT.5).*

Certains services police de l'eau contribuent toutefois systématiquement aux porters à connaissance et notes d'enjeux pour les services urbanisme afin d'apporter la connaissance des SAGE sur ces thématiques. De plus, pour pallier ces manques, **des DDT(M) ont renforcé leurs porter à connaissance pour les PLU/PLUi et les SCoT sur ces thèmes** (Questionnaire).

Les animateurs des SAGE partagent ainsi des attentes fortes vis-à-vis des services police de l'eau pour porter le SAGE, et peuvent être sollicités afin de présenter les enjeux du SAGE aux services en charge de l'urbanisme.

### 3.2.3 Les moyens de partage de l'information

Plusieurs moyens de communication entre les services ont pu être matérialisés dans certaines DDT(M). Ces outils et modalités de réunions seraient à systématiser dans le but de favoriser la mise en réseau des agents des DDT(M), ainsi que l'information des collectivités en charge de l'élaboration des documents d'urbanisme, que ce soient les SCoT ou les PLU(i).

#### **Des documents partagés**

Afin d'informer les autres services de la DDT(M), notamment lors de la révision des documents d'urbanisme, les services police de l'eau peuvent contribuer à la rédaction des notes d'enjeux (clarifie les enjeux prioritaires de l'État sur le territoire concerné par l'élaboration ou la révision du document d'urbanisme) et des porters à connaissance (expose le cadre législatif et réglementaire s'appliquant sur le territoire concerné).

*« c'est un travail assez important, puisque nous, surtout sur les questions d'urbanisme où en effet, on contribue vraiment, on fait des porters à connaissance, lorsqu'il y a une révision des PLU, et pour les SCoT, et là on apporte vraiment une connaissance, on explique quelles sont les dispositions et quelles sont les règles des SAGE et des SDAGE, pour qu'ils soient retranscrits dans les documents d'urbanisme, c'est un énorme enjeu, également parce qu'une fois que c'est dans les PLU, c'est quand même beaucoup plus utilisé, connu des services et ça sera appliqué également sur des projets que nous on ne voit pas forcément en police de l'eau » (DDT.3).*

Pour une meilleure intégration des enjeux de l'eau, les agents des services polices de l'eau peuvent faire le choix d'associer les animateurs. Par ailleurs, la question posée aux animateurs concernant la coopération pour l'écriture de ces documents, montre certaines limites.

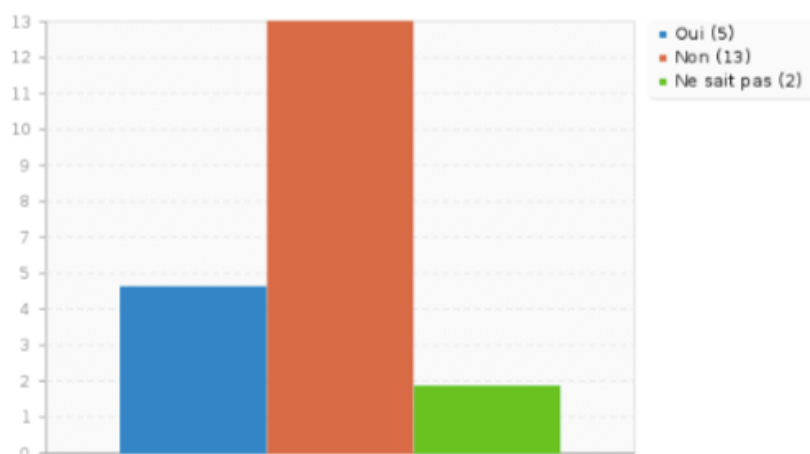


Figure 20 : La CLE, est-elle associée par la DDT-M à la rédaction des notes d'enjeux / porters à connaissance et à l'instruction des dossiers police de l'eau ?

Un exemple de document permettant aux collectivités d'avoir une meilleure connaissance du SAGE pour la réalisation de leurs documents d'urbanisme est le guide interactif issu du groupe de travail constitué des services de l'État (DDT, Agence de l'eau), du SIRCC, (Syndicat Intercommunautaire Rivière Calavon-Coulon), de la Chambre d'agriculture, du PNRL (Parc naturel régional du Lubéron) et de la CLE du Calavon-Coulon. Ce guide d'application du SAGE dans les documents d'urbanisme a, entre autres, pour objectif de créer un outil d'aide aux collectivités pour faciliter la déclinaison des mesures du SAGE et de permettre d'avoir le « réflexe SAGE » en amont de tous projets d'aménagements pouvant avoir un impact sur l'eau.

## GUIDE SAGE

Prendre en compte les enjeux de l'eau dans les documents d'urbanisme

### – L'OUTIL



Figure 21 : Présentation de l'outil, Parc du Luberon

Les guides « SAGE et urbanisme » peuvent prendre d'autres formes plus classiques afin de sensibiliser les acteurs de l'urbanisme à la prise en compte des règles et dispositions des SAGE.

**Ces guides ou plaquettes, comme celle du SAGE Est Lyonnais, permettent de faire intégrer aux différentes collectivités et établissements chargés des SCoT et PLU(i), les enjeux de l'eau.**

Un reproche pouvant être fait à ces guides est toutefois de copier-coller des dispositions pouvant être trop générales et d'être difficilement compréhensibles par les instructeurs des droits des sols. Des notes peuvent également être faites par les services de l'État, pour expliciter les enjeux de l'eau qu'ils aimeraient voir apparaître dans les documents d'urbanisme (Parc Naturel Régional du Lubéron, 2020).

## Réunions et MISEN

La mise en réseau passe également par de bonnes relations entre les acteurs, lors de réunions régulières notamment.

La MISEN, ainsi que les comités techniques MISEN, sont ainsi des lieux privilégiés, pour une meilleure prise en compte des enjeux. Elle se réunit périodiquement, de façon plus ou moins régulière suivant les départements et poursuit l'objectif de coordination des services de l'État dans le département dans le but d'améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action publique. Certains services police de l'eau veulent ainsi intégrer systématiquement un point sur les SAGE à l'ordre du jour des MISEN.

Une autre possibilité d'échanges réside dans les réunions de CLE. **Les différents services peuvent y participer, et ainsi présenter les dossiers à enjeux au bureau de la CLE.**

*« Et puis sur, par exemple, le SAGE de la Bourbre, pendant tout un temps, on alternait avec le service urbanisme pour participer à la CLE. Donc ils sont quand même bien au courant du fonctionnement et de ce que c'est que le SAGE » (DDT.7).*

De plus, certaines DDT(M) peuvent consulter les animateurs afin de les faire participer aux réunions de MISEN, dans le but d'expliquer les règles et dispositions des SAGE, auprès des différents services.

*« Après, récemment, la DDT m'a dit que ça serait quand même intéressant qu'on réinterviennet en MISEN, pour aller réexpliquer le SAGE, que tous les services soient bien au courant de ce qu'il y avait dans le SAGE et de ce à quoi il fallait qu'ils fassent attention » (Animateur.11).*

### 3.3 Favoriser l'association plus systématique des animateurs et des CLE

Il peut également être utile pour les services police de l'eau d'intégrer les animateurs et de les mettre en relation avec les autres services de la DDT(M), afin qu'ils puissent étendre leur réseau d'acteurs et réaliser une démarche explicative sur le SAGE.

#### 3.3.1 SAGE et projets d'aménagement

Plusieurs possibilités d'association de la CLE pour avis existent : les services police de l'eau, comme décrit précédemment, ont obligation (pour les autorisations), ou peuvent choisir (pour les déclarations) de solliciter la CLE. Nonobstant, les animateurs regrettent de n'être associés que trop tardivement aux projets pour rendre des avis. Ils jugent de plus que le délai de réponse, compris entre 30 et 45 jours est trop court. La cause peut également être le fait que les pétitionnaires se mettent en relation de façon trop tardive avec la police de l'eau. **Le précadrage du dossier peut alors constituer une étape à systématiser pour l'ensemble des pétitionnaires.**

« Quand on précadre un dossier, on leur dit attention, voilà les règles qu'on va éditer, donc si vous ne vous conformez pas, alors vous risquez d'avoir un avis négatif. Donc là ils peuvent encore jouer sur le projet, le dossier. Par contre, une fois qu'ils déposent le projet il n'y a plus de discussions de précadrage ou informelles, c'est du binaire. Le dossier est bon ou non » (DDT.2).

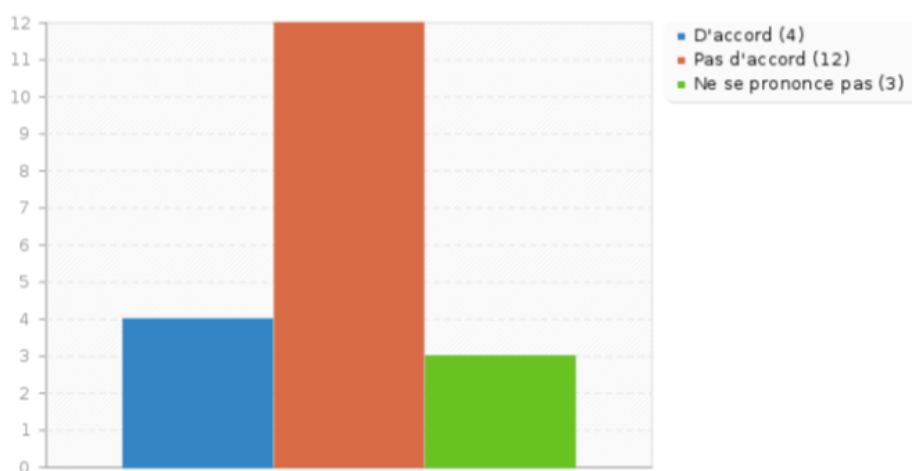


Figure 22 : Est-ce que, d'une manière générale, la CLE est associée suffisamment en amont aux projets, pour rendre des avis ?

Les pétitionnaires peuvent également contacter directement la CLE, sur la base du volontariat, afin d'avoir un avis sur leur projet d'aménagement, en amont du dépôt du dossier. Or les animateurs constatent ne pas être associés suffisamment tôt dans les démarches des pétitionnaires. Un délaissement des techniques d'évitement dans la séquence ERC (éviter-réduire-compenser) est alors observé en conséquence.

*« Et plus on est associé à des dossiers tous ficelés, plus on va être sur de la compensation directement, sans passer par l'évitement, et la réduction » (Animateur.9).*

Ils rapportent aussi que les bureaux d'études pouvant être engagés par les porteurs de projet ne savent pas faire une analyse de compatibilité du projet au SAGE. Souvent les bureaux d'études n'écrivent que quelques lignes, en analysant la compatibilité avec le SDAGE pour justifier celle avec le SAGE, ce qui n'est pas suffisant. Les animateurs concernés reprennent alors l'analyse et la font eux-mêmes. Sur certains bassins, les bureaux d'études n'ont pas la culture de ces questions-là. **Un besoin de formation de ces acteurs** se fait alors ressentir.

Certains animateurs proposent alors que **la démarche d'association soit inscrite dans le SAGE, afin qu'elle soit connue de tous**. La rendre obligatoire pourrait permettre d'éviter que les différents acteurs passent à côté du SAGE.

*« Écrire dans le règlement que ce n'est pas un volume que j'impose, ce n'est pas un calcul, c'est une méthodologie, c'est : vous êtes obligé d'associer, dès que le projet commence, enfin dès qu'on commence à imaginer quelque chose, vous devez associer les services de police de l'eau, l'animateur du SAGE, pour qu'il y ait un groupe de travail constitué le plus en amont possible et pour qu'on puisse travailler le plus en amont possible sur l'aménagement du territoire » (Animateur.3).*

### 3.3.2 SAGE et urbanisme

Si les animateurs considèrent être plutôt bien associés sur les dossiers des services police de l'eau, il en est tout autre pour le domaine de l'urbanisme. Ils font part clairement d'une lacune dans leur intégration à la révision des documents d'urbanisme.



Figure 23 : Est-elle associée à la révision/modification des documents d'urbanisme ?

L'explication donnée à ce manque d'association est que la CLE n'est pas Personne Publique Associée (PPA). Aucune obligation n'est faite de la consulter lors de l'élaboration, la modification ou la révision des documents d'urbanisme. Ils aimeraient pourtant l'être dès le début de l'élaboration, afin que le porteur du document d'urbanisme prenne en compte les enjeux de l'eau et la compatibilité finale du document vis-à-vis du SAGE et du PGRE.

La problématique du statut de PPA est un sujet qui revient souvent lors des réunions avec les animateurs SAGE, et qui n'a toujours pas de transcription législative. Les animateurs comptent donc sur les services de l'État pour faire le lien avec les collectivités. Parfois, le SAGE étant porté par une collectivité ayant le statut de PPA, l'animateur SAGE est au fait de l'élaboration des documents d'urbanisme.

*« Nous on a la chance d'être portés par le Conseil départemental de la Drôme. Donc en fait, mes collègues, au titre du département, sont consultés en tant que personne publique associée, ce qui me permet d'être au courant des consultations et ça me permet de leur transmettre toutes les dispositions qu'un PLU doit prendre en compte » (Animateur.7).*

Les services de l'État recommandent également une meilleure association des animateurs, afin qu'ils partagent leur lecture du SAGE.

*« Il faut envoyer les instructeurs au contact des animateurs de SAGE. Il faut si possible, essayer d'organiser des rencontres, entre, par exemple, nos collègues des chargés de planification, que les gens qui suivent l'élaboration des documents d'urbanisme, qu'ils aient des réunions avec justement*

*les animateurs de SAGE, qui leur expliquent quelles sont les dispositions et comment elles peuvent être reprises dans des documents d'urbanisme » (DDT.6).*

De plus, l'association directe de la CLE dépend du bon vouloir des collectivités. Pour les SCoT, les CLE semblent plus associées que pour les PLU et PLUi. La situation de prise en compte du SAGE reste très hétérogène suivant les territoires, et ce même pour les SCoT. L'étude comparative entre le bassin de l'Arc provençal, la basse vallée de l'Ain et le bassin de Thau, permet de saisir ces différences. Les facteurs mis en lumière par cette étude sont alors : les temporalités de l'action publique (élaboration des SAGE par rapport à celle du SCoT), la concordance entre les limites géographiques des territoires pour les SAGE et le SCoT, la séparation ou non du portage des deux documents et l'investissement des politiques locaux. Ces facteurs permettent d'expliquer le plus ou moins bon rapprochement entre SAGE et SCoT (Barone, 2012).

Finalement, les animateurs soulignent le rôle primordial des services de l'État dans cette démarche d'articulation des enjeux du SAGE avec les documents d'urbanisme : « le seul garant de l'application du SAGE reste l'État. Mais le service en charge n'est parfois pas au courant du contenu du SAGE... ce qui est problématique » (Questionnaire).

De plus, des CLE ont pu mettre en place des commissions « eau et aménagement du territoire ou urbanisme », afin de mieux se faire connaître et plus associer en amont.

Certains animateurs sont force de propositions. Leur SAGE étant récent, peu d'actions ont été mises en place avec les services de l'urbanisme.

*« On prévoit d'y travailler. En fait, on voulait faire une analyse d'un certain nombre de documents d'urbanisme du territoire, pour voir s'ils sont compatibles avec le SAGE, et pour avoir un peu, s'ils ne sont pas compatibles, qu'est-ce qu'il y a à faire pour qu'ils deviennent compatibles avec le SAGE etc. Donc du coup, pour qu'eux, quand ils se révisent, ils puissent se mettre en compatibilité plus facilement. Et puis pour nous, faire un guide pour ceux qu'on n'aurait pas analysés, en disant voilà comment faire et cetera » (Animateur.11).*

Un animateur va même plus loin. Grâce à la bonne connaissance du contenu du SAGE, il peut aussi proposer son aide dans la lecture des permis de construire déposés en mairie.



*« Les communes nous sollicitent, pas toutes, mais certaines nous sollicitent pour les aider à lire le SAGE par rapport au permis de construire. Alors normalement, il n'y a pas de lien entre le permis de construire et le SAGE. Mais malgré tout, comme ils ont rendu leurs PLU compatibles et même parfois, ils sont allés jusqu'à la conformité avec le SAGE alors qu'il y avait qu'un lien de compatibilité. Mais comme ils se sont raccrochés au SAGE et qu'ils maîtrisent pas forcément ce qui est écrit dans le PLU, ils nous sollicitent sur les permis de construire pour vérifier qu'il y a bien ce lien. Donc on ne donne pas un avis au titre de la compatibilité avec le SAGE quand on rédige un permis de construire, mais on aide les services instructeurs à vérifier que ce qu'ils avaient cru comprendre écrit dans le SAGE était bien appliqué » (Animateur.3).*

Par ailleurs, une limite aux documents d'urbanisme est qu'ils sont « adaptés pour la préservation des milieux, la gestion des eaux pluviales, mais sont peu adaptés pour la reconquête de la qualité des captages et la problématique des pollutions diffuses » (Bascoul, 2018).

### **3.4 L'utilisation du SAGE comme stratégie de maîtrise**

Le SAGE peut également être mis à profit dans une stratégie de maîtrise. Plusieurs dimensions peuvent expliquer l'utilisation faite à cette fin.

D'une part, certaines métropoles peuvent utiliser le SAGE comme outil de maîtrise du développement économique et de l'urbanisation d'un bassin en leur faveur.

*« Ça vient limiter l'urbanisme, et donc comme le SAGE est un petit peu plus grand, et que la CLE c'est certaines communes qui ont plus de poids que d'autres et cetera, il y a quand même un jeu politique qui fait qu'on peut venir contrôler presque l'urbanisme, en appliquant ces règles-là » (DDT.3).*

D'autre part, des collectivités, ayant plus de pouvoir, peuvent aussi exercer des pressions lors de l'élaboration afin de contrôler la ressource en eau sur certaines collectivités moins puissantes.

Il peut exister un véritable jeu de pouvoir entre les collectivités, créant des tensions au sein de la CLE.

*« Mais ça se traduit dans les avis de la CLE. Et ça du coup nous, on trouve ça un peu limite. C'est-à-dire qu'on sent, depuis que le SAGE est porté par \*\*\*, que les avis de la CLE ne sont plus aussi neutres*

*sur certains dossiers structurant sur lesquels \*\*\*, voilà, a des avis assez tranchés et on les retrouve dans les avis de la CLE, alors que ça devrait théoriquement être indépendant » (DDT.11).*

L'animateur et les services de l'État doivent donc composer avec ces jeux de pouvoir. Cependant leur avis étant plutôt technique, ils n'ont pas à donner d'arbitrage sur ces questions.

Un enjeu est alors de faire face à ces pressions, sans pour autant délégitimer le SAGE.

### 3.5 A retenir

En vue d'une prise en compte effective des règles et dispositions des SAGE, il convient pour les services de l'État de les traduire dans des documents opérationnels. Pour faciliter l'instruction des dossiers par les instructeurs, les services police de l'eau produisent des doctrines et procédures homogénéisées. Néanmoins, une perte d'information entre les acteurs de l'élaboration et de l'instruction peut parfois avoir lieu.

L'organisation également hétérogène des DDT(M) peut aussi expliquer les liens tissés différemment entre les services, notamment avec ceux de la planification et de l'urbanisme. Des difficultés de communication, dues à des poursuites d'objectifs divergents se font ressentir. Un décalage persiste ainsi entre droit de l'environnement et droit de l'urbanisme, réduisant les marges de manœuvre des défenseurs des enjeux de l'eau. Pour améliorer cette prise en compte des objectifs des SAGE, des guides expliquant le lien entre SAGE et urbanisme se multiplient ; des points en réunion, de MISEN notamment, sont aussi des bonnes pratiques à systématiser.

La prise en compte des enjeux de l'eau se fait ainsi grâce aux services de l'État ; les animateurs cherchent donc à être intégrés à ces processus. Leur participation aux MISEN pour expliquer le SAGE, et la rédaction des guides est vue comme nécessaire. La temporalité de l'association de la CLE joue également un rôle prépondérant : la CLE est bien souvent associée trop tard aux projets, entraînant un rabattement vers des solutions de compensation. En revanche, si elle est associée trop tôt, elle peut ne pas détenir toutes les informations pour rendre un avis complet, ce qui est également problématique. Les porteurs des SCoT et des PLU(i) ont aussi encore des progrès à faire, afin d'acquérir le réflexe de consultation des animateurs SAGE et des CLE.

## Préconisations

- Faciliter l'instruction : que l'approbation du SAGE par arrêté préfectoral vaille application directement et s'impose aux arrêtés prescriptifs locaux.
- Inscription dans le code de l'urbanisme des enjeux de l'eau : pour les articles concernant les SCoT et les PLU(i).
- Des moyens financiers et humains afin de bancariser les dossiers d'instruction et de garder leurs traces, pour les services police de l'eau.
- Des outils SIG pour regrouper les règles et dispositions des SAGE pour les DDT(M), pour favoriser une vision d'ensemble.
- Le statut de PPA pour les CLE, afin qu'elles soient consultées lors de l'élaboration/ la révision des SCoT et des PLU(i).
- La systématisation des guides SAGE et urbanisme : exemple du guide interactif pour le SAGE Calavon-Coulon.
- Une intervention en amont des animateurs pour former les élus et ainsi créer un lien, afin d'être associés lors des révisions des documents d'urbanisme.

## 4. Conclusion

Ainsi, l'introduction du règlement a permis de renforcer la portée du SAGE. Ces nouvelles possibilités de créer des règles ont alors nécessité un apprentissage pour les différents acteurs du territoire.

L'analyse quantitative des règlements du bassin Rhône Méditerranée a permis de rendre compte des différentes thématiques qui font l'objet de règles. Certains domaines semblent moins réglementés que d'autres, en raison d'un certain flou dans l'article R212-47 du code de l'environnement. Il pourrait être intéressant d'apporter des clarifications sur ces articles du CE. Les notions de compatibilité et conformité provoquent une certaine hétérogénéité dans la perception des différences entre règles et dispositions. Pour certains, seules les règles sont importantes ; les dispositions ne tiennent pas, la notion de compatibilité étant trop large, et ne servent qu'à donner les grandes orientations pour le territoire. Pour d'autres, une réelle complémentarité existe entre les deux outils : la règle étant jugée parfois trop stricte, et pouvant pénaliser le développement du territoire, les dispositions permettent de donner une certaine marge de manœuvre.

Suivant les différentes thématiques, il existe des premières différences d'application. Les règles chiffrées (par exemple pour l'assainissement) seront plus facilement applicables que celles concernant les zones humides, plus sujettes à des remises en cause.

La phase d'élaboration est pointée comme essentielle : plus une règle sera écrite avec précision, clarté, et basée sur des études techniques solides, moins elle pourra être soumise à interprétation par la suite. Les règles peuvent ainsi être considérées comme une justification des actions des services de l'État, et un appui à leur prise de décision. En effet, leur approbation faisant suite à un processus de concertation entre les acteurs du territoire, cela favorise leur acceptation par les acteurs concernés par ces règles. Ces dernières étant co-écrites et ayant une portée juridique, elles permettent de pérenniser les engagements des acteurs et de créer un réseau fort, qui se devra de rester dynamique, notamment grâce au travail de l'animateur de SAGE.

La mise en œuvre est alors portée par le binôme animateur/ service police de l'eau. Leur relation est la plupart du temps bonne et régulière. La mise en place d'un processus de consultation entre eux permet ainsi une meilleure application.

La phase de suivi des effets du SAGE est également primordiale, mais est toutefois la plus compliquée à appréhender. Les animateurs font part d'un manque de données et de moyens pour l'effectuer. Peu de contrôles effectués et peu de sanctions sont données, ce qui n'encourage pas les acteurs concernés par les règles à bien les appliquer. Un meilleur suivi, plus régulier, permettrait de connaître les conséquences concrètes des règles, celles qui fonctionnent bien, et ainsi permettre de capitaliser les données et préparer une révision du SAGE si nécessaire pour améliorer sa portée.

Un moyen de mettre en œuvre de manière effective les règles et dispositions des SAGE est de les traduire dans des documents opérationnels des services de l'État. Si les services police de l'eau se sont bien appropriés les règles et dispositions, le turn-over au sein des services peut entraîner des pertes de sens dans la compréhension des enjeux traduits. La perte d'information peut aussi être constatée entre les instructeurs des services police de l'eau, et les agents ayant élaboré le SAGE.

Les services en charge de la planification et de l'urbanisme font, dans la plupart des cas, preuve d'une méconnaissance des enjeux présents dans les SAGE. Leur apprentissage peut se faire grâce à des documents élaborés par les animateurs et par les services polices de l'eau, et par leur participation à des réunions interservices ou des groupes de travail comme la MISEN.

L'association de la CLE peut aussi améliorer la prise en compte des enjeux par ces services. Par ailleurs, cette dernière n'est encore que consultée trop tardivement par les porteurs de projets, ne favorisant pas le choix des meilleures solutions. Le fait qu'elle ne soit pas PPA pose aussi problème, puisque les porteurs de SCoT et de PLU(i) n'ont aucune obligation légale de l'associer ; entraînant des lacunes sur la considération des enjeux du SAGE.

Afin de poursuivre l'étude de la mise en œuvre des règles et dispositions des SAGE, il pourrait être intéressant d'étudier également le point de vue d'autres acteurs du réseau dynamisé par les animateurs SAGE. Les services ICPE, considérés comme une « boîte noire » pour les animateurs pourraient faire l'objet d'entretiens complémentaires, afin de comprendre la distance culturelle à l'œuvre.

De la même manière, des entretiens avec les services urbanisme et planification pourraient permettre d'étayer la réflexion sur leur prise en compte des enjeux de l'eau.

L'étude plus fine de l'organisation de chaque DDT(M), et notamment des relations entre les agents au sein des services police de l'eau, pourrait compléter l'étude.

Enfin, recueillir, pour chacune des règles du bassin Rhône-Méditerranée, un avis des services police de l'eau concernant l'application, pourrait être intéressant. Cette qualification pourrait ainsi être ajoutée sous la forme d'une colonne supplémentaire à la base de données Gest'eau.

Les propositions suivantes, faisant suite à l'analyse réalisée, pourraient permettre une meilleure appréciation et application des règles et dispositions des SAGE. Il est possible de les classer en quatre catégories.

## 5. Préconisations

### Code de l'environnement

→ Plus de souplesse sur les modalités de révision : lorsqu'après approbation du SAGE, une règle pose des problèmes et/ou des blocages, il faut réviser tout le SAGE, ce qui peut être fastidieux (exemple du SAGE Calavon-Coulon).

→ Clarification de certains domaines qui peuvent faire l'objet de règles : par exemple les « zones humides d'intérêt environnemental » ou les « captages d'eau potable d'importance particulière » peuvent poser des problèmes de compréhension lors de l'écriture des règles.

### Des moyens

→ Des moyens d'animation (outils, temps) car il est difficile de conduire l'animation politique, administrative, financière, technique et la communication en simultanée, pour les animateurs.

→ Des moyens (outils, temps/ humains) pour le suivi par les animateurs : tableau de bord, tableau regroupant chaque avis donné, avec les suites qui ont été données.

→ Des moyens (temps/ humains) pour les contrôles terrain des services police de l'eau.

### Outils pour l'amélioration des relations au sein du réseau

→ Participation des services urbanisme et planification aux réunions de CLE.

→ Amélioration des relations avec les services eau des DREAL : qu'ils soient plus présents aux réunions de CLE, et que les animateurs/ services police de l'eau des DDT(M) communiquent plus sur leur application pour faciliter le suivi des DREAL.

→ Amélioration des relations avec les services ICPE : très peu développées pour le moment, lié à une opacité des pratiques de ces services et des différences culturelles.

→ Amélioration des relations entre services : revues de projets, intégration des animateurs aux réunions.



→ Contribution systématique des services polices de l'eau aux porteurs à connaissance et notes d'enjeux urbanisme pour apporter la connaissance des SAGE par les services police de l'eau, en associant les animateurs.

### **Outils pour une meilleure communication sur les enjeux des SAGE**

→ Un outil (cartographique) qui permette, en fonction de la localisation des projets, de savoir quels SAGE sont concernés de manière automatique.

→ Sensibilisation des porteurs de projet sur l'association en amont de la CLE, par des plaquettes, des guides, des formations.

→ Des formations pour les élus, les bureaux d'étude et les services instructeurs des dossiers ICPE.



# Liste des illustrations

---

<i>Figure 1 : Composition type d'une CLE, Office International de l'Eau</i>	9
<i>Figure 2 : État d'avancement des SAGE- décembre 2020, Agence de l'eau RM</i>	15
<i>Figure 3 : Finalités et ressources pour la mise en œuvre des SAGE, Évaluation de la politique des SAGE sur le bassin RM, 2011</i>	17
<i>Figure 4 : Schéma de l'organisation de l'étude nationale. Lettre d'information n°1, décembre 2020</i>	19
<i>Figure 5 : Échéancier de travail, par Diane Santens</i>	28
<i>Figure 6 : Documents constitutifs d'un SAGE, SAGE Beauce</i>	31
<i>Figure 7 : Liens entre le SAGE et les autres documents, Guide technique SAGE du bassin versant du Verdon - 2018</i>	33
<i>Figure 8 : Caractérisation des règlements, E. EBNER, données laboratoire GESTE</i>	34
<i>Figure 9 : Effectifs des SAGE selon le nombre de règles, E. EBNER, données laboratoire GESTE</i>	34
<i>Figure 10 : Domaines visés par les règlements, E. EBNER, données laboratoire GESTE</i>	35
<i>Figure 11 : Effectifs des règles selon les sous-thématiques, E. EBNER, données laboratoire GESTE</i>	36
<i>Figure 12 : Mode d'action des règles, E. EBNER, données laboratoire GESTE</i>	36
<i>Figure 13 : Classement de l'application des règles et dispositions, E.Ebner</i>	38
<i>Figure 14 : Schéma de la mise en œuvre des SAGE. SAGE Beauce.</i>	40
<i>Figure 15 : Quelle est la nature et la fréquence de vos échanges avec les animateurs SAGE ?</i>	52
<i>Figure 16 : Y-a-t-il une information ou un retour vers la CLE s'il y a refus d'un projet au titre d'une règle (afin que la CLE sache que la règle a été mobilisée) ?</i>	60
<i>Figure 17 : Comment utilisez-vous l'outil tableau de bord pour suivre l'application des règles et des dispositions prescriptives ?</i>	63
<i>Figure 18 : Y a-t-il des règles ou dispositions prescriptives qui sont intégrées dans des doctrines d'instruction des dossiers, ou dans des politiques d'opposition à déclaration ?</i>	68
<i>Figure 19 : Selon vous, est-ce que les autres services instructeurs se sont bien approprié les règles des SAGE et les dispositions prescriptives contenues dans le PAGD (traduction dans les porters à connaissance et les notes d'enjeux des documents d'urbanisme, dans les doctrines d'instruction des dossiers, dans des politiques d'opposition à déclaration, ...) ?</i>	71
<i>Figure 20 : La CLE, est-elle associée par la DDT-M à la rédaction des notes d'enjeux / porters à connaissance et à l'instruction des dossiers police de l'eau ?</i>	75

<i>Figure 21 : Présentation de l'outil, Parc du Luberon</i>	<u>75</u>
<i>Figure 22 : Est-ce que, d'une manière générale, la CLE est associée suffisamment en amont aux projets, pour rendre des avis ?</i>	<u>77</u>
<i>Figure 23 : Est-elle associée à la révision/modification des documents d'urbanisme ?</i>	<u>79</u>

# Bibliographie

---

- **Agence De L'eau Rhône-Méditerranée & Corse, 2019.** Bassin Rhône-Méditerranée : Bilan à mi-parcours du SDAGE 2016-2021, juin 2019, 107p. URL : [https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierm/files/content/2019-06/20190628-RAP-TableauDeBordSdage\\_bilan\\_mi-parcours.pdf](https://www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr/sites/sierm/files/content/2019-06/20190628-RAP-TableauDeBordSdage_bilan_mi-parcours.pdf)
- **Agence De L'eau Adour-Garonne, 2016.** Préconisations pour la rédaction du règlement d'un SAGE, juin 2016, 27p.
- **Agence De L'eau Rhône-Méditerranée & Corse, 2012.** Évaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée - rapport final, Janvier 2012, 214p.
- **Alain. S., 2001.** Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) : une procédure innovante de planification participative de bassin / Participative planning applied to water basins and the management of water resources. In: Géocarrefour, vol. 76, n°3, 2001. Les territoires de la participation. pp. 199-209.
- **Astier, I., Weller J-M., 1999.** L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics, coll. « Sociologie économique », 1999 ; In : Droit et société, n°44-45, 2000. Justice et Politique (III). Les magistratures sociales. pp. 253-260.
- **Balme, R., 2019.** « Rationalité », Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 519-528.
- **Barone, S., 2012.** « SCoT est-il plus SAGE ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [Online], Volume 12 Numéro 2 | septembre 2012, En ligne depuis le 20 septembre 2012, consulté le 01/06/2021. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/12460>
- **Barret, P., 2003.** Guide pratique du dialogue territorial: Concertation et médiation pour l'environnement et le développement local. Fondation de France, 2003, 136p.
- **Boyer, A., 2010.** « Eau », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 35, no. 3, 2010, pp. 477-483.

- **Braunstein, J., Thatcher, M. 2019.** « Réseau », Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 547-554.
- **Brun, A., 2010.** « 16. Les contrats de rivière en France : un outil de gestion concertée de la ressource en local », Graciela Schneier-Madanes éd., *L'eau mondialisée. La gouvernance en question*. La Découverte, 2010, pp. 305-321.
- **Chevallier, J. 2005.** La gouvernance et le droit. Mélanges Paul Amselek, Bruylant, 2005, pp. 189-207.
- **Crozier, M., 1997.** Friedberg Erhard, L'acteur et le système. Paris, Ed. du Seuil, 1977, 445 p., (Sociologie politique).
- **Dameron, A. 2016.** « L'intérêt juridique de l'identification des services écosystémiques pour un aménagement urbain durable [1] », Droit et Ville, vol. 81, no. 1, 2016, pp. 129-148.
- **Dionnet, M., Guérin-Schneider, L. 2014.** « La coordination inter-organisationnelle, levier de la gouvernance territoriale : quelles leçons tirer de la gestion de l'eau interbassin ? », *Géographie, économie, société*, vol. 16, no. 4, 2014, pp. 399-420.
- **Ferrand, J-P., Zitouni, F. 2006.** « Construire des quartiers durables : du concept au projet urbain », Revue française de droit administratif, N° 4, 2006, p. 748.
- **Friedberg, E., 1993.** Le pouvoir et la règle, Paris, Seuil, 1993.
- **Ghiotti, S., 2010.** XI. Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en France. La SAGEsse s'est-elle imposée dans les politiques de l'eau ?. In: Droit et gestion des collectivités territoriales. Tome 30, 2010. Les enjeux de la gestion locale de l'eau. pp. 189-202.
- **Girard, S., Rivière-Honegger, A-R., 2014.** « En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces ? », *Sciences Eaux & Territoires*, vol. 13, no. 1, 2014, pp. 32-36.
- **Grujard, E., 2003.** « La gestion de l'eau à l'épreuve des territoires », *Hérodote*, vol. 110, no. 3, 2003, pp. 47-69.
- **Halpern, C., Lascoumes, P., Le Galès P., 2014.** L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets. Presses de Sciences Po, « Académique », 2014, 528 pages.
- **Jardin, E., 2009.** « L'acteur et le système », dans : Xavier Molénat éd., La sociologie. Auxerre, Éditions Sciences Humaines, « Petite bibliothèque », 2009, p. 170- 170.
- **Lascoumes, P., 1996.** Rendre Gouvernable : De la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique , in La gouvernabilité, Paris, PUF CURAPP, pp. 326-338.

- **Lascombes, P. 2018.** « Chapitre III. L'action publique environnementale », Pierre Lascombes éd., Action publique et environnement. Presses Universitaires de France, 2018, pp. 81-121.
- **Lindblom, C., 1959.** The science of « muddling Through», Public Administration Review, 19/2, Spring 1959, pp.79-88
- **Liziard, S., Barbier, R., Fernandez, S. 2020.** « Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [en ligne], Volume 20 numéro 1 | mai 2020, mis en ligne 04 mai 2020, consulté le 20 avril 2021. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/28057>
- **Liziard, S., Barbier, R., Fernandez, S. à paraître.** Écrire collectivement le droit de l'eau. Enquête sur le travail réglementaire des Commissions locales de l'eau. A paraître, 18p.
- **March James, G., Simon Herbert, A., 1958.** Organizations. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research Reference in Entrepreneurship, 1958, 262 p.
- **Marin, B., Mayntz, R., 1991.** Policy networks: Empirical evidence and theoretical considerations. Boulder, CO : Westview Press, 1991.
- **Molle, F., 2012.** « La gestion de l'eau et les apports d'une approche par la political ecology », Denis Gautier éd., Environnement, discours et pouvoir. Éditions Quæ, 2012, pp. 219-238.
- **Musselin C., 2001.** La Longue marche des universités françaises. – Paris : PUF, 2001. – 218 p.
- **Musselin, C., 2019.** « Approche organisationnelle », Laurie Boussaguet éd., Dictionnaire des politiques publiques. 5e édition entièrement revue et corrigée. Presses de Sciences Po, 2019, pp. 68-81.
- **Parc Naturel Régional du Verdon, 2018.** Guide à destination des collectivités et des services de l'État pour la mise en œuvre du SAGE, décembre 2018, 21p.
- **Poupeau, F-M. 2011.** « (Con) fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », Revue française d'administration publique, vol. 139, no. 3, 2011, pp. 517-535.
- **Poupeau, F-M., 2013.** « L'émergence d'un État régional pilote. La recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française », Gouvernement et action publique, vol. 02, no. 2, 2013, pp. 249-277.
- **Raymond, R., 2009.** « La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires », L'Information géographique, vol. 73, no. 2, 2009, pp. 10-28.

- **Rey-Valette H., Pinto M., Maurel P. et al, 2011.** *Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires*, © Cemagref, CNRS, Geysier, Inra, Supagro, Université Montpellier 1. Diffusion INRA-Montpellier, 155 p.
- **Richard, S., Rieu, T., 2009.** « Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) de la rivière Drôme en France. », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 9 Numéro 1 | mai 2009, mis en ligne le 23 mars 2015, consulté le 04 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/8306>
- **Richard-Ferroudji, A., 2008.** « Les animateurs de bassin versant pièces maîtresses des dispositifs de gestion territoriale de l'eau », Cemagref, janvier 2008, 95p.
- **Salles, D., 2009.** « Environnement : la gouvernance par la responsabilité ? », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 6 | novembre 2009, En ligne depuis le 30 décembre 2009, consulté le 15 juillet 2021. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/9179>
- **Traoré, S., 2016.** « Le droit de l'urbanisme dans ses rapports avec les droits fondamentaux : ce que les plans locaux d'urbanisme donnent à voir dans l'exercice du droit de propriété immobilière », *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, 14 | 2016, pp. 51-57.
- **Simon, H. A. 1956.** Rational choice and the structure of the environment. *Psychological Review*, 63(2), pp 129–138.
- **Théry, H., Garrrrigou-Lagrange, M. 1996.** *Équiper et animer la vie sociale*, Paris, Centurion, 1966.
- **Weller, J-M, 1999.** *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, coll. « Sociologie économique », 1999.
- **Weller, J-M., 2003.** Le travail administratif, le droit et le principe de proximité, *L'Année sociologique*, vol. 53, no. 2, 2003, pp. 431-458.
- **Weller, J-M., 2006.** Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations. In : Dreyfus, F., Eymeri, J.-M. (Ed.). *L'Administration en action. Pour une sociologie politique des institutions et de l'action publiques*. Économica, Paris, pp. 253-268.
- **MTEs, 2020.** Étude évaluative et technique des SAGE – Note de cadrage V1, 49p.
- **MTEs, 2020.** Étude évaluative et technique des SAGE – Lettre d'info n°1, décembre 2020.
- **Comité de Bassin Rhône-Méditerranée, 2019.** Bassin Rhône-Méditerranée, Bilan à mi-parcours du SDAGE 2016-2021, 107p



[https://www.eaurmc.fr/upload/docs/application/pdf/2019-06/2019-\\_tdb\\_mi\\_parcours\\_sdage\\_rm.pdf](https://www.eaurmc.fr/upload/docs/application/pdf/2019-06/2019-_tdb_mi_parcours_sdage_rm.pdf)

#### Sites Web :

**Bascoul, C., 2018.** « Atelier n°9 : Quelle prise en compte des enjeux liés à l'eau dans les documents d'urbanisme ? » [en ligne], URL : [http://www.seminaire-sage-changement-climatique-2018.oieau.fr/presentation/AtelierB9\\_%20Claire\\_RIOU\\_Corinne\\_BASCOUL.pdf](http://www.seminaire-sage-changement-climatique-2018.oieau.fr/presentation/AtelierB9_%20Claire_RIOU_Corinne_BASCOUL.pdf) - consulté le 20/07/2021

**Eau RMC.** « Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux » [en ligne], URL : [https://www.eaurmc.fr/jcms/vmr\\_6511/fr/les-schemas-d-amenagement-et-de-gestion-des-eaux-sage](https://www.eaurmc.fr/jcms/vmr_6511/fr/les-schemas-d-amenagement-et-de-gestion-des-eaux-sage) - consulté le 13/07/2021

**Les services de l'État dans la Drôme, 2016.** « Le dispositif des Zones Soumises à Contraintes Environnementales (ZSCE) » [en ligne], <http://www.drome.gouv.fr/le-dispositif-des-zones-soumises-a-contraintes-a4824.html> - consulté le 02/07/2021

**Parc Naturel Régional du Lubéron, 2020.** « Guide SAGE » [en ligne], URL : <https://www.parcduluberon.fr/guide-sage/> - consulté le 13/07/2021

**Préfet de la Savoie, 2020.** « Attentes des services de l'État en matière de ressource en eau potable dans les documents d'urbanisme » [en ligne],  
URL : [https://www.savoie.gouv.fr/content/download/33356/241960/file/3\\_doctrine\\_aep\\_urba\\_V20200727.pdf](https://www.savoie.gouv.fr/content/download/33356/241960/file/3_doctrine_aep_urba_V20200727.pdf) - consulté le 10/05/2021 - consulté le 03/07/2021

**Les services de l'État de Saône-et-Loire, 2018.** « Qu'est-ce qu'une note d'enjeux ? » [en ligne],  
URL : <http://www.saone-et-loire.gouv.fr/qu-est-ce-qu-une-note-d-enjeux-a10230.html> - consulté le 10/05/2021

## Liste des entretiens

Nombre d'entretiens réalisés : 18 / Nombre de personnes interrogées : 20

Date	Structure	Profil	Outil	Durée
25/05/2021	DDT de la Drôme	Chef du pôle Eau	Jitisi	1h30
26/05/2021	DDT du Doubs	Adjoint Unité Eau Assainissement Service Eau Risques Nature Forêt	Téléphone	1h
01/06/2021	DDTM Hérault	Chef du pôle eau	Téléphone	1h
02/06/2021	DDT Côte d'Or	Chef du bureau Police de l'eau	Téléphone	40 min
02/06/2021	DDT Isère	Adjointe à la cheffe du service Environnement	Jitisi	1h10
08/06/2021	DDT des Hautes Alpes	Chef de Service Eau, Environnement & Forêt	Lifesize	45 min
09/06/2021	DDTM des Bouches-du-Rhône	Chef de l'Unité Milieux et Ressources en Eau	Téléphone	30 min
27/05/2021	SAGE BV Drôme	Chargé de mission SAGE	Téléphone	50 min
31/05/2021	SAGE Arc Provençal	Directrice du SABA	Jitisi	1h20
01/06/2021	SAGE Nappe et Basse vallée du Var	Directrice de la planification et gestion des cours d'eau	Téléphone	30 min
04/06/2021	SAGE nappe Astienne	Directrice du SMETA - Animateur SAGE et PGRE	Téléphone	45 min
08/06/2021	SAGE Bas Dauphiné Plaine de Valence	Animatrice de SAGE	Téléphone	1h00
10/06/2021	SAGE Lez Mosson	Animatrice de SAGE	Téléphone	1h20
15/06/2021	SAGE Drac Amont	Directeur Cleda et chargé de mission SAGE/Contrat de rivière	Téléphone	30 min
17/06/2021	SAGE Vouge	Directeur Syndicat du Bassin versant de la Vouge	Jitsi	1h00
21/06/2021	SAGE Haut Doubs Haute Loue	Animatrice de SAGE	Jitsi	1h
29/06/2021	SAGE Bièvre Liers Valloire	Chargée de mission CLE du SAGE	Jitsi	45 min
07/07/2021	SAGE Ouche	Chargé de mission SAGE et travaux Ouche	Jitsi	1h30



- Annexe 2 : Liste des entretiens exploratoires

-Pierre-Jean MARTINEZ, chef du pôle délégation de bassin Rhône Méditerranée par intérim.

-Rémi BARBIER, ENGEES : Professeur, et chercheur au laboratoire Gestion Territoriale de l'Eau et de l'environnement.

-Audrey MASSOT, DDTM 06, adjointe à la cheffe du pôle Eau.

-Emmanuelle PAILLAT, avocate associée dans le cabinet Paillat Conti & Bory.

#### **Référents « gestion locale de l'eau » des DREAL :**

-DREAL Bourgogne Franche Comté : Sandrine OLIVIER

-DREAL Auvergne Rhône Alpes : Emmanuelle ROUCHON

-DREAL Provence Alpes Côte d'Azur : Flore DEPREZ

-DREAL Occitanie : Pierre VIONNET et Gabriel LECAT

#### **Référents « gestion locale de l'eau » des délégations territoriales de l'agence de l'eau RMC :**

-Délégation de Besançon : Vincent PORTERET

-Délégation de Lyon : Géraldine SENACQ et Marc VEROT

-Délégation de Marseille : Franck ZOULALIAN

-Délégation de Montpellier : Anahi BARRERA

- Annexe 3 : Grille d'entretien

### Entretiens sur la mise en œuvre opérationnelle des règles et dispositions des SAGE

*J'avais réalisé deux grilles d'entretien : une pour les services police de l'eau et une pour les animateurs. Les questions étaient assez similaires ; celles réservées aux animateurs sont signalées par « (A) », et celles destinées aux services police de l'eau par « (PE) ».*

#### But de l'entretien :

L'objectif de ce travail est d'analyser la mise en œuvre opérationnelle des règles et dispositions prescriptives des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il aboutira à la formulation de recommandations et de pistes d'actions qui doivent permettre in fine d'améliorer la portée des SAGE. Il apportera également des informations utiles aux acteurs qui envisagent prochainement de réviser leur SAGE.

A travers ces études de cas, il s'agit d'identifier les bonnes pratiques, les freins rencontrés, et la perception des acteurs qui appliquent et suivent au quotidien les règles et les dispositions prescriptives des SAGE.

Thèmes	Questions
Présentation contextualisée	<b>Décrivez-moi votre poste</b> au sein de l'organisation ? Quelles sont vos missions ?
	<b>Quelle place</b> occupe la mise en œuvre des règles et dispositions des SAGE ? (PE)
	<b>Depuis quand</b> occupez-vous ce poste ?
	Qu'est-ce qui vous a <b>amené à occuper ce poste</b> ? <i>Sous-entendu : Quelle a été votre <b>trajectoire professionnelle</b> pour y parvenir ? Partager des éléments qui ont amené à cette prise de poste ?</i>
	<b>Quelle place</b> occupe la mise en œuvre des règles et dispositions des SAGE ? (A)
Opinion sur les règles/ dispositions	Que pensez-vous de <b>l'utilité des règles et dispositions</b> des SAGE ? Quel est <b>l'intérêt</b> de l'un par rapport à l'autre ?
	Pensez-vous que l'outil règlement est utilisé de façon <b>optimale</b> ? Les règles <b>couvrent-elles l'ensemble des besoins</b> du territoire ?
	Considérez-vous que les règles soient simplement une <b>preuve pour montrer à l'UE</b> que la DCE est mise en œuvre ?
	Le règlement peut-il être vu comme un <b>outil pour la stratégie de maîtrise</b> d'un territoire sur un autre ?
	Considérez-vous que le règlement soit un bon outil pour « <b>durcir</b> » la <b>politique de l'eau</b> ?
	Vos SAGE a-t-il bénéficié d'une <b>relecture juridique</b> ? Quel est votre avis dessus ?
	Pensez-vous que <b>certaines thématiques</b> sont plus faciles que d'autres à appliquer ? Sont-elles appliquées avec la même intensité ? Pourquoi ? (Lié à l'existence d'autres documents traitant déjà le sujet, des enjeux trop sensibles...)

	<p>Le fait qu'une DDT suive <b>plusieurs SAGE, portés par des structures différentes</b> peut-il représenter un frein à l'efficacité ? (PE)</p> <p>Certains champs du règlement, <b>prévus par la loi</b>, restent-ils inutilisés ? <b>Tous les champs permis par la loi</b> sont-ils explorés ? La loi <b>limite-t-elle les possibilités</b> ?</p>
Articulation avec les autres documents (PE)	<p>Comment se passe le processus de <b>traduction</b> que vous pouvez faire dans les différents documents ? + <i>dans les missions quotidiennes ? (instruction, rédaction d'arrêtés etc)</i></p> <p>Avez-vous des <b>guides</b> pour vous montrer la marche à suivre ?</p> <p>Comment les règles <b>se concrétisent en réalité</b>, dans quoi on les retrouve / on trouve leurs effets (avis, arrêtés du préfet, contrôle sur le terrain, etc) + idem pour dispositions prescriptives ?</p> <p>Avez-vous participé à l'élaboration des règles ou dispositions ? Lors de l'élaboration, à quel degré pensez-vous à <b>l'influence du SAGE sur les autres documents</b> ?</p> <p>Pensez-vous <b>détenir toutes les informations nécessaires</b> lorsque vous rédigez les traductions, pour prendre en compte tous les enjeux ?</p>
Suivi de l'application	<p>Quels sont vos <b>moyens de suivi</b> des règles ?</p> <p>Avez-vous un <b>tableau de bord</b> ? Quelle utilisation en faites-vous ? Freins/Avantages (A)</p> <p>Êtes-vous <b>consultés suffisamment en amont</b> par les porteurs de projet ? Est-ce que vous réussissez à <b>orienter leurs projets</b> ?</p> <p>-Avez-vous l'impression que votre avis est <b> finalement suivi</b> ? Avez-vous des <b>retours</b> là-dessus ?</p> <p>- La police de l'eau a-t-elle <b>besoin des avis de la CLE</b> ? Considérez-vous qu'ils permettent de « <b>tenir tête</b> » au préfet ? (PE)</p> <p>-Comment qualifieriez-vous la <b>prise en compte de votre avis par le préfet</b> ? (PE)</p> <p>-Quel est votre <b>niveau d'association</b> lors de la construction d'un projet ? (en amont, à la toute fin, tout au long...) (A)</p> <p>Comment la mise en œuvre des règles, dispositions est-elle <b>vécue/ contournée</b> par les différents acteurs ?</p> <p>Avez-vous des exemples de contentieux ? Si oui, qui <b>portait le contentieux</b> devant le tribunal ?</p>
Relations internes et externes	<p><b>En interne</b> : - Comment sont organisés les <b>différents services de la DDT (+ instructeurs ICPE)</b> ? Comment faites-vous le <b>lien</b> pour que soit pris en compte les dispositions et règles ? Comment influent-ils sur le <b>travail de traduction</b> ? Comment influez-vous sur <b>leur prise en compte des enjeux</b> ? (PE)</p> <p>-Considérez-vous qu'une « <b>mémoire de la règle</b> » perdue ? (avec la rotation des fonctionnaires, qui pouvaient ne pas être présents lors de l'élaboration et peuvent ne pas comprendre le sens de la règle) (PE)</p> <p><b>En externe</b> : - Comment qualifieriez-vous vos relations avec <b>les animateurs SAGE</b> ? Avec les <b>présidents de CLE</b> ? Quelle coopération / collaboration ? (PE)</p>

	<p>-Comment qualifierez-vous vos <b>relations avec les services de la DDT et de la DREAL</b> (police de l'eau, urbanisme, ICPE...) ? (A)</p> <p>-Quelles sont vos <b>relations avec les acteurs du territoire</b> ? Quelle <b>influence</b> ont-ils sur la mise en œuvre ?</p> <p>-Resentez-vous des <b>pressions (politiques ou d'autres acteurs)</b> ?</p>
<p>Quelles perspectives ?</p>	<p>Que pensez-vous d'un <b>outil regroupant tous les enjeux du territoire</b> ? Quelle forme pourrait-il prendre ?</p> <p>Quelles seraient vos <b>propositions pour améliorer le suivi</b> des règles et dispositions ? (en matière de rédaction, en matière de collaboration avec les services de l'État, outils, formation pour monter en compétences sur certains sujets, temps...)</p> <p>Quelles seraient vos <b>propositions pour améliorer l'application</b> des règles et dispositions ?</p> <p>Quelles seraient vos propositions pour <b>améliorer le suivi des avis</b> rendus par la CLE ?</p> <p>Pensez-vous que <b>les règles devraient être rédigées directement par les DDT</b> ?</p> <p>Que pensez-vous d'un <b>financement de l'agence de l'eau pour le suivi</b>, avec une obligation de rendre des comptes pour les services de l'État et CLE ?</p>

- Annexe 4 : Questionnaire en ligne

Titre : Enquête sur la mise en œuvre opérationnelle des SAGE

#### A) Présentation du questionnaire :

Cette enquête est réalisée dans le cadre de mon travail de fin d'études à la délégation de bassin Rhône Méditerranée.

L'objectif de ce travail est d'analyser la mise en œuvre opérationnelle des règles et dispositions prescriptives des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Il aboutira à la formulation de recommandations et de pistes d'actions qui doivent permettre in fine d'améliorer la portée des SAGE. Il apportera également des informations utiles aux acteurs qui envisagent prochainement de réviser leur SAGE.

A travers cette enquête, il s'agit d'identifier les bonnes pratiques, les freins rencontrés, et la perception des acteurs qui appliquent et suivent au quotidien les règles et les dispositions prescriptives des SAGE.

Cette enquête est diffusée aux services de l'État, ainsi qu'aux animateurs SAGE.

Les résultats de cette enquête seront retranscrits dans le rapport de l'étude. Celui-ci sera diffusé par la DREAL Auvergne-Rhône-Alpes déléguée de bassin Rhône-Méditerranée aux services de l'État, de l'agence de l'eau et aux animateurs SAGE.

Nombre de questions : 37 pour les DDT(M)  
36 pour les animateurs

#### B) Introduction

Nom :

Prénom :

Adresse mail :

Acceptez-vous d'être recontacté ultérieurement en fonction des besoins de l'analyse ?

(D'accord/pas d'accord)

Qui êtes-vous ?

(Choix simple : Animateur SAGE ou DDT(M)/Police de l'eau)

(Si animateur) Nom du SAGE :

(Si DDT) Département :

#### C) Définition et application des règles et dispositions des SAGE

1. Le nombre de règles vous semble-t-il suffisant ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis, Zone commentaire)

2. Trouvez-vous que les règles sont utiles ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis, Zone commentaire « vous pouvez préciser ici votre avis »)



3. L'application des dispositions du SAGE suffirait-elle ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis, Zone commentaire « vous pouvez préciser ici votre avis »)

4. Les règles sont-elles suffisamment ambitieuses ?

(Échelle de 1 à 5 : de sans ambition à très ambitieuse, Zone commentaire « vous pouvez préciser ici votre avis »)

5. Quels types de règles sont les mieux appliqués ? Classez ces thématiques de la mieux appliquée à la moins bien appliquée :

**Gestion quantitative**

**Crués et inondations**

**Préservation de la qualité de l'eau et lutte contre les pollutions**

**Milieux aquatiques**

6. Quels types de dispositions prescriptives sont les mieux appliqués ? Classez ces thématiques, de la mieux appliquée à la moins bien appliquée :

**Gestion quantitative**

**Crués et inondations**

**Préservation de la qualité de l'eau et lutte contre les pollutions**

**Milieux aquatiques**

7. Pouvez-vous donner des exemples de règles ou dispositions prescriptives qui ont permis des avancées pour le domaine concerné ?

(Texte)

8. Considérez-vous que les règles soient trop faciles à appliquer ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis)

9. Si oui, est-ce lié à : un problème de sens lors de l'élaboration, un manque de maturité, un manque de connaissances ou autre (avec texte libre) ?

(QCM)

10. Qu'est ce qui fait que les règles et dispositions prescriptives sont bien appliquées ?

(Texte)

11. Pour quelles raisons une règle est-elle difficile à faire appliquer ? (Rédaction imprécise, trop souple, rédaction trop stricte, pression politique, besoin d'expériences et de formations, case libre pour commenter)

(QCM)

12. Est-ce que certaines règles sont restées « lettre morte » après l'approbation du SAGE ?

(Oui/Non/Ne sait pas)

13. Pour quelles raisons ?

(Texte)

14. Pensez-vous que la règle peut être source de tensions ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis, Zone commentaire)

15. Des règles ont-elles généré des recours en contentieux ?

(Oui/ Non/ Ne sait pas, Zone commentaire)

**D) Conséquences de l'élaboration et de la révision du SAGE**

1. Lors de l'élaboration du SAGE, y a-t-il eu une relecture juridique / un appui juridique ?

(Oui/Non/Ne sait pas)

2. Si oui, pensez-vous que cet appui juridique ait apporté une plus-value dans l'opérationnalité ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis) + zone commentaire « vous pouvez préciser ici votre réponse »

3. Considérez-vous qu'il existe des règles faibles juridiquement ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis) + zone commentaire « vous pouvez préciser ici votre réponse »

4. Quelles conséquences pouvez-vous identifier ?

(Cocher : relations acteurs, meilleure application, plus de contentieux, autre (texte))

5. Si votre SAGE a été révisé, la révision du règlement a-t-elle permis une meilleure application des règles ?

(Échelle : beaucoup à pas du tout)

6. Si oui, pourquoi ? (Écriture plus précise, meilleure compréhension par les services, coopération et échanges réguliers, texte libre)

(QCM)

7. Avez-vous des exemples de SAGE qui ont été révisés à cause de pressions diverses pesant sur une/des règle(s)/ disposition(s) ?

(Texte)

E) Liens avec les autres services instructeurs (service urbanisme de la DDT, instructeurs ICPE de la DREAL, ...) (réservé aux DDT(M))

1. Pourriez-vous décrire vos relations avec les autres services instructeurs de la DDT ou de la DREAL ?

(Texte)

2. Considérez-vous que le service urbanisme a toutes les informations nécessaires lors de la rédaction des porters à connaissance ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis)

3. A quelle fréquence êtes-vous consultés par les autres services instructeurs pour expliquer certaines règles ou dispositions du SAGE ?

(Échelle fréquence : Jamais à Toujours)

4. Selon vous, est-ce que les autres services instructeurs se sont bien appropriés les règles des SAGE et les dispositions prescriptives contenues dans le PAGD (traduction dans les porters à connaissance et les notes d'enjeux des documents d'urbanisme, dans les doctrines d'instruction des dossiers, dans des politiques d'opposition à déclaration, ...)

(Oui/Non/sans avis + zone commentaire « vous pouvez préciser ici votre réponse »)

5. Si non, quelles sont les difficultés ? Avez-vous des idées de pistes d'actions pour les lever ?

(Texte)

6. Quels moyens/outils utilisez-vous pour leur communiquer et leur expliquer les dispositions et règles des SAGE ?

(Texte)

7. Avez-vous des pistes d'amélioration pour mieux regrouper les informations ?

(Texte)

**F) Le rôle de la CLE (réservé aux animateurs SAGE)**

1. Combien d'avis votre CLE a-t-elle rendu en 2018 ? 2019 ? 2020 ?

(Écrire des nombres)

2. Est-ce que, d'une manière générale, la CLE est associée suffisamment en amont aux projets ?  
pour rendre des avis ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis)

3. Est-elle associée à la révision des documents d'urbanisme ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis)

4. Pouvez-vous donner un/des retours d'expérience (relatif(s) aux 2 questions précédentes) ?

(Texte)

5. Est-elle associée par la DDT à la rédaction des notes d'enjeux / porters à connaissance ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis)

6. Pouvez-vous donner un/des retours d'expérience ?

(Texte)

7. Quelle est la nature et la fréquence de vos échanges avec le service police de l'eau ? Le service urbanisme de la DDT ? Les services en charge des ICPE ?

(Texte)

8. Rencontrez-vous des difficultés ? Si oui lesquelles ?

(Texte)

9. Avez-vous des bonnes pratiques à partager ?

(Texte)

**G) Le rôle des services de l'État (réservé aux DDT(M))**

1. A quelle fréquence consultez-vous la CLE ?

(Échelle de 1 à 5 : « quand c'est obligatoire » à « à chaque projet »)

2. Quelle est la nature et la fréquence de vos échanges avec l'animateur SAGE ? (Consultation uniquement sur des dossiers IOTA, sur certains documents, échanges d'informations très réguliers sur tous les projets ou sujets pour lesquels le SAGE est partie prenante, texte)

(QCM)

3. Y-a-t-il une information ou un retour vers la CLE s'il y a refus d'un projet au titre d'une règle (afin que la CLE sache que la règle a été mobilisée) ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis, Zone commentaire)

4. Les règles des SAGE sont-elles prises en compte dans les plans de contrôle de l'État ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis) + zone commentaire « vous pouvez préciser ici votre réponse »

5. Y a-t-il des règles ou dispositions prescriptives qui sont intégrées dans des doctrines d'instruction des dossiers, ou dans des politiques d'opposition à déclaration ?

(Oui/Non/Ne sait pas)

6. Si oui, quels sont les domaines concernés (prélèvements d'eau, assainissement, zones humides, etc.) et les objectifs de ces démarches ?

(Texte)

7. Suite à un contrôle, y-a-t-il eu des initiatives prises (procès-verbaux, suites administratives ou pénales, rappels à l'ordre, ...) ?

(Texte)

8. Est-ce que les dispositions prescriptives contenues dans le PAGD du SAGE sont respectées par les pétitionnaires ?

(D'accord/pas d'accord/sans avis, Zone commentaire)

9. Quels sont les leviers pour les faire appliquer ?

(Texte)

10. Quels sont les moyens et outils dont vous disposez pour suivre l'application et les effets des règles et dispositions prescriptives ?

(Texte)

#### H) Les outils de suivi (réservé aux animateurs SAGE)

1. Quels sont les outils de pédagogie, de sensibilisation, ou d'explication sur les règles que vous utilisez ?

(Texte)

2. Comment utilisez-vous l'outil tableau de bord pour suivre l'application des règles et des dispositions prescriptives ?

(Choix simple : je n'en ai pas ; j'en ai un, mais il n'est pas utilisé ; j'en ai un et il est un peu utilisé ; j'en ai un et il est utilisé fréquemment ; j'en ai un et il est notre référence de suivi, texte)

3. S'il est peu ou pas utilisé, pouvez-vous expliquer pourquoi ?

(Texte)

4. Avez-vous des idées pour améliorer son utilisation ?

(Texte)

5. Quels sont les autres moyens et outils dont vous disposez pour suivre l'application et les effets des règles et dispositions prescriptives ?

(Texte)