

AGENCE DE L'EAU LOIRE BRETAGNE

ANALYSE ET RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE  
DES SAGE SUR LE BASSIN LOIRE BRETAGNE

Synthèse et propositions

Février 2007



## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>1 SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SAGE.....</b>	<b>4</b>
1.1 Le rôle du SAGE : nature et visibilité.....	4
1.1.1 Un constat préalable : une diversité des plus-values recherchées par les SAGE .....	4
1.1.2 La phase d'élaboration des SAGE : scénarios et évaluation économique.....	4
1.1.3 La phase de mise en œuvre : animation et outils méthodologiques .....	6
1.2 Le pouvoir du SAGE.....	6
1.2.1 Premier levier : la légitimité du couple « structure porteuse –CLE » .....	7
1.2.2 Second levier : la reconnaissance du SAGE par les acteurs institutionnels .....	7
1.2.3 Troisième levier : la reconnaissance du SAGE par les acteurs locaux.....	7
1.2.4 Quatrième levier : la DCE et le contexte réglementaire – opportunité ou limite ? .....	8
<b>2 QUELLES RECOMMANDATIONS POUR LES ACTEURS LOCAUX AFIN D'AMÉLIORER LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE ? .....</b>	<b>9</b>
2.1 Expliciter et choisir des moyens adaptés au rôle revendiqué par le SAGE.....	9
2.1.1 Des questions centrales à mettre en débat dès la phase d'élaboration .....	9
2.1.2 Comment mettre en débat ces questions ? .....	12
2.2 Asseoir le pouvoir du SAGE : renforcer la légitimité de la CLE .....	14
2.2.1 ... en instaurant des circuits de décisions conformes au mandat du SAGE .....	15
2.2.2 ... en misant sur la fonction d'évaluation .....	15
<b>3 QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'ACTION DE L'AGENCE DE L'EAU ?.....</b>	<b>17</b>
3.1 Rendre concret le soutien institutionnel de l'agence de l'eau .....	17
3.2 Renforcer ce soutien sur certains territoires.....	19

## INTRODUCTION

Le début des années 90 a été marqué au niveau national par la promulgation de la loi sur l'eau affichant une volonté de développer une approche globale de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin versant. L'un des éléments clés de cette loi est la création des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), qui marque la volonté de décliner au niveau local le « modèle » français de gestion concertée de l'eau. Cet outil de planification devait constituer l'occasion d'aborder, de manière concertée, l'ensemble des thèmes de la gestion de l'eau en cohérence avec la gestion des territoires concernés. En 2000, la publication de la Directive Cadre européenne sur l'Eau (DCE) est venue renforcer ces objectifs.

Quinze ans après la loi sur l'eau, de nombreux SAGE sont en phase d'élaboration, à des stades plus ou moins avancés, et font l'objet de l'attention soutenue des pouvoirs publics et des observateurs depuis maintenant plusieurs années. Les avantages et inconvénients de cette procédure ont pu être soulignés à plusieurs reprises (intérêt d'une démarche prenant le temps de mettre en débat les finalités, lourdeur excessive, limites de l'approche par bassin versant pour acquérir une visibilité territoriale, notamment). Cependant, alors que quelques SAGE sont aujourd'hui approuvés ou sur le point de l'être, les questions relatives à leur élaboration ne sont plus les seules à être posées ; celles de leur mise en œuvre effective se font également jour. Face aux difficultés que semblent rencontrer les porteurs de projet quand il faut passer à la mise en œuvre des préconisations et recommandations des SAGE, l'agence de l'eau Loire Bretagne a souhaité lancer une étude afin d'analyser les principales sources de blocage et les facteurs favorisant une mise en œuvre effective de ces procédures.

Ce document présente les principaux résultats de cette étude :

- 1) une synthèse des enseignements de l'analyse conduite sur la question de la mise en œuvre des SAGE<sup>1</sup>. Ce travail d'analyse repose notamment sur des études de cas menées auprès de 7 SAGE du bassin Loire Bretagne<sup>2</sup>,
- 2) les propositions pour l'amélioration de la phase de programmation qui en découlent. Celles-ci sont regroupées en deux parties : les propositions destinées plus spécifiquement aux acteurs locaux et celles visant l'action de l'agence de l'eau.

---

<sup>1</sup> L'ensemble des résultats de l'analyse a fait l'objet d'un rapport détaillé auquel on pourra se reporter pour une lecture plus fine.

<sup>2</sup> SAGE baie de Bourgneuf et marais breton ; SAGE Blavet ; SAGE Logne, Boulogne, Ognon et lac de Grand Lieu ; SAGE Odet ; SAGE Oudon ; SAGE Sèvre nantaise ; SAGE Vilaine.

# 1 SYNTHÈSE DES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DES SAGE

L'analyse de la mise en œuvre des SAGE met l'accent sur deux axes, apparus comme structurants pour traiter cette question : les **rôle** et **pouvoir** du SAGE. Par rôle, on entend la plus-value du SAGE recherchée par ses porteurs et par pouvoir, sa capacité à influencer les décisions. Les principaux enseignements de cette analyse sont présentés, ci-dessous, selon ces deux axes. La première partie (le rôle du SAGE) traite ainsi de la plus-value du SAGE recherchée par les acteurs locaux et de sa mise en visibilité. La deuxième partie (pouvoir du SAGE) aborde les questions de la légitimité de la structure porteuse et de l'articulation CLE/structure porteuse, de la reconnaissance du SAGE par les institutionnels et les acteurs locaux et des marges de manœuvre du SAGE dans un contexte souvent contraint.

## 1.1 LE RÔLE DU SAGE : NATURE ET VISIBILITÉ

---

### 1.1.1 UN CONSTAT PRÉALABLE : UNE DIVERSITÉ DES PLUS-VALUES RECHERCHÉES PAR LES SAGE

L'analyse souligne la diversité des plus-values recherchées par les SAGE. Celles-ci visent :

- Soit à assurer une fonction de coordinateur/facilitateur au service du local. Dans ce cas, les SAGE ne cherchent pas à modifier les rapports de force en place et ils évitent de se positionner sur les thématiques conflictuelles. Ce faisant, ils adoptent un positionnement politique « humble ».
- Soit à assurer une fonction de « chef d'orchestre /porte-parole ». Les SAGE deviennent des référents qui défendent et font appliquer une doctrine. Leur rôle est alors nécessairement plus politique.

Ce constat explique largement les différences de moyens retenus dans la phase d'élaboration et de mise en œuvre des différents SAGE étudiés. L'analyse menée cible cette question de la cohérence des moyens retenus avec la plus-value recherchée, plutôt que celle de sa pertinence.

### 1.1.2 LA PHASE D'ÉLABORATION DES SAGE : SCÉNARIOS ET ÉVALUATION ÉCONOMIQUE

Les études de cas soulignent que le terme de scénario recouvre en fait deux types d'approche :

### Des scénarios technico-économiques...

Ce type d'approche correspond à l'élaboration de **scénarios s'approchant, dans l'esprit, si ce n'est dans le niveau de précision, à des programmes d'actions**. Ces scénarios que l'on peut qualifier de « technico-économiques » sont basés sur les actions envisagées par rapport à chaque thématique du SAGE. Ils se distinguent entre eux, le plus souvent, par des différences de niveau d'intensité de ces actions. Dans ce type d'approche, l'évaluation économique est le plus souvent utilisée comme une **analyse financière devant éclairer la position de la CLE sur la question du niveau (financier) sur lequel elle est prête à s'engager pour aller plus loin que la réglementation**. Le critère financier est alors central dans le processus décisionnel, alors même qu'il est incompatible avec le niveau de définition possible des actions à ce stade de la démarche. Dès lors, l'insatisfaction souvent évoquée devant la difficulté de réaliser des études financières fiables, à ce stade de la démarche, apparaît structurelle.

### ...aux scénarios stratégiques

Ce second type d'approche correspond à l'élaboration de **scénarios qui « mettent en scène » le SAGE** dans son territoire en proposant différentes variantes de positionnement du SAGE dans le contexte local de la gestion de l'eau. Elle permet de réfléchir explicitement à la question du mandat du SAGE et non pas uniquement des objectifs techniques poursuivis. Elle alimente, de ce fait, une **réflexion stratégique d'ordre politique**. Elle est, dans les faits, peu souvent rencontrée sur le terrain. Ce type de scénarios est cohérent avec la recherche d'une doctrine, dès lors que ceux-ci constituent une réelle phase de décision politique.

### Des études économiques mobilisées différemment

Si de manière générale, les évaluations économiques observées sur le terrain sont essentiellement des analyses financières, leur mobilisation diffère cependant selon les SAGE. Sur certains SAGE, en cohérence avec la plus-value qu'ils recherchent, l'évaluation économique a pu recentrer les débats sur des enjeux plus stratégiques qu'économiques. Pour d'autres, ces analyses ont en fait représenté le seul enjeu décisionnel pour les acteurs locaux. Par ailleurs, on trouve peu d'analyses coût - avantage. Celles-ci s'avèrent, en effet, difficiles à mettre en œuvre à l'échelle du SAGE et, de surcroît, peu éclairantes à ce niveau.

### 1.1.3 LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE : ANIMATION ET OUTILS METHODOLOGIQUES

#### Des moyens d'animation toujours indispensables, mais pensés différemment selon les fonctions des SAGE

Dans le cas où les acteurs locaux recherchent à faire jouer au SAGE un rôle politique important, il apparaît nécessaire de pouvoir financer de l'animation nouvelle ne reposant pas uniquement sur les réseaux d'animation existants, mais collant aux finalités mêmes du SAGE. Dans certains contextes locaux, cela semble toutefois difficile à mettre en œuvre (animation existante déjà bien implantée et légitime par exemple). La question de l'animation renvoie alors à un enjeu d'articulation CLE/structure porteuse. Dans le cas contraire, quand le SAGE adopte une posture plus « humble », il est plus difficile de justifier auprès des financeurs l'intérêt d'une animation « nouvelle », surtout si celle-ci n'est pas politiquement portée par les acteurs locaux. Le SAGE doit alors s'appuyer sur de l'animation existante.

#### Des outils méthodologiques favorisant la mise en visibilité des SAGE

L'élaboration d'outils méthodologiques observés sur certains SAGE (guides zones humides, grille de critères de gestion des seuils, etc.) constitue une piste intéressante pour rendre concrète la plus-value non technique des SAGE. Ces outils doivent alors aider les collectivités et les services de l'État à combler et/ou à appliquer la réglementation. En revanche, cet intérêt est moindre si les outils élaborés entrent en concurrence avec des outils existants (ex : guide des cours d'eau/PAC)

## 1.2 LE POUVOIR DU SAGE

---

De manière générale, l'analyse des études de cas souligne une certaine cohérence globale entre le rôle visé par les SAGE et le **pouvoir qu'ils revendiquent** pour assurer celui-ci, quand cette question du pouvoir est réellement posée. Pour aller plus loin sur cette question, le **pouvoir effectif** des SAGE (à ne pas confondre avec le pouvoir revendiqué) en référence à la plus-value qu'ils recherchent, est traité au travers de l'analyse de quatre leviers principaux.

### 1.2.1 PREMIER LEVIER : LA LEGITIMITE DU COUPLE « STRUCTURE PORTEUSE - CLE »

Cette légitimité s'acquière plus difficilement pour un SAGE «coordinateur/ facilitateur ». Il est ainsi indispensable, dans ces situations, de pouvoir s'appuyer sur des structures porteuses existantes au risque de peiner à justifier la création d'une nouvelle structure. La question de la légitimité de la structure porteuse est en revanche centrale pour les SAGE « chef d'orchestre » car elle est souvent au cœur de la stratégie choisie et doit donc être débattue en amont de la démarche. Elle renvoie à celle de l'articulation SAGE/structure porteuse, notamment dans les cas où la structure porteuse préexiste au SAGE, indépendamment de ce dernier.

### 1.2.2 SECOND LEVIER : LA RECONNAISSANCE DU SAGE PAR LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

La reconnaissance des SAGE **par les acteurs institutionnels (financeurs)** est déterminante pour asseoir le pouvoir des SAGE et ce dans tous les cas de figure. Or, celle-ci n'est ni évidente ni mécanique et les SAGE doivent le plus souvent faire leurs preuves ou déployer beaucoup d'énergie politique et d'animation pour l'acquérir. Elle se pose cependant en des termes différents selon le rôle revendiqué :

- Pour les SAGE facilitateur/coordonateur, c'est en particulier en termes **d'ingénierie financière** que se traduit le mieux l'appui des acteurs institutionnels. Dans les faits, ces dispositifs ne se rencontrent pas souvent et tout repose alors sur la capacité de l'animation du SAGE à « monter » des dossiers.
- Pour les SAGE «chef d'orchestre », cette **reconnaissance** procédurale ne suffit pas, elle doit être également **politique**.

La **reconnaissance du SAGE par les services de l'État** est une condition forte de la réussite de sa mise en œuvre. Elle conditionne notamment la réelle portée juridique du SAGE. Elle n'est, dans les faits, **jamais automatique**. Cette reconnaissance est favorisée quand le SAGE facilite l'application de la réglementation (outils méthodologique, clarté rédactionnelle) ou lorsque les services de l'État peuvent s'en saisir comme bouc émissaire. Point important : Elle est toujours rendue difficile en l'absence de hiérarchisation des actions.

### 1.2.3 TROISIEME LEVIER : LA RECONNAISSANCE DU SAGE PAR LES ACTEURS LOCAUX

La reconnaissance du SAGE par les acteurs locaux constitue **un enjeu au cœur de la phase de mise en œuvre** qui apparaît **toujours délicat**. La mise en place d'actions concrètes, tôt

dans la démarche, souvent citée comme moyen de rendre visible le rôle du SAGE, renvoie en fait à une **quadrature du cercle** : pour mener des actions il faut convaincre les maîtres d'ouvrage locaux, mais pour les convaincre il faut mener des actions. Il convient alors de **concrétiser le pouvoir des SAGE**, ce qui nécessite l'appui des institutionnels. Sur le terrain, cette démarche a pu être favorisée par des procédures incitant les acteurs à expliciter leurs choix publiquement ou par des prises de positionnement fortes de la CLE. Notons, en revanche, que l'évaluation et sa communication qui constitue pourtant un levier central à moyen et long terme est peu rencontrée. Les outils développés qui pourraient alimenter potentiellement ce travail évaluatif (observatoires et tableaux de bords) sont essentiellement mobilisés pour le suivi des actions.

#### 1.2.4 QUATRIEME LEVIER : LA DCE ET LE CONTEXTE REGLEMENTAIRE - OPPORTUNITE OU LIMITE ?

La DCE constitue une contrainte initiale en termes d'objectifs et d'efforts financiers qui a pu, dans certains cas, être transformée en opportunité pour le territoire grâce à un travail consistant à dégager les marges de manœuvre renvoyant à une décision politique locale. De même, l'évolution réglementaire (opposabilité au tiers de certaines préconisations des SAGE) pourrait constituer une opportunité pour (re) mettre en débat le rôle et le pouvoir des SAGE.

**En conclusion, sur la base de cette analyse, les propositions qui suivent, à destination des acteurs locaux, s'articulent autour de deux axes :**

- **Expliciter et choisir des moyens adaptés au rôle revendiqué par le SAGE,**
- **Asseoir le pouvoir du SAGE.**

**La troisième partie qui concerne plus spécifiquement les propositions à destination de l'agence de l'eau cible un point précis de l'analyse : l'importance de la reconnaissance institutionnelle comme facteur de réussite de la mise en oeuvre des SAGE**



## 2 QUELLES RECOMMANDATIONS POUR LES ACTEURS LOCAUX AFIN D'AMÉLIORER LA PHASE DE MISE EN ŒUVRE ?

### 2.1 EXPLICITER ET CHOISIR DES MOYENS ADAPTÉS AU RÔLE REVENDIQUÉ PAR LE SAGE

---

L'analyse pointe des difficultés de mise en œuvre liées, plus ou moins directement, à un défaut d'explicitation et de mise en visibilité du rôle revendiqué par le SAGE. Que ce soit lors de la phase d'élaboration ou ensuite dans la phase de programmation, l'absence de clarification d'un certain nombre de points traitant du positionnement du SAGE dans son contexte local et institutionnel nuit à sa mise en œuvre effective et à sa reconnaissance.

C'est pourquoi les recommandations ci-dessous insistent, dans un premier temps, sur la nécessité de mettre en débat des questions jugées centrales pour que les acteurs locaux se positionnent sur le rôle qu'ils entendent donner au SAGE et se donnent les moyens de rendre concrète cette plus-value. Dans un second temps, elles donnent des pistes pour assurer cette mise en débat.

#### 2.1.1 DES QUESTIONS CENTRALES À METTRE EN DÉBAT DES LA PHASE D'ÉLABORATION

Trois questions sont identifiées comme permettant de faire débattre de la plus-value recherchée du SAGE (1 et 3) et de rendre visible cette plus-value (2).

##### Question 1 Quel est le mandat du SAGE en termes de portage politique ?

L'analyse souligne clairement la diversité du positionnement que les SAGE peuvent adopter sur leur territoire. Le plus souvent celui-ci n'est cependant ni explicité ni réellement débattu par les acteurs locaux. Cette situation engendre alors souvent des incohérences, lors de la phase de mise en œuvre, entre les moyens du SAGE et le mandat qu'il se donne. Il peut alors s'ensuivre un sentiment d'échec ou de piétinement pour les acteurs qui se réfèrent à d'autres fonctions que celles (implicitement) adoptées par le SAGE.

Il apparaît ainsi primordial de pouvoir mettre en débat un certain nombre de questions traitant du mandat du SAGE :

a) **Quelles fonctions le SAGE doit-il assurer ?**

- Quel est son **positionnement** dans son contexte institutionnel et local? Doit-il être un **coordinateur/facilitateur** de la gestion locale de l'eau cherchant à optimiser et à valoriser les dynamiques existantes et ce dans la continuité des principes d'action publique déjà présents sur le territoire. Au contraire, doit-il être un **chef d'orchestre/porte-parole** agissant en qualité de référent auprès des acteurs locaux et institutionnels et offrant, pour cela, un cadre d'action et un référentiel d'évaluation clairs aux acteurs engagés dans le SAGE.
- Quels sont les **inconvenients et avantages des différentes positions** possibles ?

b) **Quelle organisation découle de ce positionnement ?**

Les moyens mobilisés pour mettre en œuvre le SAGE doivent être cohérents avec la stratégie retenue, sinon cette dernière sera caduque et le Sage adoptera alors un positionnement qu'il ne pourra pas assumer. Il est ainsi indispensable de réfléchir à ces moyens (organisation, animation, structure porteuse etc.) en même temps et en lien avec le mandat du SAGE. Dans cette optique, les questions suivantes doivent guider le débat :

- **Quelle structure porteuse choisir en cohérence avec le mandat du SAGE ?** Le mandat du SAGE justifie-t-il la création d'une nouvelle structure et si oui quelle doit être son articulation avec les réseaux existants ? A l'inverse si non, sur quels réseaux s'appuyer ?
- **Quelle articulation structure porteuse/CLE/État ?**
  - Quels sont les **schémas décisionnels** qui doivent être mis en place entre ces trois entités pour répondre le mieux possible au mandat du SAGE ?

Par exemple l'instruction des dossiers relevant du régime d'autorisation-déclaration, avec la réforme de ce régime, renforce le rôle de la CLE qui doit donner son avis sur un certain nombre de dossiers. Cet avis n'est ni technique ni de conformité, la CLE ne disposant ni des compétences ni des moyens techniques nécessaires. Il s'agit plutôt d'un avis sur la cohérence du projet avec les objectifs du SAGE et sur sa pertinence au regard des besoins soulignés dans le SAGE, c'est-à-dire des besoins sur lesquels la CLE est la plus à même à se positionner et à interpréter le SAGE. Pour assurer cette fonction, il est nécessaire que la CLE hiérarchise les dossiers sur lesquels elle souhaite donner son avis : quels dossiers faut-il lui transmettre et selon quels critères ?

- Quel doit être le **rôle de la CLE dans son contexte institutionnel et local** pendant la phase de mise en œuvre et quel doit être le rôle de la structure porteuse ? En cohérence avec le mandat du SAGE, faut-il privilégier une présidence de la CLE distincte de celle de la structure porteuse pour affirmer le rôle de la CLE ou faut-il prévoir, au contraire, une présidence commune dans un souci d'efficacité et d'opérationnalité ?
- Quels sont les **moyens à attribuer au SAGE en termes d'animation** ? Quels doivent être les profils des animateurs (technique, développeur, juriste, etc.) ? Quelle taille faut-il donner à l'équipe ? Quelle montée en puissance de celle-ci ? Le

mandat du SAGE permet-il de justifier une animation nouvelle sur le territoire ou doit-on s'appuyer au maximum sur les réseaux existants ?

## Question 2 Sur quels thèmes orphelins se positionner et investir en termes d'outils méthodologiques ?

Afin de rendre visible le SAGE vis-à-vis des acteurs locaux y compris des services de l'État, l'analyse souligne l'intérêt de pouvoir investir des thèmes « orphelins » de la gestion locale de l'eau. C'est-à-dire des thèmes qui ne sont pas pris en charge (ou partiellement) par les organismes de gestion locale de l'eau en place. Parmi ces thèmes on peut citer les zones humides, les zones de mobilité des cours d'eau, l'érosion des sols, etc. Dans cette perspective, l'utilisation d'approches participatives (exemple de l'identification des zones humides) permet de rendre le SAGE plus concret vis-à-vis des acteurs locaux. De même, l'élaboration de cadres méthodologiques facilite l'application de la réglementation, ce qui contribue à la reconnaissance du SAGE par les services de l'État. **L'identification de ces thèmes orphelins** devient ainsi une question importante à traiter en tant que telle.

## Question 3 La DCE : quelles opportunités pour le territoire ?

La DCE représente des contraintes réglementaires et des efforts financiers pour atteindre les objectifs de bon état écologique (ou bon potentiel) qu'elle impose. De prime abord, les avantages pour le territoire à mettre en regard des contraintes n'apparaissent pas évidents pour les acteurs locaux. Les marges de manœuvre laissées au SAGE, dans ce cadre, a priori contraint de la DCE, nécessitent, en fait, une vraie réflexion locale reposant sur les questions suivantes : **comment traduire le « bon état écologique » en atout pour le territoire ? Quelles sont les perspectives d'articulation avec l'aménagement du territoire ?** De même l'atteinte du bon état écologique laisse des marges de manœuvres réelles quant aux choix techniques. Les différentes options possibles relèvent, là encore, d'un vrai débat qu'il est nécessaire de poser dans le cadre de la démarche d'élaboration ou de révision du SAGE, afin de positiver la DCE.

Les débats à organiser autour de ces trois questions n'auront forcément pas la même maturité selon, l'avancée de la démarche. Il s'agit donc, non pas de traiter une fois pour toutes ces questions à un moment donné de la procédure, mais de procéder de manière itérative tout au long de la phase d'élaboration : lancement du SAGE ; diagnostic ; choix de la stratégie. Si a minima, ces questions doivent être abordées lors de l'élaboration de la

stratégie, elles sont néanmoins **tout aussi importantes en amont**, c'est-à-dire dès le lancement du SAGE (notamment questions 1 et 3), ne serait-ce que pour convaincre les acteurs locaux de se lancer dans la démarche et d'éviter les situations de quiproquo sur l'intérêt de celle-ci. La question 2 ne peut, en revanche, être traitée qu'après la phase de diagnostic dont la finalité est d'identifier les thématiques non ou partiellement prises en charge localement, ainsi que les besoins émergents ou potentiels par rapport à ces thématiques.

### 2.1.2 COMMENT METTRE EN DEBAT CES QUESTIONS ?

Deux temps de la procédure ont été identifiés lors de la phase d'analyse comme particulièrement propices pour une mise en débat des questions identifiées ci-dessus.

#### L'élaboration des scénarios : un temps de mise en débat à ne pas manquer

Par nature la phase des scénarios constitue un temps privilégié de mise en débat de ces questions. Mais comme le montre l'analyse, elle est rarement exploitée dans ce sens. Aussi, afin de s'assurer d'une réelle mise en débat, il convient de veiller aux trois points suivants :

- 1) Les questions doivent être explicitées pour être débattues, ce qui suppose de **les inscrire dans les cahiers des charges** des études de diagnostic et d'élaboration des scénarios.
- 2) Les scénarios élaborés ne doivent pas contraster uniquement sur des variables économiques et techniques (niveau d'implication financière, niveau d'ambition environnementale). Ils doivent également traiter **des moyens du SAGE**, au sens large du terme : **organisationnels et politiques**. Autrement dit, ils doivent expliciter clairement le mandat du SAGE dans chacun des scénarios. Ces scénarios « **mettent en scène** » le SAGE dans son territoire. Ce faisant ils proposent différentes variantes de positionnement du SAGE dans le contexte local de la gestion de l'eau et alimentent une réflexion stratégique d'ordre politique. Il s'agit donc plus de scénarios stratégiques que technico-économiques. L'argumentation technique et économique n'en est cependant pas absente, elle est bâtie en cohérence avec le mandat envisagé du SAGE. Par ailleurs, chaque scénario doit être défendable : il faut proscrire l'approche scénario « idéal », scénario « repoussoir » et scénario « intermédiaire raisonnable ».
- 3) Enfin, le choix du scénario et de la stratégie à adopter pour mettre en œuvre le SAGE, doit prévoir une **procédure obligeant les acteurs à se positionner publiquement**. En ce qui concerne les acteurs institutionnels, cette prise de responsabilité publique, en termes de moyens accordés au SAGE et de reconnaissance politique du SAGE, est nécessaire. Elle s'impose en effet pour que les acteurs se forment une opinion sur la faisabilité des différentes stratégies proposées. Concrètement, cela peut passer par une procédure de pré vote ou de déclaration d'intention, de la part des acteurs institutionnels, avant le vote de la

CLE. Par ailleurs, il est important que les votes soient motivés, là encore, afin de favoriser une prise de responsabilité publique, aussi bien des acteurs locaux que des acteurs institutionnels. Il est donc préférable d'éviter les votes à bulletin secret.

### La révision des SAGE : une opportunité pour (re) mettre en débat les questions insuffisamment discutées en phase d'élaboration

Pour un certain nombre de SAGE, cette phase de scénarios est déjà dépassée, sans que les enjeux de positionnement du SAGE n'aient été réellement débattus. Il est alors difficile de « rattraper le coup » en relançant une phase de débat trop lourde à mettre en oeuvre et à justifier au vu du travail déjà réalisé.

La phase de révision des SAGE, prévue dans la nouvelle loi sur l'eau, constitue une opportunité à saisir pour (re)mettre en débat ces enjeux. Pour cela, une **évaluation externe**, (c'est-à-dire réalisée par un évaluateur externe - à distinguer de l'évaluation interne abordée plus loin) peut être menée. Cette évaluation doit porter explicitement sur le mandat du SAGE : répond-il bien à son mandat ? Elle est évidemment facilitée lorsque le document du SAGE explicite clairement ce mandat, ce qui permet de disposer d'un référentiel d'évaluation. Dans le cas contraire, l'évaluateur évalue le mandat réel du SAGE, c'est-à-dire le positionnement in situ du SAGE dans son territoire et vis-à-vis des partenaires institutionnels. C'est alors la CLE qui juge si ce positionnement lui convient ou pas et quelles sont les éventuelles réorientations souhaitées et leurs conséquences en termes de moyens (organisationnels, politiques) à mettre en oeuvre.

En attendant, cette phase de révision justifiant de mener une évaluation, il est souhaitable de **nourrir une réflexion interne** en profitant de certaines occasions (comme par exemple la mise en place des circuits décisionnels pour traiter des dossiers relevant du régime de déclaration/autorisation) : au vu de notre action, de notre mode d'intervention, qui sommes nous ? Quels rôles avons-nous ? Quel est notre mandat réel ?

### Conduire l'analyse économique pour éclairer les choix politiques

Dans les faits, les analyses économiques sont peu mobilisées et peu éclairantes pour aider aux choix politiques. Les **analyses financières**, les plus fréquentes, qui se focalisent sur l'évaluation des coûts globaux des actions prévues, sont, au stade de l'élaboration du SAGE, nécessairement peu précises et, de ce fait, sujettes à critique.

L'**analyse coût/avantage**, préconisée par le guide SAGE<sup>3</sup>, est finalement rarement observée et globalement peu adaptée à l'échelle globale du SAGE. A cette échelle, elle ne permet pas d'identifier les « contributeurs » et « bénéficiaires » des différentes stratégies possibles du SAGE et ainsi d'éclairer le choix des acteurs locaux. Elle peut être, en revanche, mobilisée ponctuellement, sur une thématique ciblée, quand le débat est suffisamment avancé et que l'objet de l'analyse s'apparente plus à un projet de territoire (ex : différentes options de développement touristique) qu'à une politique environnementale pour laquelle l'analyse coût - avantage est moins pertinente. Dans ces cas là, elle permet d'éclairer le choix entre 2 ou 3 options d'actions en termes de chiffres d'affaires pour le territoire, par exemple.

L'analyse économique de type **comptabilité analytique** (Qui supporte ? qui bénéficie ? qui est laissé de côté ?) est un outil rarement rencontré sur le terrain, alors même qu'elle est de nature à donner au débat une dimension réellement politique, en ce qu'elle pose des choix pour les décideurs locaux. Ces choix portent en effet sur les **équilibres entre les intérêts des différents acteurs du territoire et sur les rapports de force en jeu**. En ce sens **ils relèvent bien d'une décision politique locale**.

*NB : La mise en œuvre de ces propositions nécessite un portage politique : mettre en débat des questions d'ordre stratégique quelle que soit l'issue du débat (positionnement humble ou plus fort) est déjà un acte politique en soi. En l'absence de ce portage, il est ainsi difficile d'envisager une procédure SAGE.*

## 2.2 ASSEOIR LE POUVOIR DU SAGE : RENFORCER LA LEGITIMITE DE LA CLE ...

---

La question de la légitimité de la CLE vis-à-vis des acteurs locaux et institutionnels apparaît centrale dans les facteurs favorisant une bonne mise en œuvre. Afin de la renforcer deux types d'action, relevant des acteurs locaux, ont été identifiés : la formalisation des circuits de décision et la mobilisation de la fonction évaluation.

---

<sup>3</sup> Le guide d'évaluation économique dont une synthèse est accessible sur le site gest'eau date de 1998. De ce fait, il n'intègre pas de façon explicite les nouvelles approches introduites par la DCE en matière économique. Cette dernière introduit, en effet, une préconisation très structurante consistant à ce que soit assurée une plus grande transparence des coûts et des circuits de financement du secteur de l'eau".

### 2.2.1 ... EN INSTAURANT DES CIRCUITS DE DECISIONS CONFORMES AU MANDAT DU SAGE

Au delà de la nécessité de clarifier le rôle de la CLE évoquée ci-dessus, il est également indispensable de rendre plus opérationnel et plus effectif ce rôle **en négociant des procédures de travail et de validation**, que ce soit entre la CLE et la structure porteuse et entre la CLE et les services de l'État (ce peut être par exemple le cas des dossiers que l'État doit transmettre pour être soumis à l'avis de la CLE) et en restant vigilant sur la mise en place et l'application de celles-ci.

### 2.2.2 ... EN MISANT SUR LA FONCTION D'ÉVALUATION

La fonction d'évaluation est actuellement très peu exploitée par les CLE. Or elle s'avère particulièrement pertinente pour mettre les acteurs en face de leurs responsabilités (acteurs locaux et institutionnels). Elle est également utile pour nourrir le travail de *reporting* des services de l'État et participe ce faisant à la reconnaissance du SAGE par ces services.

Il s'agit ici d'**évaluer les actions menées sur le territoire du SAGE en matière de gestion locale de l'eau**. Elle est à distinguer de l'évaluation du mandat du SAGE, évoquée ci-dessus (évaluation dite externe). Si cette dernière doit faire appel à un évaluateur externe, la CLE ne pouvant pas elle-même évaluer son propre positionnement (juge et partie), cette instance est, par contre, bien placée pour évaluer les actions menées sur son territoire dès lors qu'elle n'a pas elle-même vocation à porter ces actions. Cette particularité, souvent vécue comme un handicap par les acteurs du SAGE, doit être positivée et saisie pour asseoir la légitimité de la CLE à assurer cette fonction d'évaluation et à porter un jugement. L'évaluation doit porter en particulier sur la pertinence, la cohérence et l'efficacité des actions menées au regard des besoins et des objectifs explicités dans le SAGE.

#### **Le SAGE : un référentiel d'évaluation pour asseoir le rôle de la CLE**

Dans cette optique, la rédaction du SAGE doit **privilégier le contenu à donner à un référentiel d'évaluation**. Classiquement un référentiel d'évaluation distingue :

1) les **finalités et principes d'action**. Ces derniers correspondent, le plus souvent, à la partie relative aux grandes orientations, aux objectifs et aux enjeux des documents SAGE actuels. C'est dans cette partie que doit être explicité le mandat du SAGE. C'est également cette partie qui doit faire l'objet d'une évaluation externe au moment de la révision des SAGE

(cf. ci-dessus). Ces finalités et principes d'action constituent la **partie stable du référentiel**. De leur niveau de précision dépend l'évaluation de leur application par les acteurs locaux.

2) les **leviers d'actions**. Ils correspondent, en général, aux préconisations des documents des SAGE actuels. Ils sont **susceptibles, quant à eux, d'être plus souvent révisés** en fonction des évolutions contextuelles (événement naturel, amélioration des connaissances, innovation méthodologique ou technologique, etc.). Cette révision est d'autant plus aisée qu'elle peut s'appuyer sur des finalités et des principes d'action bien explicités.

Cette distinction permet de faire, par ailleurs, une **césure claire entre planification et préconisations** dans le document. La situation actuelle se caractérise par des pratiques très diverses et par une articulation souvent peu lisible, ce qui peut nuire à l'évaluation. Enfin, même sur le plan juridique toutes les préconisations se valent, celles-ci doivent être hiérarchisées, dans l'espace et dans le temps, en fonction des finalités et des principes d'action du SAGE. Ce dernier point renvoie à une obligation de cohérence dont dépend la crédibilité du SAGE.

### Communiquer et médiatiser les résultats de l'évaluation

Les résultats de l'évaluation doivent enfin être communiqués, l'objectif étant, en effet, de **rendre publique les responsabilités de chacun**. Les tableaux de bord et observatoires doivent ainsi être conçus en fonction de cette finalité : qui fait quoi ? Cette communication constitue un levier central sur le moyen et le long terme pour améliorer la reconnaissance locale du SAGE. Elle est actuellement rarement rencontrée.



### 3 QUELS ENSEIGNEMENTS POUR L'ACTION DE L'AGENCE DE L'EAU ?

L'analyse de la mise en œuvre des SAGE insiste particulièrement sur l'importance du soutien institutionnel comme facteur de réussite de la phase de programmation et ce, quelle que soit la plus-value recherchée par les SAGE. Cette reconnaissance institutionnelle est d'autant plus essentielle qu'elle participe également à la reconnaissance locale du SAGE par les acteurs locaux.

En tant qu'acteur institutionnel majeur de la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques, l'agence de l'eau doit ainsi renforcer son soutien aux SAGE pour améliorer leurs conditions de mise en œuvre. Les propositions suivantes visent à 1) rendre concret ce soutien institutionnel et 2) à le renforcer sur certains territoires.

#### 3.1 RENDRE CONCRET LE SOUTIEN INSTITUTIONNEL DE L'AGENCE DE L'EAU

---

Rendre concret le soutien institutionnel nécessite, avant tout, de considérer le couple SAGE/CLE comme l'**interlocuteur représentatif du bassin avec qui il faut négocier**. Il ne doit pas être perçu comme un simple relais local des politiques de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Différentes occasions ont été identifiées qui permettent à l'agence de l'eau de valoriser et de reconnaître le SAGE dans cette fonction d'interlocuteur.

##### **a) Rendre systématique l'explicitation des avis de la CLE dans les dossiers soumis à la commission des interventions**

Compte tenu des délais de procédure (actuellement les décisions de financement en commission d'intervention sont prises avant que les dossiers relevant du régime d'autorisation - déclaration soient instruits par l'État et a fortiori avant que la CLE donne son avis), il faudrait prévoir que les décisions de financement de la commission d'intervention soient conditionnées à un réexamen en cas d'avis défavorable de la CLE. Si cette procédure apparaît trop lourde à mettre en œuvre, une autre piste serait de mobiliser les chargés d'affaire de l'agence de l'eau qui instruisent les dossiers pour qu'ils sollicitent l'avis de la CLE très en amont du dossier. Les dossiers inscrits dans un contrat territorial pourraient être considérés comme déjà validés par la CLE, dès lors que le contrat l'a été antérieurement. Dans tous les cas, cette proposition renvoie à la nécessité évoquée plus haut

(partie 2). En face de ce dispositif interne à l'agence de l'eau, la CLE doit, d'une part avoir explicité ses priorités, notamment sur les types de dossiers sur lesquels elle souhaite être consultée, d'autre part avoir mis en place des schémas décisionnels opérationnels.

**b) Renforcer les liens entre le comité de bassin et les présidents de CLE, actuellement peu développés**

- A l'idéal, en intégrant pleinement les présidents de CLE dans les comités de bassin. En attendant une réforme nationale qui le permette, réunir régulièrement les présidents de CLE, l'échelle du bassin Loire Bretagne et à l'initiative du président du comité de bassin afin a) de sensibiliser le comité de bassin aux problématiques locales ; b) de signifier l'importance des SAGE dans la gestion locale de l'eau ; c) de renforcer l'importance du SAGE auprès des acteurs locaux en offrant une tribune aux présidents de CLE qui dépasse la seule échelle locale.
- En organisant des visites de terrain pour le comité de bassin (ou dans le cadre d'une commission géographique), sur le territoire d'un SAGE, à l'occasion par exemple de la signature d'un SAGE ou d'une réalisation particulière, avec accueil par la CLE locale.

**c) Dégager un espace de négociation autour de l'outil contrat territorial**

Si le contrat territorial doit pouvoir être refusé par l'agence de l'eau (même si la CLE émet un avis favorable), la CLE doit également pouvoir le rejeter si elle juge qu'il ne respecte pas ses priorités et ce même si l'agence donne un avis favorable. Cette possibilité induit de ménager un temps de négociation ce qui suppose pour l'agence de l'eau de dégager des moyens d'animation, c'est-à-dire un investissement en temps de travail des chargés d'affaire dans les délégations.

**d) Négocier avec la CLE l'articulation programme de mesures/SAGE.**

Il faut veiller à ce que le programme de mesures laisse des choix (menu à la carte) en gardant plusieurs options ouvertes en termes de moyens pour atteindre les objectifs de la DCE.

À l'idéal, à moyen et plus long termes, la CLE pourrait se voir confier l'animation de la concertation locale sur le programme de mesure (actuellement cette concertation est menée à l'échelle des commissions géographiques). La CLE donnerait ainsi son avis et rendrait compte des avis des différents acteurs locaux.

**e) Confier au SAGE certaines fonctions d'arbitrage sur des thèmes « orphelins » et d'investigations méthodologiques qui intéressent l'agence de l'eau**

Cette proposition peut concerner des domaines comme la mobilité des cours d'eau, la définition des débits objectifs d'étiage, etc. Elle doit absolument donner lieu à une **officialisation de la demande** et à une **médiatisation à la fois auprès des acteurs locaux**

(par exemple, une lettre du président du comité de bassin demandant à la CLE de définir certains objectifs concernant leur territoire à inscrire dans le SDAGE) et **auprès des partenaires de l'agence** (et notamment des services de l'Etat). Il ne s'agit évidemment pas ici d'imposer un thème de travail aux acteurs locaux : les domaines visés doivent rencontrer des problématiques portées le SAGE.

## 3.2 RENFORCER CE SOUTIEN SUR CERTAINS TERRITOIRES

Jusqu'à aujourd'hui, la politique de l'agence de l'eau Loire Bretagne en matière de SAGE a visé 1) à couvrir au maximum le territoire du bassin Loire Bretagne par des démarches SAGE dans une logique de mettre en place des relais pour assurer, a minima, une communication sur les enjeux ressource à l'échelle locale (actuellement 3/4 du bassin sont couverts, près de 40 SAGE sont en élaboration ou en cours d'émergence), 2) à afficher la volonté que ces SAGE puissent assurer des fonctions plus ambitieuses que le seul relais local, en devenant, par exemple, un référent pour les acteurs locaux.

Cette logique d'action pose deux questions au regard de la mise en œuvre des SAGE.

- Comment concilier ces deux objectifs au niveau de la mise en œuvre ? Défendre des SAGE « forts » nécessite en effet obligatoirement un investissement politique et des moyens d'animation et d'assistance de la part de l'agence de l'eau qu'il est utopique d'envisager sur l'ensemble des SAGE du bassin Loire - Bretagne.
- De fait, certains SAGE ne se positionnent pas comme référent de la gestion locale de l'eau mais plutôt comme coordinateur/facilitateur (cf. analyse), comment alors « tirer » vers le haut ces SAGE « humbles » ?

Pour dépasser cette tension, l'agence de l'eau peut s'appuyer sur ses **thèmes prioritaires d'intervention** pour soutenir plus particulièrement certains SAGE. Ce soutien renforcé signifie que **l'agence est prête à défendre, sur ces territoires, la délibération locale notamment vis-à-vis des autres acteurs institutionnels.**

### Quels sont les SAGE concernés ?

Au delà des thèmes prioritaires de l'agence dont le choix peut s'appuyer sur **les enjeux DCE (NABE) et/ou patrimoniaux, cette politique de soutien renforcé doit pouvoir rencontrer également les dynamiques locales en place.** Il s'agit, sur ce dernier point, d'identifier les contextes d'acteurs les plus favorables non pas sur le critère des rapports de force (contexte le moins conflictuel par exemple) mais sur celui de la mobilisation ou l'affichage politique des acteurs locaux (prise de position par exemple) en faveur d'un SAGE interlocuteur incontournable de la gestion locale de l'eau.

Ce faisant, l'agence contribuerait à rendre plus visible le rôle et le pouvoir de certains SAGE et les exemples ainsi créés pourraient susciter une émulation sur les autres territoires.

### Quel soutien particulier de l'agence de l'eau sur ces territoires ?

Le soutien de l'agence de l'eau doit se traduire sur ces SAGE par :

- Une **animation de terrain renforcée** via une présence aux réunions locales pendant la phase d'élaboration et de mise en œuvre.
- Un **soutien politique** qui concrètement peut prendre la forme suivante :
  - **suivre les avis de la CLE**. Dans les cas où l'agence ne veut pas en tenir compte, se donner l'obligation d'argumenter et de défendre cette argumentation auprès des acteurs du SAGE,
  - ne pas hésiter à **interpeller le comité de bassin** pour soutenir certains dossiers issus de la délibération locale. Être prêt à aller au conflit avec les partenaires institutionnels de l'agence de l'eau, y compris, par exemple, dans la négociation des contrats départementaux. Cela implique **un temps de négociation institutionnelle bilatérale** différent de l'animation de terrain évoquée ci-dessus.

D'une manière générale, au-delà de cette question du soutien renforcé de l'agence de l'eau, celle-ci doit être attentive à ne pas créer de quiproquos au lancement des SAGE, en soutenant des démarches dont le contexte d'émergence s'avère peu favorable à une mobilisation des acteurs locaux autour d'un SAGE.