

# Étude évaluative nationale de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux

---

Cette note présente une synthèse des différents documents restitués au terme de l'étude initiée par le Ministère de la Transition Ecologique en septembre 2020, à l'aube des 30 ans de l'outil SAGE.

En préambule, il est précisé qu'elle fait suite au séminaire national « SAGE & adaptation au changement climatique » organisé en septembre 2018 à Orléans, au cours duquel de nombreux temps de discussion avaient donné lieu à des échanges et questionnements sur le rôle et le fonctionnement des Commission locale de l'eau (CLE). En juillet 2019, dans le prolongement de ce séminaire, un questionnaire national avait été transmis à l'ensemble de ces instances (résultats présentés en juin 2020) qui avait notamment fait remonter que dans 60% des cas il était estimé que la CLE manquait de légitimité et de reconnaissance.

L'évaluation de l'outil SAGE visait quant à elle à :

- identifier les freins à leur opérationnalité et à leur effectivité ;
- définir les différents types d'actions susceptibles d'y remédier et de les rendre plus opérationnels et efficaces ;
- identifier et valoriser les points forts et consensuels ;
- valoriser et diffuser de retours d'expériences de ce qu'il est possible d'y entreprendre, pour améliorer la gestion des milieux aquatiques.

L'étude s'est déroulée en 4 phases successives :

- cadrage de la démarche visant à préciser le champ évaluatif et la méthode ;
- séries d'entretiens (services et établissements publics de l'Etat, entreprises et organisations du secteur économique, des associations environnementales, ...) ainsi que 11 études de cas et 3 séries d'ateliers ;
- analyse des éléments recueillis complétée par un questionnaire en ligne à destination des CLE des SAGE (96 réponses soit 52% de retours) ;
- conclusions et perspectives.

1. Les principaux enseignements (reprise non exhaustive des formulations présentes dans le rapport « Étude évaluative de la politique des schémas d'aménagement de gestion des eaux (SAGE) – Recommandations – Version finale – Mars 2022 »)

## 1.1. Les politiques d'accompagnement

Pensé initialement comme devant résulter d'une initiative locale à l'échelle d'un territoire, il est aujourd'hui souligné que **le cadre réglementaire s'imposant aux SAGE s'est fortement renforcé** au cours du temps et que **l'application de textes descendants de plus en plus encadrant s'oppose au renforcement de l'organisation d'une gouvernance locale.**

**Il est relevé que les stratégies sont variables** entre les districts avec des SDAGE qui sont plus ou moins injonctifs vis-à-vis des SAGE.

**La création de la compétence GEMAPI semble interroger le positionnement des SAGE**, diversement suivant les territoires : **remise en cause de la gestion intégrée par bassin versant**, dispersion de l'exercice des compétences « eau » au sens large, **marginalisation de la gouvernance pluri-partite associée au SAGE, ...**

**Il est souligné que les Agences de l'eau sont les principaux financeurs** de ces démarches et que les Régions-Départements se situent plutôt en retrait. **Cet accompagnement financier est jugé comme insuffisant et en constante diminution**, amenant à devoir faire des choix de priorités.

Concernant les **guides d'aide** à l'élaboration et à la mise en œuvre des SAGE, il est considéré qu'ils sont **denses et exhaustifs, avec une partie réglementaire croissante qui accentue la perception que les SAGE sont de moins en moins des démarches locales de planification.**

A propos des **réseaux d'animateurs de SAGE existant à différentes échelles**, l'étude conclut qu'ils sont **de moins en moins dynamiques** en lien avec la réduction de moyens au sein des services et établissements publics de l'Etat. Il est souligné l'existence d'**autres réseaux d'animateurs tels que celui interne à l'EP Loire et le fait qu'ils** peuvent être complétés par des regroupements des Présidents de CLE (exemple de la conférence annuelle organisée par l'Etablissement). **L'absence d'initiative pour fédérer les présidences de CLE au niveau national est relevée** considérant qu'une telle instance pourrait se poser en interlocutrice de l'Etat ou du législateur.

### 1.2.L'approche territoriale

**L'approche hydrographique ou hydrogéologique des SAGE est considérée indiscutablement comme pertinente**, avec aucune alternative, en invitant toutefois à **s'interroger sur l'appropriation par les acteurs et le rôle de pilier des SAGE.**

**Il est posée la question de la réelle portée stratégique et opérationnelle des SAGE au regard des relations avec d'autres territoires de planification et de programmation.**

**Quant à la cohérence entre l'approche hydrographique des SAGE et l'approche administrative de l'aménagement du territoire** (correspondance avec le bassin de vie et/ou les organisations intercommunales), elle est dite limitée et il est considéré que les problèmes sont davantage liés aux modes de gouvernance différenciés.

**Il est ajouté que le territoire est un pilier de moins en moins efficace pour la mise en œuvre d'une gestion équilibrée par les SAGE depuis l'arrivée de la compétence GEMAPI** (grand cycle de l'eau fragmenté par une approche juridique déstructurante pour les structures opérationnelles de bassins).

### 1.3.La gouvernance

**La CLE est considérée comme un modèle de gouvernance original et pertinent mais en quête de légitimité.** L'existence de cette **instance pérenne**, où se rencontrent toutes les parties prenantes dans la gestion de l'eau, sous-tendrait qu'il est reconnu d'emblée la nécessité de traiter durablement les enjeux **en comparaison avec le modèle de débats publics** liés aux grands projets d'aménagement, qui restent ponctuels.

Il est souligné qu'il existe toujours une **distinction entre les sphères du grand cycle et du petit cycle de l'eau pour lequel les projets continuent généralement d'être menés techniquement sans concertation.**

Il est relevé que **le modèle de CLE n'a pas fait école au sein des politiques territoriales et qu'il reste un cas unique en rupture avec une culture politique traditionnelle et interroge les représentations et pratiques des différentes parties en présence.**

**En ce qui concerne la cohérence de la gouvernance associée au SAGE, mention est faite qu'elle relève d'un véritable apprentissage pour l'ensemble des acteurs qui sont régulièrement renouvelés notamment les élus en lien avec leurs mandats.**

**Il est inscrit que les animateurs des SAGE font face à un métier complexe** pour lequel ils ne disposent généralement pas d'emblée de toutes les compétences nécessaires. Davantage que des guides méthodologiques, l'utilité est soulignée de **disposer de réseaux actifs d'échanges entre praticiens.**

Il est enfin constaté **que dans la pratique, ce mode de gouvernance est confronté à des difficultés** :

- **fonctionnelles** (modalités de renouvellement de la CLE, mobilisation des acteurs notamment en phase de mise en œuvre, caractère chronophage de la concertation,...) estimant que les CLE ne sont réellement fonctionnelles que la moitié du temps ;
- **politiques** avec des décisions de la CLE qui peuvent se trouver affectées ou contredites par l'État ou dans une moindre mesure en décalage avec les actions mises en œuvre par les collectivités du territoire notamment la structure porteuse du SAGE ;
- **liées à la capacité de la CLE à porter des ambitions jugées à la hauteur des enjeux tout en ménageant un consensus** suffisant entre des acteurs aux intérêts divers, voire antagonistes.

#### 1.4.La planification

Malgré la pertinence et la non remise en cause de gérer globalement l'eau les milieux à des échelles de bassins versants ou de nappes, il est relevé la **limite liée au peu de prise et de maîtrise que le SAGE peut avoir sur certains usages et pressions tels que l'aménagement du territoire et l'agriculture dont le cadre politique se situe à des échelles nationale et européenne.**

Il est rapporté que **les acteurs impliqués s'interrogent sur la capacité des SAGE à apporter une plus-value** pour la reconquête du bon état et des équilibres entre les milieux et les usages **notamment au regard de la lourdeur et la longueur des procédures qui mettent en cause leur efficacité : contradiction entre une planification stratégique attendue et une réalité opérationnelle procédurière.**

Il est relevé un **déficit de lisibilité et visibilité des SAGE ne favorisant pas son partage et sa compréhension** notamment par les acteurs de l'aménagement du territoire. La **vision planificatrice de SAGE semble être délaissée pour s'orienter vers de la programmation opérationnelle ce qui remet en question leur utilité** dans un contexte de nouvelle organisation territoriale avec la GEMAPI.

La **solution trouvée pour rapprocher l'aménagement du territoire et SAGE est juridique** en mobilisant notamment la **notion de compatibilité** et renvoyant à la **production tardive d'avis** sur des dossiers réglementaires **alourdissant davantage les démarches et n'apportant aucune dimension de planification** (processus administratif unilatéral de l'eau vers l'aménagement).

La piste d'**accorder à la CLE le statut de Personne Publique Associée (PPA)**, lui permettant notamment de participer dès le commencement aux réflexions relatives aux documents d'urbanisme, est à nouveau rapportée.

Au final, il est donc considéré que **« la planification territoriale dans le domaine de l'eau a été renforcée depuis 30 ans grâce à l'outil SAGE, mais sans véritable connexion avec l'aménagement du territoire et les nombreux usages qu'il recouvre. Cette planification est demeurée pour l'essentiel en réaction et/ou corrective face aux pressions subies sans pouvoir prétendre à une réelle anticipation stratégique intégrant les usages associés. »**

**Au terme de cette évaluation, il a été donc considéré que l'outil SAGE était « au milieu du gué »** pour les raisons suivantes :

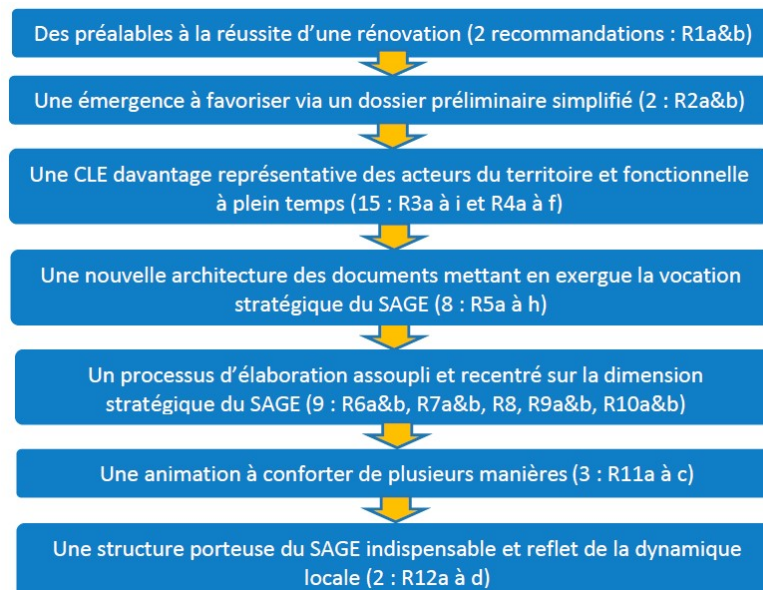
- « **Les SAGE sont pris entre posture réglementaire** (privilegiée mais à la portée interrogée) **et démarche de projet territorial** (marginalisée notamment par un déficit de distinction entre approche stratégique et programmatique). »
- « **Les SAGE voient également leur ambition d'agir affectée par la lourdeur des procédures qui s'est accrue avec le temps.** »
- « **Un territoire national à moitié couvert par 190 SAGE à différents stades mais avec une dynamique faible de création de nouveaux SAGE depuis 10 ans, associée aux SAGE « nécessaires » intimés par les comités de bassin, reléguant au second plan le principe d'initiative locale** ».
- « **Des gestionnaires de milieux aquatiques qui apparaissent à moitié « conquis », entre des porteurs de SAGE n'imaginant pas s'en passer (notamment de la CLE) et les autres qui ne souhaitent a priori pas s'y lancer (image de lourdeur et plus-value difficilement appréhendable)** ».
- « **Une ambivalence partagée au sein des collèges de la CLE, avec des acteurs partageant de fortes attentes, d'autres des craintes et préventions et d'autres encore de l'indifférence** ».

## 2. Les recommandations pour adapter l'outil SAGE

Sur la base de ces éléments de constats et conclusions rappelés ci-dessus, il a été proposé **43 recommandations** visant à :

- « **Rendre le SAGE plus souple et agile pour tous, en particulier pour les territoires non encore engagés dans des SAGE** »,
- « **Lier le SAGE à l'aménagement du territoire pour favoriser la cohérence entre pressions des usages et impacts** »,
- « **Recentrer le SAGE sur la planification stratégique pour mieux piloter/garantir la gestion équilibrée des ressources, des milieux et des usages** »,
- « **Donner à la CLE plus de légitimité pour assurer la cohérence des développements des territoires et des programmes opérationnels associés** ».

Ces recommandations sont regroupées en 7 chapitres et 12 familles selon le schéma repris ci-dessous.



Structuration des recommandations pour un SAGE rénové (source : Évaluation nationale des SAGE – Recommandations – Version Finale – Mars 2022)

Dans la suite de cette note, des extraits de cette quarantaine de recommandations ont été repris. Ceux présentant un enjeu direct pour les 10 SAGE portés par l'Etablissement ou pour ses collectivités membres ont été encadrés en bleu.

### Chapitre 1 : « Des préalables à la réussite d'une rénovation »

« Redonner au sage son caractère d'initiative locale »

- Recommandation 1a : « **Supprimer la notion de SAGE nécessaire ... afin de respecter le principe d'initiative locale attachée à l'outil SAGE ...** »

- **Recommandation 1b** : « **Préciser que les SDAGE n'incitent pas à une couverture totale des districts par des SAGE. Ce type d'approche paraît en effet contradictoire avec la dimension d'initiative locale caractérisant le SAGE et peut aussi favoriser l'émergence de SAGE de très grandes tailles correspondant davantage à des périmètres d'inter-SAGE que de SAGE. ...** »

### Chapitre 2 : « Une émergence à favoriser via un dossier préliminaire simplifié »

« Simplifier la procédure associée au dossier préliminaire de sage et à son examen »

- Recommandation 2a : « **Envisager l'émergence de SAGE autour d'enjeux prioritaires auxquels ils apportent une plus-value ... Il s'agit donc de favoriser un travail orienté des acteurs ... Sur la base d'un examen des enjeux sur le périmètre, le dossier préliminaire motive ce choix, qui sera à préciser, adapter et/ou compléter à l'issue de l'état des lieux/diagnostic et dans le cadre des révisions, avec des investigations complémentaires à mener en cours de mise en œuvre.** »
- Recommandation 2b : « **Prévoir de réduire au niveau national le délai de consultation relative au dossier préliminaire par le Comité de bassin ou sa commission planification, ... Il est proposé ici que ce délai de consultation n'excède pas 3 mois sur le périmètre pour avis consultatif des conseils départementaux, régionaux, communes dans le périmètre, comité de bassin, préfet coordonnateur de bassin et EPTB si existant. ...** »

### Chapitre 3 : « Une CLE davantage représentative des acteurs du territoire et fonctionnelle à plein temps »

« Assurer un train de réformes renforçant la légitimité et l'efficacité de la CLE ».

- Recommandation 3a : « **Procéder à la recomposition des différents collèges de la CLE**

✓ Collège élus :

- **Assurer une représentation des EPCI** : proposition que les membres des EPCI représentent au moins 40% des membres de la CLE et que ceux ayant la compétences GEMAPI et aménagement du territoire représentent environ la moitié de ces 40%.

- **Acter le principe qu'un élu puisse être accompagné par un technicien, sans substitution possible.**

- ✓ Collège usagers : proposition qu'il représente **au moins 30% des membres de la CLE** en laissant une souplesse locale pour cibler les structures représentatives des enjeux du bassin. **Garder un équilibre entre les intérêts environnementaux et socio-économiques.**

- Collège État : **au plus 20% des membres de la CLE.**



**Supprimer l'obligation de représentation des Régions, Départements, Préfets coordinateurs de bassin, PNR, etc. pour réduire les risques d'absentéisme récurrent de ce type d'acteurs ».**

- **Recommandation 3b** : « **Permettre aux élus d'être renommés directement par leurs instances sans passage par le préfet ...** »

• **Recommandation 3c** : « **Pour la nomination des élus à la CLE, la décision préfectorale repose sur la proposition faite par la structure porteuse .... En cas d'impossibilité de prendre une telle mesure, prévoir à minima un délai d'1 mois maximum pour disposer du retour de consultation auprès de ces acteurs ...** ».

- **Recommandation 3d** : « **Issu du collège élus, le président de la CLE est élu pour 6 ans par un vote des membres des deux collèges élus et usagers, ...** ».

- **Recommandation 3e** : « **La contribution d'expertises externes, scientifiques et/ou « habitantes » est à favoriser ..., il est possible d'envisager que les CLE puissent bénéficier à leur demande de l'expertise scientifique d'acteurs issus des Conseils scientifiques placés auprès des Comités de bassin. Elles peuvent également à leur initiative mobiliser via des formes de participation citoyenne encore peu expérimentées de l'expertise d'usage ou « habitante » de citoyens du territoire SAGE. ...** ».

- **Recommandation 3f** : « **Si le président de la CLE préside également la structure porteuse du SAGE et/ou dispose d'autres mandats exécutifs, veiller à ce que ces responsabilités ne viennent pas entamer sa légitimité de pilote et d'arbitre de cette instance. Si celui-ci ne dispose pas d'autres mandats exécutifs, une indemnité spécifique par la structure porteuse du SAGE pourrait être envisagée dans ce cas** ».

- **Recommandation 3g** : « **Concernant tous les membres de la CLE, il est recommandé de prévoir une indemnité de défraiement assurée par la structure porteuse (cf. également R12b) à définir et voter par la CLE ....** »

- **Recommandation 3h** : « **La CLE a la possibilité de remplacer suivant un délai inscrit au règlement de la CLE ses membres non suffisamment assidus (à titre indicatif présents à moins de 50% des séances) sans nécessité d'arrêté modificatif, ....** »

- **Recommandation 3i** : « **Il est recommandé à la CLE de s'engager dans une concertation/coopération inter-SAGE formelle, en particulier sur les enjeux de gestion quantitative. La CLE a la possibilité de créer les conditions de concertation avec les SAGE voisins pour garantir la cohérence des objectifs à fixer pour assurer la gestion intégrée à des échelles dépassant leur territoire. .... Sur ces enjeux inter-SAGE, les comités de bassin, les agences de l'eau et les services de l'État soutiennent ces initiatives et favorisent la concertation avec les SAGE avant toute décision les concernant. Les structures porteuses des SAGE assurent l'animation de ces comités inter-SAGE.** »

**« Adopter des mesures d'accompagnement visant à positionner la CLE comme garante du document stratégique du SAGE »**

- **Recommandation 4a** : « **Créer une conférence des présidents de SAGE dans chaque district ... reconnue comme une instance contribuant à la co-construction des politiques de l'eau des districts. Autonome vis-à-vis du comité de bassin et de l'agence de l'eau, cette instance nomme ses représentants au sein des comités de bassins et des conseils d'administration des agences de l'eau.** »

- **Recommandation 4b** : « **Les présidents de SAGE ou leur représentant doivent être systématiquement associés à l'élaboration des SCoT concernant leur territoire.** »

- **Recommandation 4c** : « **... la CLE est obligatoirement consultée sur l'élaboration des SCoT et des PLUi de son territoire, et autres plans et programmes d'aménagement ..., même ceux concernant partiellement ce périmètre. La CLE**

*dispose d'un droit de blocage, en demandant au préfet d'arbitrer la décision finale à prendre, dès lors que les documents ne sont pas compatibles avec le maintien des équilibres de la ressource en eau et des usages pour les générations futures ... »*

- **Recommandation 4d** : « *L'État veille à la stricte application de l'obligation d'informer les SAGE des projets IOTA, y compris en cas de renouvellement des autorisations. Ajouter à la réglementation actuelle l'obligation d'information sur les projets ICPE. ... Donner à la CLE la possibilité d'émettre un avis sur tout projet qu'elle souhaiterait examiner et présenté par un de ses membres (au-delà des IOTA et ICPE), car jugé stratégique pour les équilibres de la ressource en eau de son territoire. »*

- **Recommandation 4e** : « *L'ensemble des procédures opérationnelles du domaine de l'eau (PAPI, PGRE/PTGE, CTMA...) sur le territoire du SAGE est placé sous un contrôle de cohérence avec le plan stratégique par la CLE (arbitrage sur des choix d'actions, réorientation des programmes, ...). Les cadres et les moyens de ce contrôle seront à préciser ... »*

- **Recommandation 4f** : « *Le SDAGE et le Comité de bassin doivent laisser aux SAGE la possibilité d'arbitrer leurs priorités sur leurs bassins-versants, tout en demeurant force de proposition. Sa prérogative est de cibler des priorités pour les SAGE sur des problématiques supra sous-bassins notamment pour la gestion quantitative qui avec le changement climatique impliquera des obligations de solidarité et d'arbitrage interbassins. »*

#### **Chapitre 4 : Une nouvelle architecture des documents mettant en exergue la vocation stratégique du SAGE**

« Faire de la stratégie le cœur du SAGE et en adapter les modalités d'élaboration et de suivi »

- **Recommandation 5a** : « *Inscrire le Plan stratégique comme un document cadre impliquant la compatibilité .... pour les autres documents de planification, en particulier ceux liés à l'urbanisme et l'agriculture. Le plan stratégique précise les enjeux et les objectifs et les résultats attendus que le PAGD simplifié et le règlement déclineront en fonction des thématiques ciblées et du poids juridique recherché. Le plan stratégique s'assure de la cohérence entre les programmes et les thématiques pour garantir une gestion intégrée à l'échelle du bassin-versant ... »*
- **Recommandation 5b** : « *Le PAGD est simplifié aux mesures impliquant la compatibilité pour les documents de programmation opérationnelle de l'eau et de l'aménagement du territoire ».*
- **Recommandation 5c** : « *Un tableau de bord précise les modalités de suivi et d'évaluation des plans et programmes que la CLE examinera annuellement, ... »*
- **Recommandation 5d** : « *La CLE fixe annuellement si besoin les réajustements des plans et programmes à engager sur la base des résultats du suivi/évaluation. »*
- **Recommandation 5e** : « *Veiller à ce que l'État ne puisse pas remettre en question le fond des règles votées par les membres de la CLE (le rôle d'arbitrage du préfet ... doit intervenir avant le vote en CLE) ; ... »*
- **Recommandation 5f** : « *L'État doit déployer les moyens nécessaires pour faire respecter les règles sous peine de rendre le règlement inutile et d'engendrer une démotivation des membres de la CLE à l'égard du SAGE. »*
- **Recommandation 5g** : « *Les règles du SAGE doivent s'appliquer sur des champs plus vastes que ceux ciblés par l'article R212-47 ... Il est souhaité que les règles*

**puissent toucher l'ensemble des enjeux de la gestion intégrée localement identifiés ... »**

- **Recommandation 5h** : « **Laisser la possibilité de réaliser des documents optionnels** permettant d'apporter des informations complémentaires ou des précisions selon les territoires et les décisions de la CLE : • **Des recommandations et des rappels** permettant d'accompagner la démarche de gestion intégrée souhaitée pour le bassin (pour les SAGE existant il s'agit des mesures du PAGD qui n'ont pas de vocation de compatibilité), • **Un préprogramme opérationnel** pour faciliter la mise en œuvre des programmes d'actions thématiques.

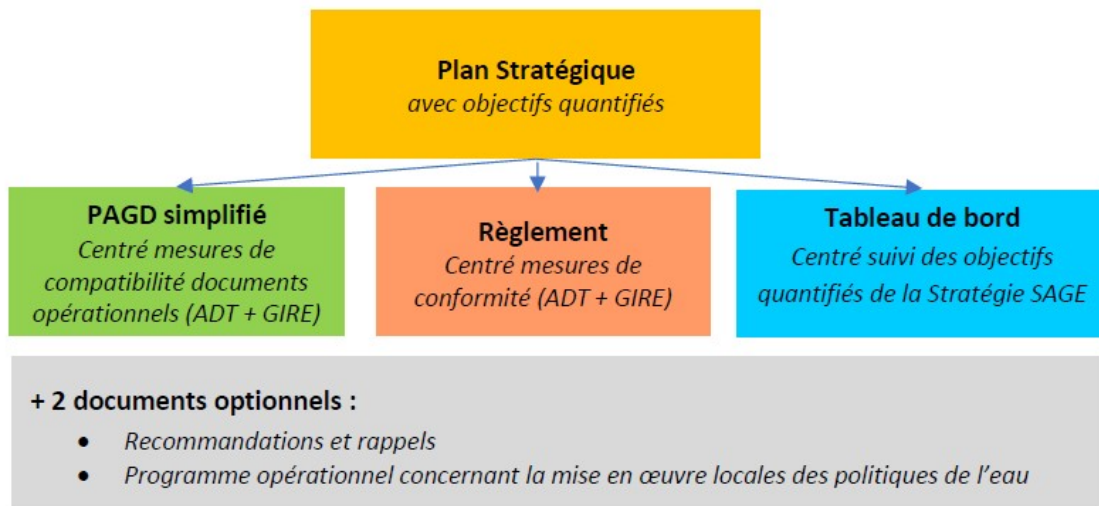


Schéma de la nouvelle architecture des documents des SAGE (source : Évaluation nationale des SAGE – Recommandations – Version Finale – Mars 2022)

### **Chapitre 5 : « Un processus d'élaboration assoupli et recentré sur la dimension stratégique du SAGE »**

**« Veiller à l'efficacité de la phase état des lieux/diagnostic en valorisant l'ensemble des connaissances existantes »**

- **Recommandation 6a** : « ... **faire le point sur l'état des connaissances sans forcément engager** dans le cadre du processus d'élaboration du SAGE **toutes les études complémentaires jugées nécessaires. Ces investigations pourront trouver place dans les mesures du PAGD simplifié et de la mise en œuvre du SAGE. C'est à la CLE qu'il reviendra d'arbitrer ce type de choix lors de cette phase.** »
- **Recommandation 6b** : « **Permettre lors de la révision des SAGE existants de cibler cet état des lieux soit :**
  - **Sur les enjeux n'ayant pas connu d'avancées notables** au cours de la mise en œuvre du SAGE, notamment au regard des indicateurs de suivi du SAGE.
  - **Sur d'autres thématiques s'étant affirmées comme enjeux** lors de cette période. Là encore, c'est à la CLE de délibérer et décider des enjeux à traiter.

**« Redonner à la phase prospective sa fonction de dynamisation sur fond de changement climatique en diversifiant les approches à mobiliser et en alimentant les SAGE des connaissances nécessaires »**

- **Recommandation 7a** : « **Laisser au SAGE le soin de préciser les modalités de conduite de cette étape prospective et initier une réflexion nationale, doublée d'une expérimentation avec des SAGE volontaires, pour diversifier l'éventail des méthodes et outils prospectifs pratiques et mobilisables à leur échelle.** »



- **Recommandation 7b** : « *Poursuivre à des échelles supra (ex. district ou région) les études prospectives sur le changement climatique à des horizons de 10, 30 et 50 ans et mises à disposition des SAGE qui auront mission d'en étudier les conséquences sur leur territoire, tant en termes d'usages que de milieux. Veiller dans ce cadre à ce que tous les SAGE disposent d'ici 2027 de ce type de ressources.* »

« Requestionner le principe de l'évaluation environnementale des SAGE »

- **Recommandation 8** : « *Requestionner le principe d'inscription des SAGE dans la liste des documents devant être soumis à évaluation environnementale, ..., leur soumission au cas par cas à l'obligation d'évaluation environnementale pourrait être envisagée* ».

« Simplifier et réduire le délai de la procédure de consultation »

- **Recommandation 9a** : « *Réduire au niveau national le délai de consultation sur le projet de SAGE en ciblant les EPCI, Chambres consulaires, Régions, Départements, Communes, EPTB si supra au territoire du SAGE, Parcs nationaux et Parcs naturels régionaux sous un délai envisagé à 3 mois. Le comité de bassin n'a pas plus à être consulté sur un document local, d'autant que la compatibilité avec le SDAGE est vérifiée par l'État dans le cadre de la consultation via le ou les préfets dans un délai de 3 mois.* »
- **Recommandation 9b** : « *Focaliser l'enquête publique sur le règlement, document opposable aux tiers. Les autres documents sont mis à disposition pour consultation (Cf. R9a) sans qu'ils soient soumis à l'enquête.* »

« Distinguer actualisation et révision du SAGE et préciser les conditions et modalités de la révision »

- **Recommandation 10a** : « *Utiliser le terme d'actualisation ou d'adaptation pour des interventions plus ponctuelles sur la stratégie ou le règlement du SAGE, notamment si le règlement doit être modifié ou si une incompatibilité avec le nouveau SDAGE est avérée ...* »
- **Recommandation 10b** : « *Instituer une révision d'ensemble du SAGE, ... au plus après 12/13 ans de mise en œuvre. Dans ce cadre, réaliser une évaluation de la mise en œuvre du SAGE avant de reprendre un processus d'élaboration de SAGE. Prévoir à ce titre des moyens et appuis financiers dédiés .... Pour la phase État des lieux/Diagnostic, il est recommandé de la centrer sur les enjeux initiaux accrus ou n'ayant pas connu d'avancées notables et sur des enjeux ayant émergés ...* »

**Chapitre 6 : « Une animation à conforter de plusieurs manières »**

« Conforter le rôle moteur de l'animation »

- **Recommandation 11a** : « *Cibler 2 postes sociotechniques et 1 poste administratif complémentaire pour l'animation du SAGE (hormis pour les « très petits SAGE ») ...* »
- **Recommandation 11b** : « *Après un laps de temps suffisant de mise en œuvre du SAGE (à titre indicatif 3 ans d'activité pleine de la CLE), le financement des postes d'animation/administration est à assurer à hauteur de 50% par les acteurs du territoire du SAGE pour garantir l'engagement local en faveur de la démarche et consolider sur le long terme les postes. En conséquence les autres financeurs (agence de l'eau, conseils départementaux et/ou conseils régionaux) s'engagent sur les autres 50%. Cette recommandation concerne la phase de mise en œuvre et non d'élaboration du SAGE. Lors de l'élaboration, la part d'aides apportées à ces postes doit être plus importante, pour assurer un effet levier suffisant en faveur de l'émergence de nouveaux SAGE.* »

- Recommandation R11c : « **Mettre en place différentes mesures d'accompagnement en faveur de l'animation des SAGE via des initiatives complémentaires de mise en réseau** : - À l'échelle nationale, **compléter/renforcer la base de données des SAGE existante et assurer la mise en place, l'administration et la modération d'un forum questions/réponses** ciblant prioritairement les animateur/trices des SAGE. Dans ce cadre, on s'intéressera à de nouvelles applications offrant des fonctionnalités adaptées (ex. Discord). - À l'échelle nationale, **mettre en place une formation « initiale », pour tout nouvel animateur/trice** de SAGE, valorisant notamment l'intervention d'animateurs expérimentés, - À l'échelle des districts, **veiller à ce que les animateurs/trices des SAGE disposent de l'accès à au moins un réseau physique d'échange entre pairs, porté, financé et animé par** des acteurs étatiques, des agences de l'Eau, des Régions, **des EPTB de grande taille** ou des associations d'animateurs ou de territoires. Ces réseaux sont notamment destinés à proposer des temps collectifs d'échanges aux animateurs sur la base d'une écoute de leurs besoins. Dans ce cadre, il pourra s'agir d'**actualiser et approfondir la « feuille de route » sur la montée en compétence des animateurs ... »**

Recommandations visant à « Disposer d'une structure porteuse pérenne, forte et dotée de moyens »

- Recommandation R12a : « **La structure porteuse du SAGE doit demeurer une collectivité territoriale, soit calée sur le périmètre du SAGE, soit l'englobant, mais ne devant jamais être inférieure à ce périmètre** ».
- Recommandation R12b : « **Si la structure porteuse exerce d'autres missions et/ou compétences que le portage du SAGE, mettre en place au niveau des comptes de la structure porteuse un budget annexe ciblé sur l'animation de la CLE et les activités du SAGE (administratif, logistique, RH, communication, formation, études...).** »
- Recommandation R12c : « **Supprimer dans les missions des EPTB le fait qu'ils soient prioritaires pour le portage d'un SAGE. Dès lors qu'une structure porteuse existe et souhaite s'engager dans le portage d'un SAGE elle devient prioritaire sur l'EPTB** ».
- Recommandation R12d : « **Pour les EPCI membres d'une structure porteuse d'un SAGE, l'item 12 de l'article R211-7 du CE doit être intégré comme une compétence dans ses statuts (aucune autre structure dans ce cas ne pourra la partager).** »

### 3. Les suites de la modernisation de l'outil SAGE

Ces éléments de l'étude évaluative ont été présentés au Comité national de l'eau (CNE) le 16 mars dernier. Un groupe de travail restreint du CNE a été mis en place et s'est réuni à 2 reprises en mai avec l'objectif de rédiger et présenter en séance plénière une motion qui poserait les objectifs et attentes vis-à-vis de cette réforme.

Le projet de délibération correspondant, joint à la présente note, n'a pu être débattu début juin et son passage est prévu devant le CNE le 13 octobre 2022. Il est composé de 3 parties distinctes dont celle relative aux orientations dans laquelle il est notamment indiqué que :

- « **le modèle de financement des structures porteuses** afin d'élaborer puis de mettre en œuvre les SAGE **mériterait d'être sécurisé, face à la diminution de certains financements** »
- « **S'agissant du portage des SAGE, la souplesse actuelle permet à différentes structures d'intervenir** (EPTB, PNR, syndicat mixte...), selon la gouvernance locale et les choix politiques. **Cette souplesse devrait être maintenue même si elle ne contribue pas à la lisibilité du partage de responsabilités et des compétences sur les territoires** ».

La réforme des SAGE pourrait par la suite prendre différentes formes allant de simples évolutions réglementaires et législatives au projet de Loi, étant précisé que la volonté semble être d'avancer prioritairement sur :

- la simplification des procédures d'élaboration et de révision afin de gagner en efficacité ;
- l'amélioration de la dynamique interne de la CLE.

**COMITE NATIONAL DE L'EAU**

-----  
**SÉANCE DU 09 JUIN 2022**

**AVIS RELATIF AUX CONCLUSIONS DU GROUPE DE TRAVAIL RESTREINT DU  
CNE SUR LA MODERNISATION DES SCHEMAS D'AMENAGEMENT ET DE  
GESTION DES EAUX (SAGE)**

**DELIBERATION N°2022- X**  
**Version soumise à avis du CNE**

Un groupe de travail restreint du CNE dédié aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) s'est réuni le 19 mai et le 30 mai 2022. Cette proposition de délibération rend compte des discussions de ce groupe, en formulant un constat partagé concernant l'utilité des SAGE notamment pour atteindre les objectifs de la Directive-cadre sur l'eau et pour construire un projet de territoire. Elle formule également des orientations et des recommandations, afin de moderniser le fonctionnement des CLE ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE.

**CONSTATS**

**Les constats partagés par le CNE :**

L'évaluation de la politique publique relative aux SAGE, lancée en 2020 par le Ministère de la Transition écologique, a révélé plusieurs limites et pistes d'évolution des SAGE.

Le SAGE contribue à l'atteinte des objectifs de la Directive-cadre sur l'eau (DCE) en déclinant le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) à l'échelle de son périmètre. Il s'agit d'un projet de territoire qui planifie la gestion locale de l'eau à une échelle hydrographique ou hydrogéologique cohérente. Il s'appuie pour cela sur la connaissance du fonctionnement hydrologique de ce territoire, qu'il produit, rassemble et met à disposition de tous les acteurs. La portée juridique des documents du SAGE fait de cet outil un vecteur privilégié pour faciliter l'atteinte du bon état quantitatif et qualitatif des eaux.

Le 6<sup>ème</sup> rapport du GIEC, publié en ce début d'année, précise que les territoires disposent désormais de 10 ans pour s'adapter au changement climatique en cours. Ensuite, l'adaptation sera devenue extrêmement coûteuse. Les SAGE constituent un maillon essentiel dans la stratégie d'adaptation des bassins. Ils permettent en effet d'établir le dialogue entre l'ensemble des parties prenantes, sur la base de connaissances partagées, au plus près du terrain, pour élaborer le projet le plus adapté aux enjeux du changement climatique sur le territoire, pour le meilleur bien-être de ses habitants actuels et futurs.

Le SAGE est porteur d'une vision territoriale, il est basé sur des initiatives locales. La diversité de ces schémas en France est précieuse car elle permet une adaptation aux problématiques locales et aux spécificités territoriales. Le SAGE est également marqueur de l'implication politique des collectivités territoriales et des élus du territoire sur les enjeux de l'eau. En lien avec ce constat, la réussite de la mise en place d'un SAGE est donc fortement dépendante de son portage politique.

La commission locale de l'eau (CLE), assemblée délibérante du SAGE, constitue un véritable lieu de délibération et de décision, qui réunit différentes catégories d'acteurs autour de la table<sup>1</sup>. Ce mode de gouvernance pourra s'avérer particulièrement pertinent pour traiter des conflits d'usages exacerbés par le changement climatique et les pollutions émergentes.

Toutefois, la complexité des sujets et la longueur des procédures d'élaboration d'un SAGE peuvent démobiliser les membres de la CLE, ce qui a pour conséquence l'absentéisme de certains membres ou la renonciation à la mise en place de l'outil.

En particulier, la procédure de révision d'un SAGE apparaît très contraignante et peu adaptée aux révisions « partielles » ou aux actualisations du schéma, réduisant ainsi son adaptabilité.

Une fois le SAGE rédigé, son opérationnalité doit être confortée pour atteindre les objectifs fixés. Les outils territoriaux doivent être pleinement mobilisés pour aboutir à la mise en place d'actions sur le terrain (ex : contrats de milieu, PAPI, PTGE...). L'articulation avec ces autres outils territoriaux, ainsi qu'avec les autres niveaux de planification (SDAGE...) pourrait être précisée.

Par ailleurs, la dimension stratégique et politique des SAGE ne ressort pas toujours clairement des Plans d'aménagement et de gestion durable (PAGD), ce qui nuit à son appropriation par les élus et son portage. Quant au règlement, il gagnerait à voir son champ d'application précisé et à être mieux connu, mis en œuvre et contrôlé.

Pour pouvoir mener pleinement la politique des SAGE en France, le lien avec les politiques d'aménagement des territoires doit se développer et se solidifier. Ainsi, les enjeux et orientations du SAGE doivent être pris en compte durablement dans les documents et projets d'urbanisme. Inversement, les SAGE doivent chercher à faciliter ces regards croisés (lisibilité et communication des documents, acteurs de l'aménagement des territoires en CLE, formation des acteurs, diffusion des bonnes pratiques...).

## **ORIENTATIONS**

En préalable, les modalités et le calendrier des travaux d'évolution des SAGE ne devront pas conduire à un ralentissement des procédures et des actions déjà en cours de mise en œuvre. L'urgence climatique, tout comme l'atteinte des objectifs fixés par la DCE, nécessitent l'ajustement de certains aspects du schéma (procédures, lisibilité de la stratégie...) afin de gagner en efficacité, cela sans consacrer plusieurs années à prendre en compte la réforme en elle-même.

Les paragraphes suivants fixent les grandes orientations qui pourraient être poursuivies par le gouvernement pour moderniser les SAGE.

En premier lieu, il convient de raccourcir la durée des procédures d'élaboration et de révision du SAGE ainsi que de rendre plus dynamique le fonctionnement interne de sa CLE.

---

<sup>1</sup> Présidée par un élu local, la CLE est composée de trois collèges : les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux / les usagers (agriculteurs, industriels, ...), les propriétaires fonciers, les organisations professionnelles et les associations concernées / l'Etat et ses établissements publics.



En deuxième lieu, il paraît essentiel d'améliorer les liens entre le SAGE (ses documents, sa CLE) et l'aménagement des territoires.

En ce sens, le CNE insiste sur l'importance de la diffusion de bonnes pratiques pour permettre une acculturation des élus et des rédacteurs des documents d'urbanisme ainsi que des services instructeurs aux enjeux de l'eau. Cela afin de développer les regards croisés entre le SAGE et l'aménagement des territoires.

En troisième lieu, il est nécessaire d'améliorer le portage politique du schéma par des acteurs impliqués et conscients de l'utilité des SAGE (importance du président de CLE), permettant aussi de développer un regard critique des acteurs sur la qualité de prise en compte des enjeux de l'eau dans les documents de planification. Un travail de mobilisation et de formation des élus du territoire aux enjeux de l'eau, au rôle du SAGE, devrait être envisagé, notamment grâce à des outils pédagogiques innovants (ex : formation courte à distance...).

Il convient également d'accentuer la légitimité de la CLE auprès des acteurs de l'eau. Pour cela un renforcement des liens entre les commissions locales de l'eau et les comités de bassin (par exemple, via les commissions territoriales) est envisagé. La connaissance du travail de la CLE, de son rôle, des avis qu'elle peut donner, est aussi à favoriser auprès des acteurs.

En quatrième lieu, la modernisation des SAGE devrait permettre :

- d'améliorer la lisibilité de ses dispositions, de ses enjeux, de sa vision de la gestion de l'eau sur le territoire, auprès des élus, auprès d'autres acteurs portant un aspect de cette gestion, comme auprès des tiers. Cela afin de rassembler, diffuser et produire la connaissance partagée sur le territoire ;
- d'accompagner au mieux les membres de CLE ainsi que leurs animateurs pour qu'ils disposent des compétences techniques nécessaires pour faire vivre ces projets de territoire. Ainsi il est important, au travers d'une approche pédagogique et sociologique, de former et de sensibiliser les membres sur leurs rôles au sein de la CLE, ainsi que de fournir un accompagnement aux animateurs pour se former et échanger entre SAGE ;

En cinquième lieu, il paraît pertinent de réinterroger le contenu des documents du SAGE pour mieux répondre aux enjeux des territoires. Le nombre élevé de dispositions du PAGD a parfois pour effet de perdre les principaux enjeux du terrain et la stratégie pour y répondre. Ainsi, avant de se lancer dans un SAGE, il pourrait être utile que les acteurs soient capables de faire ressortir les axes stratégiques de leur territoire. En ce sens, des ateliers territoriaux avec les acteurs locaux pourraient être organisés sur les enjeux « eau ».

Le règlement interroge aussi, bien qu'il soit essentiel au SAGE par sa portée juridique s'imposant aux tiers avec rapport de conformité. En étant plus contraignant que le code de l'environnement sur certains enjeux, il offre des leviers supplémentaires pour restaurer les milieux. Cependant, le travail de contrôle est parfois difficilement réalisable (méconnaissance du règlement, règles sous les seuils IOTA/ICPE, règles non inscrites dans les PLU).

En sixième lieu, il conviendrait de réaffirmer les attentes vis-à-vis du contenu des SAGE, notamment sur les enjeux du changement climatique, la manière de décliner les SDAGE ou l'atteinte du bon état des eaux. Cela pourrait passer par le maintien du cadrage et des aides des agences de l'eau (ex : conditionnalité des aides).

Enfin, le modèle de financement des structures porteuses afin d'élaborer puis de mettre en œuvre les SAGE mériterait d'être sécurisé, face à la diminution de certains financements.

S'agissant du portage des SAGE, la souplesse actuelle permet à différentes structures d'intervenir (EPTB, PNR, syndicat mixte...), selon la gouvernance locale et les choix politiques. Cette souplesse devrait être maintenue même si elle ne contribue pas à la lisibilité du partage de responsabilités et des compétences sur les territoires.

## **RECOMMANDATIONS**

A cette fin, sur la base des conclusions du groupe de travail, le CNE RECOMMANDE :

### **Calendrier et méthode**

De pérenniser le groupe de travail dédié aux SAGE tout au long des travaux menés par le ministère de la Transition écologique, afin d'y contribuer au fond, d'en assurer le suivi, et le rendu compte au CNE plénier ;

### **S'agissant de la prise en compte des enjeux « eau » :**

1. Chercher à mobiliser les élus du territoire aux enjeux de l'eau, au rôle du SAGE, notamment en les formant grâce à des outils pédagogiques innovants (ex : formation courte à distance...) ;
2. Mettre en place des ateliers territoriaux sur les sujets « eau » sur les territoires sans SAGE afin de développer les échanges entre les acteurs, qui pourraient constituer une étape préliminaire vers la mise en place du schéma ;

### **S'agissant de l'encadrement des SAGE :**

1. Que l'État formule des « attentes minimales » pour les SAGE, en s'assurant de la prise en compte des dispositions du SDAGE, du plan de bassin d'adaptation au changement climatique, ainsi que des enjeux prioritaires des territoires pour améliorer la qualité des eaux et des milieux aquatiques. Le respect de ce socle pourrait servir de fondement au conditionnement de certains financements publics, en particulier par les agences de l'eau ;
2. Que les agences de l'eau intègrent dans leur financement de l'animation du SAGE la mise en place d'une formation de tous les membres de CLE (animateur, président, membres des différents collèges) adaptée aux enjeux du territoire (environnement, institutions, économie du territoire, état des connaissances) et au temps de vie du SAGE ;
3. Faire désigner un préfet responsable et garant du SAGE par le préfet coordonnateur de bassin (préfet référent de sous-bassin), à l'image du rôle de « référent Etat » existant pour les programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI). Cette désignation dépasserait le statut de « préfet responsable des procédures d'élaboration, de modification ou de

révision du SAGE » déjà existant dans l'article R212-27 du code de l'environnement.

Ce préfet référent pourrait accompagner voire impulser la dynamique locale, prioriser les enjeux, veiller à l'application du règlement et être un interlocuteur privilégié et disponible pour le président de CLE. Cela permettrait également de simplifier certaines procédures en évitant par exemple la signature des documents par tous les préfets impliqués par une partie du périmètre du schéma.

### **S'agissant du financement des SAGE :**

1. Pérenniser le modèle de financement pour permettre l'élaboration puis la mise en œuvre des SAGE, notamment en diversifiant les financements de la mise en œuvre (exemple : utilisation de la taxe GEMAPI, auto-financement par les collectivités porteuses, financements publics d'autres collectivités notamment Régions et Départements...);
2. Préserver les financements des agences de l'eau, qui sont déterminants pour la mise en œuvre de cette politique sur les territoires concernés. Pour la phase de mise en œuvre du SAGE, envisager un seuil minimal de financement des postes d'animation/administration par les acteurs du territoire du SAGE pour garantir l'engagement local en faveur de la démarche et consolider sur le long terme les postes ;
3. Instaurer un système de bonification (exemple : taux d'aides préférentiels...) pour les collectivités impliquées dans un SAGE, afin de valoriser la démarche ainsi que le temps consacré au schéma par les élus.

### **S'agissant de la procédure d'élaboration et de révision du SAGE, ainsi que de la dynamique interne de la CLE :**

1. Reprendre une à une les étapes de l'élaboration du SAGE pour vérifier leur pertinence et raccourcir les délais lorsque cela est possible (cela sans altérer la qualité du diagnostic de terrain ou des documents finaux) ;
2. Reconsidérer les durées de consultation, voire en instaurer si besoin (exemple : avis du comité de bassin sur le projet de SAGE) ;
3. Simplifier, raccourcir la révision des SAGE en distinguant les actualisations, les adaptations ponctuelles et les révisions complètes ;
4. Rendre plus dynamique le fonctionnement de la CLE (modalités de renouvellement des membres, lutte contre l'absentéisme) ;
5. Revoir la composition des différents collèges de la CLE et les modes de désignation (ex : désignation de la moitié du collège des élus par l'AMF), lister les parties prenantes que l'on souhaite voir participer selon les enjeux des territoires (collège des usagers notamment, présence des acteurs de l'aménagement des territoires...);
6. Simplifier les modalités de nomination ou de remplacement et instaurer des suppléants des membres de la CLE, afin d'en assurer la continuité de fonctionnement sur les six années de mandat ;

### **S'agissant du lien entre les SAGE et l'aménagement des territoires :**

1. En améliorant l'accompagnement des services instructeurs et des collectivités élaborant les documents d'urbanisme (formation, pédagogie sur le rôle du SAGE et les possibilités d'intégration des enjeux de l'eau aux documents d'urbanisme, création de groupes de travail avec les acteurs locaux) ;

2. En rendant plus lisibles les documents du SAGE (stratégie bien identifiée, clarté des règles) ;
3. En améliorant la prise en compte des SAGE par les SCoT et les PLU (invitation à l'élaboration des documents, intégration des zonages, des cartographies, des règles du SAGE), cela conditionnant en partie l'opérationnalité des SAGE ;
4. En lançant les discussions autour de l'opportunité d'élargir le champ des consultations obligatoires de la CLE sur les projets (aux ICPE par exemple) ;
5. En précisant l'articulation des SAGE avec les projets de territoire pour la gestion de l'eau (PTGE). Déjà évoquée en annexe d'une instruction de 2019 cette articulation est essentielle pour la gestion quantitative de la ressource sur des territoires identifiés comme en tension par les SDAGE.
6. En s'assurant de la représentation des acteurs de l'aménagement des territoires au sein des CLE pour permettre une gouvernance croisée (faire connaître l'absentéisme et instaurer des mesures pour le limiter, former les acteurs sur leur rôle au sein de la CLE) ;

#### **S'agissant de la représentation de la CLE sur le grand bassin :**

1. D'améliorer la représentation des SAGE et de leur CLE, par son président (ou son représentant), en comité de bassin et dans les commissions territoriales ;
2. D'encourager la mise en place, dans chaque bassin, d'une « conférence des présidents de CLE », associant les bureaux des comités de bassin et les présidents des CLE, afin de sensibiliser et tenir informés les élus sur les sujets qui les concernent et de favoriser les échanges avec les autres types de planifications contractuelles mis en œuvre ;

#### **S'agissant du contenu des documents du SAGE :**

1. Faire ressortir la stratégie et les ambitions politiques du SAGE sur son territoire dans le PAGD ;
2. Clarifier le champ d'intervention possible du règlement et les possibilités de mise en œuvre ;
3. Accompagner la rédaction des règlements du SAGE à l'aide de l'appui de juristes et proposer une liste de règles à ne pas oublier par grand bassin (exemple : proposition de « catalogue » de règles par grand bassin précisant le minimum attendu par un règlement de SAGE et les options possibles pour un règlement ambitieux et bien écrit) ;
4. Améliorer la lisibilité de ses dispositions, de ses enjeux, de sa vision de la gestion de l'eau afin de rassembler, diffuser et produire la connaissance sur le territoire. Développer des consignes concrètes d'intégration des enjeux du SAGE aux documents de planification (exemple : rédaction de note d'enjeu pour les élus...) ;

#### **S'agissant de l'accompagnement de la CLE et de son animation :**

1. De mettre à disposition tous les types d'outils existants facilitant le travail de la CLE et la mise en œuvre du SAGE (exemple : développer les possibilités offertes par Gest'eau) ;