

Les outils de planification de la gestion de l'eau en France

Gilles Hubert
CERGRENE-LABAM
Août 1998

1 – Introduction

En 1990, un grand débat sur la politique de l'eau est organisé en France sous l'égide du Ministère de l'environnement. Il s'agit des assises nationales de l'eau qui ont pour but de faire un bilan des actions menées depuis 1964, date à laquelle a été mise en place une gestion de l'eau par grands bassins hydrographiques, grâce à la création des *Agences de l'eau* et des *Comités de bassin*. Afin de discuter des enjeux et des solutions possibles pour améliorer la gestion de l'eau en France, une large concertation est organisée au niveau local (via les *Comités de bassin*) pour faire remonter les informations au niveau central. Ces assises vont dessiner les orientations de la nouvelle **loi sur l'eau du 3 janvier 1992**. Cette loi pose comme postulat de base la reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun de la nation. Elle confère à la préservation et à la restauration des milieux aquatiques un caractère d'intérêt général. Elle met en avant le principe de la gestion équilibrée de la ressource en eau (assurer simultanément une protection des écosystèmes et une satisfaction des usages de l'eau). Plus qu'une véritable réforme du droit de l'eau, cette loi apparaît plutôt comme une mise à jour de la législation afin de l'adapter aux nouvelles exigences engendrées par la décentralisation, de prendre en compte les aspirations sociales en faveur de la protection de l'environnement, mais aussi pour permettre à la France de respecter ses obligations communautaires (l'appartenance de la France à la Communauté européenne nécessite de transcrire les directives européennes dans le droit national). Même si elle n'apporte pas de bouleversement majeur au droit existant, la loi de 1992 a donné aux acteurs intervenant dans le domaine de la gestion de l'eau de nouveaux moyens, en particulier en matière de planification. Deux nouveaux outils de planification sont créés : les **SDAGE** (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et les **SAGE** (Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau).

Cet article a pour objectif de présenter ces deux nouveaux outils et de les analyser de manière critique. Certains termes liés à l'organisation institutionnelle et juridique française, ainsi qu'aux procédures de gestion des hydrosystèmes sont définis dans un glossaire, reporté en annexe.

2 - Les nouveaux outils de planification dans le domaine de l'eau

Grâce à la loi de 1992, une planification dans le domaine de l'eau est désormais possible. Elle est mise en oeuvre au travers de deux outils complémentaires dont les principales caractéristiques sont synthétisées dans le **tableau 1**.

- Les SDAGE qui fixent pour chaque grands bassins hydrographiques les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource. Ils présentent un caractère obligatoire et le législateur a prévu un délai de 5 ans à compter de la publication de la loi pour leur élaboration.
- Les SAGE qui fixent au niveau de sous-bassins, correspondant à des unités hydrographiques ou à des systèmes aquifères, les objectifs d'utilisation, de mise en valeur et de protection de la ressource en eau et des milieux aquatiques. Ils sont facultatifs et aucun délai n'est fixé pour leur élaboration.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Les SDAGE et les SAGE sont d'abord **des outils de planification** qui permette de mettre en oeuvre une gestion à l'échelle de 10 à 15 ans (fondée sur la définition d'objectifs et de moyens) et de coordonner les actions de gestion entre différents niveaux territoriaux. En effet, les SDAGE intègrent à la fois les orientations fondamentales de la politique nationale de l'eau (tenant compte elles-mêmes des directives européennes dans le domaine de l'eau), les objectifs de gestion et les spécificités propres à chacun des territoires des Agences de l'eau. Les SAGE, quant à eux, prennent en compte les décisions des SDAGE et les objectifs locaux de gestion de l'eau. Les niveaux d'emboîtement de la planification de la gestion de l'eau sont représentés dans la **figure 1**.

Les pouvoirs publics considèrent que les SDAGE et les SAGE sont également **des outils réglementaires**. Certains juristes considèrent cependant que les effets de droit attachés aux SDAGE et aux SAGE sont limités et que ces documents n'ont pas de réelle portée réglementaire, leur objet principal étant de fixer des grandes orientations et un cadre de gestion de l'eau. Comme le montre, pour analyser la portée juridique de ces documents il faut considérer : deux notions (la compatibilité, et la prise en compte), deux étapes (les documents en cours d'élaboration et après approbation) et deux champs (le domaine de l'eau et hors de ce domaine). Pour l'instant, il est difficile de définir précisément ces deux notions qui, sur un plan juridique, demeurent relativement floues. C'est à travers les contentieux et la jurisprudence qui en découlera que l'on pourra mieux apprécier leur contenu. Le **tableau 2** reprend ces différents éléments.

Tableau 1

Caractéristiques	SDAGE	SAGE
Textes de référence	Article 3 de la loi sur l'eau Circulaire du 15 septembre 1994 Circulaire du 12 mai 1995	Article 5 de la loi sur l'eau Décret du 24 septembre 1992 Circulaire du 15 octobre 1992 Circulaire du 9 novembre 1992 Arrêté du 10 avri1995
Objet	Document de planification fixant les orientations fondamentales de gestion des milieux aquatiques et de la ressource.	Document de planification fixant les objectifs d'utilisation, de mise en valeur et de protection des écosystèmes aquatiques et de la ressource en eau .
Périmètre d'application	Territoire des Agences de l'Eau	Bassins versants hydrographiques, systèmes aquifères.
Nature de la procédure	Obligatoire (dans un délai de 5 ans à compter de la publication de la loi).	Facultative.
Initiateur de la procédure	Etat (Préfet)	Etat ou collectivités territoriales
Organisme chargé de l'élaboration et de l'adoption du document	Comité de bassin	Commission locale de l'eau
Méthode d'élaboration	Non définie dans les textes	Précisée dans le décret et dans un guide méthodologique.
Approbation	Etat (Préfet)	Etat (Préfet)
Organisme chargé de la mise en oeuvre	Comité de Bassin	Communauté locale de l'eau ou maîtres d'ouvrage publics classiques
Organisme chargé du suivi	Comité de Bassin	Commission locale de l'eau
Durée de vie	10 à 15 ans	10 ans
Portée juridique	Document opposable aux administrations (au sens large)	Document opposable aux administrations (au sens large)

Tableau 2

Étapes		SDAGE	SAGE
Document en cours d'élaboration		Notion de prise en compte	Notion de prise en compte
Document approuvé	Dans le domaine de l'eau	Notion de compatibilité	Notion de compatibilité
	Hors du domaine de l'eau	Notion de prise en compte	Notion de prise en compte

Portée juridique au moment de l'élaboration des documents :

Le SDAGE prend en compte les principaux programmes arrêtés par les collectivités publiques (par exemple les programmes d'équipement nucléaire, les grands projets d'infrastructure d'intérêt national,...). De même, le SAGE prend en compte les documents d'orientation et les programmes de l'Etat, des *collectivités territoriales* et de leurs groupements, des établissements publics (notamment les Agences de l'eau),... ayant des incidences dans le domaine de l'eau (incidence sur la qualité, la répartition et les usages de l'eau). En d'autres termes, les SDAGE et les SAGE en cours d'élaboration ne sont pas en mesure de remettre en cause les programmes et les documents qui pré-existent. Ils doivent au contraire tenir compte de ces éléments et même les traduire matériellement dans leurs orientations (par exemple en définissant des objectifs de qualité et de quantité, ainsi que les actions nécessaires pour les atteindre).

Portée juridique après approbation des documents :

Les programmes et les décisions des collectivités publiques dans le domaine de l'eau (par exemple les autorisations de prélèvements ou de rejets, les mesures de protection des captages d'eau potable, les mesures de gestion des risques d'inondation, les schémas d'assainissement des agglomérations,... mais aussi les SAGE) doivent être compatibles ou rendus compatibles avec les dispositions des SDAGE. De la même façon, les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives, et applicables dans le périmètre d'un SAGE, doivent être compatibles ou rendues compatibles avec ce schéma. La notion de compatibilité signifie que les actions publiques dans le domaine de l'eau ne doivent pas être contradictoires avec les décisions des SDAGE et des SAGE et ne doivent pas les remettre en cause.

Hors du domaine de l'eau (par exemple l'aménagement du territoire, l'urbanisme,...), les décisions administratives et les programmes d'action doivent prendre en compte les dispositions des SDAGE et des SAGE.

Ajoutons à cela que les SDAGE et les SAGE approuvés sont opposables aux pouvoirs publics (Etat, collectivités territoriales, établissements publics,...). En revanche, ils ne sont pas opposables directement aux individus. Les décisions de l'administration dans le domaine de l'eau forment un écran entre l'administration et les administrés.

3 - Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux

Le SDAGE peut se définir comme une charte de développement durable dans le domaine de l'eau où un ensemble de partenaires conviennent de règles du jeu et d'objectifs communs à poursuivre à l'échelle d'un bassin et à échéance de 10 à 15 ans. L'analyse de cet outil de planification est découpée en quatre parties : les choix politiques qui se sont opérés au moment de sa définition, les méthodes d'élaboration qui ont été retenues, le contenu des documents et l'organisation du suivi de leur mise en œuvre sur le terrain.

31 – Les choix politiques

La loi sur l'eau est peu précise sur le contenu de l'outil et sur les modalités de son élaboration. Le SDAGE n'a pas fait l'objet d'un décret d'application. Seule une circulaire du 24 septembre 1994, destinée à l'administration, est venue apporter les précisions suivantes : « le SDAGE doit être en mesure de définir des objectifs de qualité et de quantité à atteindre. Il doit faire l'objet d'une évaluation économique des principales orientations retenues et comporter des ordres de grandeurs sur les coûts des investissements à réaliser pour atteindre les objectifs et sur les bénéfices attendus ». La circulaire demande en outre aux services extérieurs de l'Etat de s'organiser (en mettant en place des réunions de concertation et d'arbitrage inter-services) afin d'être en mesure de faire valoir les priorités

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

gouvernementales (les grands axes de la politique de l'eau) et d'argumenter les propositions de l'Etat auprès des autres partenaires.

La loi donnait la possibilité de réaliser un ou plusieurs SDAGE par bassin . Mais en confiant leur mise en place aux Comités de bassins, il est apparu logique d'élaborer un seul SDAGE par territoire d'Agence de l'eau. Plusieurs raisons à ce choix :

- une légitimité territoriale reconnue au bassin ;
- un moyen de renforcer la solidarité entre acteurs à ce niveau ;
- l'existence de structures institutionnelles bien implantées avec le système Comité de Bassin/Agence de l'Eau ;
- la présence de services de l'Etat à cet échelon avec le *Préfet de bassin* et la *DIREN de bassin*.

32 – La démarche d'élaboration

321 - Organisation générale

L'organisation générale de la procédure d'élaboration du SDAGE est présentée avec la **figure 2**. Avec les SDAGE, le rôle et le pouvoir décisionnel du Comité de bassin se sont trouvés renforcés, celui de l'administration reste le même. L'initiative du projet revient à l'Etat (via le Préfet de bassin) qui confie au Comité de bassin le soin d'élaborer le document. Même si la figure 2 ne fait pas apparaître directement les services extérieurs de l'Etat dans le processus d'élaboration, il faut souligner que ces derniers sont largement associés. Dès le lancement de la procédure, le Préfet sollicite ses services pour qu'ils s'impliquent. Puis à plusieurs reprises, il recueille leurs avis sur des avant-projets communiqués par le Comité de bassin.

Le projet, préparé puis arrêté par le Comité de bassin, est ensuite soumis à consultations :

- au niveau local, le projet est remis à chaque Conseil régional (pouvoir exécutif des régions) et à chaque Conseil général (pouvoir exécutif des départements) ;
- au niveau central, le projet est communiqué à la *Mission interministérielle de l'eau* et au *Comité nationale de l'eau*.

Après la prise en compte de l'ensemble des avis, le projet modifié est adopté par le Comité de bassin puis approuvé par l'autorité administrative. Il est ensuite mis à la disposition du public (mais comme on peut le voir ce dernier n'est pas directement associé au processus d'élaboration et le projet n'est pas soumis à une enquête publique). L'élaboration des SDAGE s'est étalée entre le milieu de l'année 1992 et la fin de l'année 1996, si bien que tous les SDAGE ont été approuvés dans les délais impartis par la loi.

322 – Démarche de préparation des projets

En l'absence de méthode précise concernant la préparation des projets, les Comités de bassin ont eu toute latitude pour mettre en place une organisation permettant de rechercher l'adhésion des acteurs aux projets. Les réflexions menées à cet égard au niveau national par le *Groupe Inter-bassins* ont permis de dégager des principes de travail, repris ensuite au niveau de chaque bassin. On retrouve entre les bassins des similitudes dans la préparation des documents dont le schéma d'organisation générale est présentée avec la **figure 3**.

Cette organisation a été mise pour la préparation des projets, avant qu'ils soient soumis aux consultations officielles (c'est-à-dire entre le démarrage effectif de l'élaboration et la rédaction du projet arrêté par le Comité de bassin). Cette phase de travail s'est étalée sur une durée moyenne de 36 mois. Elle a été mise à profit pour réaliser un état des lieux et une synthèse des connaissances existantes, engager les études d'approfondissement jugées nécessaires, initier des réflexions méthodologiques sur certains aspects (en particulier sur la définition d'objectifs de quantité et de qualité par sous-bassins), et surtout pour organiser une concertation avec les acteurs du bassin (associations d'usagers, organisations professionnelles, collectivités territoriales et administrations).

Au sein des Comités de bassin (dont le nombre de représentants est compris entre 65 et 116 membres selon

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

les bassins), le suivi de l'élaboration du SDAGE a été confié à **une commission de planification**, regroupant de 15 à 25 membres et reflétant exactement la composition tripartite du Comité de bassin. Dans plusieurs cas, cette commission a associé des experts scientifiques à ses travaux, sollicités en tant que de besoin sur des aspects techniques. La préparation technique et administrative du SDAGE a été assurée par **un secrétariat technique**, composé de techniciens appartenant à l'Agence de l'eau et à la DIREN de bassin.

Sur la base d'un document préalable, établi par la commission de planification avec l'aide du secrétariat technique et explicitant les objectifs de la démarche, une consultation des acteurs du bassin a été organisée grâce à la mise en place de **groupes de travail thématiques et/ou géographiques**, en dehors du Comité de bassin. Le **tableau 3** présente les principales différences et similitudes d'organisation rencontrées selon les bassins.

Tableau 3

Bassins	Commissions thématiques	Commissions géographiques
Rhin-Meuse	6	3
Loire-Bretagne	7	7
Adour-Garonne	13	8
Artois-Picardie	5	2
Seine-Normandie	0	6
Rhône-méditerranée-Corse	0	10

- Sur les bassins Rhin-Meuse, Loire-Bretagne et Adour-Garonne, des commissions thématiques ont d'abord été créées dans le but de faire émerger des propositions d'orientation générale et de dégager les grandes options par thèmes de gestion. D'un bassin à l'autre, les thèmes traités se recoupent et concernent : la gestion quantitative et qualitative de l'eau superficielle et souterraine, la gestion des risques d'inondation et d'approvisionnement en eau potable, la préservation et la restauration des écosystèmes aquatiques. Les propositions, réalisées par ces groupes de travail et synthétisées par la commission de planification, ont permis de réaliser un premier document général qui a été ensuite soumis à des commissions géographiques, établies par sous-bassins et regroupant des acteurs locaux. Ces commissions ont eu pour mission d'examiner les conséquences locales des propositions générales, de définir des préconisations et des priorités d'action locales, de mettre en évidence les réflexions et les études complémentaires à réaliser localement pour pouvoir élaborer le SDAGE. Sur la base des rapports fournis, la commission de planification a pu établir ainsi une première esquisse du projet de SDAGE, après avoir procédé à des arbitrages et des validations. Dans le cas des bassins Adour-Garonne et Loire-Bretagne, cet avant-projet a été de nouveau soumis ensuite aux commissions géographiques.

- Sur le bassin Artois-Picardie, la démarche a été inverse. Des commissions géographiques ont d'abord été constituées afin d'étudier les problèmes de gestion posés localement et de définir des thèmes d'actions prioritaires mais aussi des orientations générales. Des commissions thématiques ont été mises en place dans un second temps pour affiner les réflexions sur chacun des thèmes et déboucher sur des propositions. C'est à partir de ces consultations que la Commission de planification a rédigé l'avant-projet de SDAGE.

- Sur les bassins Seine-Normandie, la concertation s'est appuyée uniquement sur des commissions géographiques mais qui ont menées également des réflexions thématiques. De façon simplifiée, le schéma d'organisation a été le suivant :

- 1 - Mise en lumière des préoccupations locales au sein des commissions géographiques.

- 2 - Synthèse des résultats et rédaction d'un document d'orientation par la commission de planification.

- 3 - Examen des thèmes généraux par la commission de planification et transmission aux commissions géographiques en vue de leur adaptation.

- 4 - Examen des thèmes locaux par les commissions géographiques et transmission des résultats à la commission

de planification.

5 - Synthèse de l'ensemble des résultats par la commission de planification dans le but d'établir l'avant-projet de SDAGE.

- Sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, la concertation a également été organisée par l'intermédiaire de commissions géographiques. Parallèlement à leur fonctionnement, des consultations spécifiques ont été organisées auprès de 7 catégories d'utilisateurs : distributeurs d'eau potable, représentants des loisirs nautiques et de la pêche, associations de protection de la nature, extracteurs de matériaux alluvionnaires, producteurs d'énergie, industriels et agriculteurs. On notera que les 10 commissions géographiques qui ont fonctionné préexistaient avant l'élaboration du SDAGE. Jouant le rôle de "comités de bassins décentralisés", elles ont pour rôle de faire remonter les informations au niveau du Comité de bassin.

Cette série d'aller-retours entre commission de planification du Comité de bassin et groupes de travail thématiques/géographiques a permis une montée en puissance de la participation des acteurs au SDAGE, en amont des consultations officielles, et leur adhésion progressive au projet en évitant ainsi tout blocage ultérieur. Parallèlement à cette étape, le Préfet de bassin a conduit de son côté la consultation des services extérieurs régionaux et départementaux, afin de rassembler les informations techniques et juridiques à porter à la connaissance du Comité de bassin. En outre, l'avant-projet de SDAGE a systématiquement été transmis au Préfet de bassin qui l'a répercuté sur ses services.

Pour mesurer l'efficacité de la concertation réalisée à ce niveau, il serait intéressant d'identifier les acteurs qui ont réellement pris part aux discussions et d'analyser le contenu des débats. Les quelques informations disponibles immédiatement sur ce sujet concerne le SDAGE Artois-Picardie et portent sur la composition des groupes de travail mis en place dans le cadre de l'élaboration du SDAGE. Le **tableau 4** donne le nombre de participants total aux différents groupes de travail (commission de planification, commissions thématiques et géographiques).

On peut ainsi remarquer que les commissions géographiques et thématiques ont permis d'associer 243 acteurs n'appartenant pas déjà au Comité de bassin et parmi eux une grande proportion d'agents des administrations. Ce sont les usagers qui présentent le plus grand nombre de participants. Mais cette catégorie regroupe des acteurs très divers. Il est donc intéressant de regarder de plus près sa composition, comme le montre le **tableau 5**. Cette répartition traduit les enjeux de gestion de l'eau au niveau du bassin Artois-Picardie. Elle fait apparaître une présence accrue du milieu industriel. Les chambres de commerce et d'industrie, organisations professionnelles, ne représentent que 1% des participants, mais les industriels en leur nom propre constituent le groupe majoritaire. Les compagnies distributrices d'eau sont également très présentes avec 11,5%. On peut également remarquer que le monde agricole n'est présent qu'au travers de la chambre d'agriculture. Notons aussi la participation importante des associations de consommateurs et de cadre de vie (14%) et de pêche (11,5%). En revanche, les associations de protection de la nature ne représentent que 5,5% des acteurs et font pratiquement jeu égal avec les associations de chasse (4%).

Tableau 4

Catégories d'acteurs	Nombre	dont membres du Comité de bassin
Usagers	162	53
Elus	82	38
Administrations	109	19
Total	353	110

Tableau 5

Type d'usagers	Représentation
Associations de consommateurs, de cadre de vie,...	14 %
Associations de protection de la nature	5,5 %
Comités économiques et sociaux	5 %
Chambres d'agriculture	12,5 %
Chambres de commerce et d'industrie	1 %
Chambre des métiers	0 %
Représentants de la navigation fluviale	2 %
Industriels	30 %
Agriculteurs	0 %
Compagnies distributrices d'eau potable	11,5 %
Représentants de la profession des carriers	2 %
Représentants des loisirs nautiques	1 %
Associations de pêche	11,5 %
Associations de chasse au gibier d'eau	4 %

33 - Contenu des documents

L'analyse comparée des contenus des SDAGE approuvés porte sur trois points : la forme générale des documents, l'organisation des dispositions et le types de mesures proposées. En préalable, il faut souligner la diversité des contenus des SDAGE, liée aux méthodes d'élaboration retenues, aux spécificités géographiques de chaque bassin et à la variété des enjeux de gestion.

331 – Forme générale des documents

A l'exception du SDAGE Seine-Normandie, où toutes les informations sont regroupées dans un même documents, les autres SDAGE se présentent sous la forme de différents volumes où l'on retrouve une présentation de l'état des lieux, des objectifs et des mesures (les liens entre ces trois niveaux sont organisés différemment selon les SDAGE). Quelques particularités peuvent être mises en exergue.

- Les SDAGE des bassins Rhin-Meuse et Adour-Garonne ont réalisé **une note de synthèse et de vulgarisation** qui permet une accessibilité du document pour le grand public.
- Le SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée-Corse présente **un mode d'emploi** qui facilite l'utilisation des différents volumes du document.
- Les SDAGE des bassins Rhin-Meuse, Adour-Garonne et Rhône-Méditerranée-Corse possèdent **un glossaire** qui donne des définitions aux termes techniques et juridiques utilisés dans les documents.
- Les SDAGE des bassins Rhin-Meuse et Rhône-Méditerranée-Corse ont élaborés **des fiches** rappelant la réglementation en vigueur en regard des objectifs et des mesures choisis, ces fiches constituent un guide pratique pour les services de l'Etat.
- L'ensemble des SDAGE présentent des **cartes thématiques** établies à l'échelle du bassin qui apportent des informations sur l'état des lieux et/ou le diagnostic et/ou les objectifs. L'affichage cartographique d'informations sur le diagnostic montre un accord des partenaires sur une représentation de la situation. Les cartes d'état des lieux des bassins Loire-Bretagne et Rhin-Meuse sont très détaillées, elles constituent une véritable base de connaissance regroupant l'ensemble des informations disponibles. Celles des bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse sont plus synthétiques et traduisent un traitement de l'information (et donc des choix).
- Sur le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, l'état des lieux détaillé a fait l'objet d'un document cartographique séparé,

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

appelé **Atlas de bassin** (le bassin est découpé en 29 territoires homogènes (du point de vue hydrologique) et des cartes thématiques ont été établies pour chaque territoire).

332 – *Organisation des dispositions*

• Tous les SDAGE, sauf celui du bassin Seine-Normandie, mettent en avant **des orientations fondamentales**, qui se présentent sous la forme de slogans (affichage politique). En voici quelques exemples : “poursuivre toujours et encore la lutte contre la pollution” (Rhône-Méditerranée-Corse), “retrouver des rivières vivantes et mieux les gérer” (Loire-Bretagne), “savoir mieux vivre avec les crues” (Loire-Bretagne); “mieux gérer avant d’investir” (Rhône-Méditerranée-Corse).

De part leurs situations géographiques, les SDAGE Artois-Picardie et Rhin-Meuse introduisent des orientations relatives à la coopération internationale, telles que : “trouver un accord avec nos voisins belges sur la gestion de la nappe du carbonifère” (Artois-Picardie), “poursuivre la collaboration solidaire avec les pays du bassin du Rhin et ceux mitoyens de la mer du Nord” (Rhin-Meuse).

• Les préconisations (ou mesures) du SDAGE sont présentées à partir **des grands thèmes de la gestion de l’eau**. Comme le montre le **tableau 6**, les thèmes les plus classiques sont communs à l’ensemble des SDAGE et seuls certains documents mettent en avant des thèmes plus transversaux.

Tableau 6

Thèmes mis en avant	RM	SN	LB	RMC	AG	AP
Gestion quantitative de la ressource (eau superficielle et souterraine)	•	•	•	•	•	•
Gestion qualitative de la ressource (eau superficielle et souterraine)	•	•	•	•	•	•
Gestion des risques d’inondation	•	•	•	•	•	•
Gestion et protection des milieux naturels (zones humides notamment)	•	•	•	•	•	•
Organisation de la gestion intégrée et de la concertation (SAGE notamment)	•	•	•	•	•	•
Prise en compte de la gestion de l’eau dans les projets d’aménagement du territoire	•					
Gestion physique des rivières et des vallées alluviales				•		
Gestion des usages (énergie, navigation, baignade, extraction de granulats, pêche)			•			
Organisation et gestion de l’information sur l’eau					•	

RM : Rhin-Meuse - SN : Seine-Normandie - LB : Loire-Bretagne - RMC : Rhône-Méditerranée-Corse - AG : Adour-Garonne - AP : Artois-Picardie

Le thème “organisation de la gestion intégrée” aborde systématiquement la question de **la mise en œuvre des SAGE**. Par rapport à cette question, on peut noter un positionnement différent selon les SDAGE. Ainsi, celui de Seine-Normandie a déterminé des unités hydrographiques “pour la réalisation d’un éventuel SAGE”. En outre, dans le texte on trouve sous forme de tableaux des informations relativement précises sur les caractéristiques de chaque unité retenue (superficie, population, départements concernés), sur les problèmes locaux et sur les enjeux repérés. De toute évidence, ces préconisations ne seront pas sans influence sur l’attitude des préfets et de ses services vis-à-vis de projets initiés localement. A l’opposé, le SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse ne propose que des règles générales de cohérence à respecter en cas de projets de SAGE. Les autres bassins adoptent une position intermédiaire en proposant des unités de référence pour de futurs SAGE mais en faisant observer dans le texte que l’initiative des SAGE reste locale.

La loi sur l’eau impose que les SDAGE définissent **des objectifs de quantité et de qualité**. Certains d’entre eux satisfont à cette obligation en fixant ces objectifs en des points stratégiques du bassin, appelés points nodaux. C’est le cas des SDAGE des bassins Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhin-Meuse et partiellement Seine-Normandie. Pour les bassins Artois-Picardie et Rhône-Méditerranée-Corse, la fixation des objectifs de qualité et de quantité fait partie des actions à mener lors de la mise en œuvre du SDAGE. Les points nodaux déterminés sur le terrain correspondent aux exutoires de sous-bassins (confluents, embouchures, résurgences) et, pour les objectifs de débit, à l’aval des grands ouvrages

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

(barrages existants). Les objectifs de qualité sont exprimés sous la forme de concentration limites pour une liste de paramètres donnés (oxygène dissous, azote, phosphore, pesticides, métaux lourds, bactériologie,...). Ils sont établis à titre provisoire car la politique nationale des objectifs de qualité est en cours de révision et un nouveau mode d'évaluation doit être mis en place la fin de l'année 1999. Avec la fixation des objectifs de débit aux points nodaux, de nouveaux concepts de gestion globale des rivières, des nappes d'accompagnement et des bassins versants sont introduits. Plusieurs types d'objectifs de débits sont ainsi définis :

- le débit de crue utile (DCU) qui correspond au débit de crue indispensable à la vie des cours d'eau et de ses annexes, sans toutefois avoir des effets insupportables (notamment vis-à-vis des lieux occupés par les habitations et les activités);
- le débit objectif d'étiage (DOE) qui correspond à la valeur de débit au dessus de laquelle l'ensemble des usages de l'eau est possible et en équilibre avec le bon fonctionnement des milieux aquatiques;
- le débit d'étiage seuil d'alerte (DSA) qui correspond à la valeur de débit à partir de laquelle les premières mesures de restriction pour certaines activités sont déclenchées (par le Préfet);
- le débit d'étiage de crise (DCR) qui correspond à la valeur de débit au dessous de laquelle l'alimentation en eau potable et la survie des espèces présentes dans les milieux aquatiques ne sont plus garanties.

La loi sur l'eau demande également que les SDAGE comportent **un volet économique** de façon à estimer les coûts engendrés par leur mise en œuvre et les bénéfices collectifs et patrimoniaux à attendre de leur réalisation. Une telle approche constitue un enjeu important pour renforcer l'efficacité des dépenses publiques dans le domaine de l'eau. En outre, elle est très utile pour les Agences de l'eau dans le cadre de leurs programmes pluri-annuels d'intervention. Quoi qu'il en soit, ce volet a été traité avec beaucoup de prudence sur l'ensemble des bassins, pour les raisons suivantes :

- le document ne comporte pas de programmes d'action suffisamment précis pour faire l'objet d'une évaluation poussée et d'importantes incertitudes sur les coûts subsistent du fait de l'échelle territoriale considérée;
- les investissements méthodologiques nécessaires pour une analyse coûts/bénéfices pertinente dépassent largement le cadre de l'élaboration des SDAGE;
- les outils d'évaluation des externalités environnementales sont encore insuffisamment développés en France pour être utilisés facilement lors de l'élaboration des SDAGE.

Compte-tenu de ces difficultés, le volet économique des SDAGE se contente de donner des ordres de grandeurs pour estimer en particulier les coûts directs en investissement et en fonctionnement engendrés sur la période couverte par le SDAGE et donc d'évaluer le niveau d'effort financier supplémentaire et les moyens à dégager pour atteindre dans les délais prévus les objectifs prioritaires fixés.

• **Les préconisations (ou mesures du SDAGE)** se présentent sous trois formes différentes :

- les dispositions qui correspondent à des objectifs majeurs ou à des priorités fortes que s'est fixé le Comité de bassin. Elles appellent la pleine application des principes de compatibilité et de prise en compte définis par la loi;
- les recommandations qui s'adressent aux partenaires de la gestion de l'eau dans une logique de forte incitation. Elles visent en particulier les programmes des collectivités;
- les rappels qui soulignent des orientations ou des réglementations prévues par ailleurs (au plan national) et que le Comité de bassin met en exergue.

Dans le cas du SDAGE Rhône-Méditerranée-Corse, une distinction a été faite entre des mesures dites générales qui sont applicables à l'ensemble du bassin, et des mesures dites territoriales qui sont directement liées à certaines priorités de terrain et qui concernent des secteurs spécifiques (par exemple, la plaine alluviale de la Saône,

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

la vallée du Rhône, la Camargue, le littoral méditerranéen,...).

333 – *Quelques exemples de mesures*

La diversité des types de mesures décidées dans le cadre des SDAGE rend difficile une classification satisfaisante. Nous proposons des exemples représentatifs de mesures prises dans le cadre des SDAGE Adour-garonne et Rhône-Méditerranée-Corse. Le **tableau 7** présente quelques mesures classées selon les moyens à mettre en œuvre. Dans les **tableaux 8 à 12**, les mesures sont classées par rapports à quelques thèmes de gestion, en distinguant les dispositions et les recommandations.

Tableau 7

Types de moyens	Types de mesures
Techniques	Mettre en place des stations d'alarme et de suivi de la qualité des eaux dans les secteurs à eau risque de pollution accidentelle.
	Conforter et renforcer le dispositif d'annonce de crue à l'échelle du bassin.
	Privilégier l'assainissement autonome dans les secteurs ruraux géologiquement favorables.
Juridiques	Développer l'utilisation des outils réglementaires en vigueur pour la conservation des champs d'inondation.
	Intégrer aux études d'impact d'aménagement de rivières le principe de non aggravation des débits naturels.
Institutionnels	Favoriser la mise en place de structures perennes d'entretien des rivières et de la ripisylve.
	Créer une structure de gestion des situations de crise au niveau du bassin par rapport au risque de pollution industrielle.
Economiques et financiers	Toutes les aides publiques relatives à des installations impliquant un prélèvement d'eau sont conditionnées à la mise en place d'un système de comptage (compteur d'eau).
	Tous les usagers bénéficiaires d'opérations de réalimentation des rivières participeront à l'équilibre financier de la gestion des ouvrages.
	Les aides publiques consacrées à l'amélioration de la qualité des eaux devront être mises en œuvre à travers des programmes départementaux de lutte contre la pollution compatibles avec les priorités du SDAGE.
Programmes et procédures	Encourager la réalisation de SAGE sur les bassins prioritaires pour l'amélioration de la gestion quantitative de l'eau.
	Mettre en place des programmes spécifiques de reconquête de certains aquifères.
Etudes, recherches et méthodologies	Réaliser un bilan global de la gestion des débits réservés à l'échelle du bassin et une analyse des problèmes d'application.
	Etablir un guide méthodologique pour la détermination des objectifs de quantité à l'aval des grands barrages et des points nodaux du bassin.
Information et communication	Engager une politique de communication à l'échelle du bassin pour sensibiliser les citoyens à l'usage économe de l'eau et à l'utilisation de lessives sans phosphate.
	Favoriser les actions volontaristes de lutte contre la pollution en direction des activités agricoles.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Tableau 8

Gestion quantitative de la ressource	
Dispositions	Recommandations
<p>Dans un délai de trois ans suivant l'approbation du SDAGE, un groupe de travail du Comité de bassin examinera les problèmes liés à l'application de la loi sur les débits réservés.</p> <p>Le Comité de bassin examinera une stratégie de gestion optimisée de la ressource au niveau des grands ouvrages hydroélectriques, afin de modifier à terme les cahiers des charges des concessions et les règlements de gestion des ouvrages.</p> <p>Les autorisations de prélèvement de la ressource et les aides publiques accordées aux ouvrages ayant une incidence sur le débit d'étiage sont subordonnées à la production d'une analyse hydrologique montrant notamment que l'impact de l'opération est compatible avec le respect du débit d'objectif d'étiage fixé par le SDAGE.</p>	<p>Les aquifères patrimoniaux du bassin devront être équipés de réseaux piézométriques de référence, sur la base desquels seront établies des consignes de gestion.</p> <p>La notion d'objectif de quantité à l'aval des ouvrages modifiant le régime des eaux devra être développée progressivement. Dans un premier temps, la démarche sera entreprise dans un cadre volontaire et contractuel. Elle pourra ensuite être reprise dans un cadre réglementaire.</p>

Tableau 9

Gestion qualitative de la ressource	
Dispositions	Recommandations
<p>Dans les 10 ans à compter de la publication du SDAGE, la toxicité globale des rejets (métaux et substances organiques) devra être diminuée de moitié sur l'ensemble du bassin.</p> <p>D'ici la fin 1999, les cartes d'objectifs de qualité intégreront les eaux souterraines, sur la base des nouvelles grilles d'évaluation en cours d'élaboration au plan national.</p> <p>Les réseaux de mesure de la qualité des eaux en milieu marin seront complétés et modernisés.</p> <p>Dans les milieux particulièrement touchés par l'eutrophisation (identifiés sur une carte du SDAGE), on visera une teneur en PO₄ de 0.2 mg/l dans les rivières.</p>	<p>Il est recommandé de mener une évaluation des avantages attendus d'objectifs de qualité plus ambitieux sur les zones prioritaires définies par le SDAGE, ainsi que sur la faisabilité technique et financière des efforts supplémentaires de dépollution à engager.</p> <p>Les collectivités urbaines desservant plus de 100 000 habitants devront établir un schéma directeur d'alimentation en eau potable afin d'améliorer la sécurité de leur approvisionnement.</p>

Tableau 10

Gestion des risques d'inondation	
Dispositions	Recommandations
Les travaux de protection contre les inondations sont réservés aux lieux où il existe déjà une forte densité humaine, économique ou une richesse patrimoniale (culturelle, historique) reconnue.	Les nouveaux projets d'endiguement ne doivent être autorisés que s'ils prévoient la mise en place d'un programme de gestion et d'entretien pris en charge par une structure intercommunale.
Les travaux de protection des lieux habités et des zones d'activité ou des infrastructures existantes devront s'intégrer dans un programme général établi par bassin versant.	Dans un délai de 5 ans, un atlas cartographique des zones inondables devra être établi pour les principales rivières concernées sur le bassin. Ce document aura pour but d'informer le public et les élus de l'existence du risque.
D'ici 5 ans, toutes les communes, où l'habitat actuel est fortement exposé à des risques naturels, devront être dotées d'un Plan de Prévention des Risques (outil réglementaire).	Les programmes d'assainissement établis par les agglomérations (obligation réglementaire) doivent être particulièrement attentifs aux mesures nécessaires pour limiter l'imperméabilisation et contrôler le ruissellement.

Tableau 11

Gestion physique et protection des milieux	
Dispositions	Recommandations
Les cours d'eau doivent faire l'objet d'un entretien régulier et d'un suivi systématique dans le cadre d'actions coordonnées à l'échelle d'un ou plusieurs cours d'eau.	La politique d'entretien des cours d'eau pourra s'appuyer : sur un transfert de compétence de l'Etat vers les collectivités territoriales (pour les cours d'eau appartenant au domaine public fluvial), sur une planification pluriannuelle des actions adaptée aux caractéristiques hydrologiques des bassins et sur la création de structures professionnelles et pérennes.
Les exploitations des gisements de granulat en lit mineur ne peuvent plus être autorisées à partir de l'approbation du SDAGE	Les Préfets devront engager dans les 2 ans des discussions avec les entreprises d'extraction de granulats pour définir avec elles les modalités de transfert hors du lit mineur.
Les aménagements durs des rivières (recalibrages, chenalisation, rescindement de méandres) doivent impérativement être justifiés techniquement et économiquement.	Une charte de bonne conduite des opérations d'aménagement foncier et agricole ayant des incidences sur la gestion de l'eau (drainage, remembrements,...) devra être élaborée par bassin ou par département avec des représentants de la profession agricole.
Le Comité de bassin établira dans un délai de deux ans un guide méthodologique pour la délimitation et la cartographie de l'espace de liberté des rivières.	Les études d'impacts, les documents d'incidence et les autorisations relatifs aux travaux en rivières devront démontrer que l'espace de liberté des cours d'eau et des annexes alluviales sont préservés.
Une commission "zones humides" va être mise en place par le Comité de bassin pour définir une politique de préservation de ces espaces à l'échelle du bassin (classement réglementaire, aides financières, outils de gestion,...).	Il est recommandé de mettre en œuvre des plans de gestion de la végétation sur les cours d'eau faisant l'objet d'aménagement.

Tableau 12

Information, sensibilisation et organisation de la gestion intégrée	
Dispositions	Recommandations
Le SDAGE ne fixe pas de périmètres de SAGE.	<p>Le SDAGE recommande que les périmètres des futurs SAGE correspondent à une unité de référence identifiée dans le SDAGE.</p> <p>Il est recommandé à l'Etat, aux collectivités territoriales et à l'Agence de l'eau de mettre en place un module de formation visant à préparer les membres des futures CLE aux méthodes de travail nécessaires à la gestion intégrée.</p> <p>Les organismes de formation doivent mettre en place, avec l'Etat et l'Agence de l'eau, des formations pour sensibiliser les élus aux nouvelles orientations de la politique de l'eau.</p> <p>Il est recommandé que les contrats de rivière fassent l'objet de priorités de financement publics et que la gestion initiée dans ce cadre soit pérennisée dans le cadre d'un SAGE.</p> <p>Il est recommandé d'établir une charte de bonne pratique des loisirs aquatiques par bassin ou par département.</p>

34 - Organisation du suivi de la mise en oeuvre des SDAGE

Après l'approbation du SDAGE, le Comité de bassin est chargé d'assurer sa mise en oeuvre et son suivi. Il s'agit de veiller :

- à la compatibilité des grands projets de gestion des eaux réalisés sur le bassin au regard des objectifs du SDAGE;
- à l'intégration des orientations du SDAGE dans les projets de SAGE;
- à l'application des décisions du SDAGE et à l'évaluation de leurs effets sur l'environnement.

La réussite et la crédibilité de la démarche SDAGE sont largement conditionnées par la capacité des institutions en place à appliquer les décisions prises et à suivre de très près les résultats acquis sur le terrain. Pour ce faire, les Comités de bassin doivent se doter d'un **tableau de bord** comportant une série d'indicateurs permettant d'apporter une appréciation quantitative ou à défaut qualitative des "impacts" de la mise en oeuvre du SDAGE. Ces tableaux de bord sont actuellement en cours d'élaboration au niveau de chaque bassin par les Agences de l'eau et les DIREN de bassin (qui assuraient déjà ensemble le secrétariat technique du SDAGE). Soulignons que le dispositif qui est mis en place est conçu de manière à assurer un suivi non seulement du SDAGE mais également du 7^{ème} programme des Agences de l'eau, considéré comme un outil privilégié de mise en oeuvre d'une large partie des orientations du SDAGE.

Remarque : la reproduction des SDAGE et leur diffusion ont été prises en charge par les Agences de l'eau. Une diffusion très large du document a été assurée, et notamment auprès de l'ensemble des administrations pour qui le SDAGE constitue un document de référence.

4 – Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

41 - Les dispositions générales

Le SAGE se présente comme l'outil privilégié d'une gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle locale. Etabli sur la base d'une démarche participative, il est mis en place sur un territoire défini à partir de critères physiques et

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

socio-économiques. La méthode d'élaboration et le contenu des SAGE sont précisés dans un décret d'application de l'article 5 de la loi sur l'eau de 1992 (décret du 24 septembre 1992). De plus, un arrêté ministériel du 10 avril 1995 définit que tout projet de SAGE doit être accompagné obligatoirement de documents cartographiques permettant de traduire :

- les résultats du diagnostic de la situation existante dans le périmètre du SAGE ;
- les choix de la stratégie et des objectifs retenus par les protagonistes du SAGE ;
- les actions et les mesures de gestion décidées par ces mêmes protagonistes.

Ces textes qui encadrent précisément l'outil de planification laissent a priori peu de marges de manœuvre aux concepteurs des projets. Ils sont accompagnés de deux guides qui ont été élaborés par le groupe Inter-bassins :

- un guide méthodologique pour aider à l'élaboration des SAGE (octobre 1992) ;
- un guide cartographique pour aider à la conception des cartes et harmoniser les légendes (mars 1995).

Par ailleurs, la loi sur l'eau précise que les SDAGE peuvent déterminer des périmètres de SAGE sur leurs territoires et à défaut que ces périmètres peuvent être proposés par les collectivités territoriales elles-mêmes. Comme nous l'avons vu précédemment, cette règle a été suivie plus ou moins à la lettre.

Le SDAGE est considéré comme un outil de planification stratégique. Du fait de son échelle d'application, il ne peut définir que des grandes orientations de gestion. Le SAGE, quant à lui, est considéré comme un outil de planification opérationnelle. Sur un territoire donné (bassin ou sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère), il doit :

- fixer des objectifs précis d'utilisation, de mise en valeur et de protection de la ressource en eau ;
- définir les moyens nécessaires pour atteindre ces objectifs (moyens structurels, réglementaires, financiers,...) ;
- être compatible avec les orientations du SDAGE.

42 - L'organisation de la procédure selon les textes

L'organisation de la procédure SAGE prévue par les textes permet de distinguer 3 étapes principales : phase préliminaire, phase d'élaboration et phase de mise en œuvre. La **figure 4** présente ces trois étapes explicitées ci-après.

421 – La phase préliminaire

La phase préliminaire débouche sur la constitution de la Commission Locale de l'Eau (CLE), structure institutionnelle chargée de l'élaboration du projet, et sur la définition du périmètre du SAGE. Elle peut être décomposée en deux étapes.

L'étape d'émergence porte sur la constitution d'un dossier argumenté qui précise les raisons pour lesquelles il est envisagé de réaliser un SAGE sur un territoire donné. Ce dossier peut être réalisé à l'initiative des services extérieurs de l'Etat ou d'une collectivité territoriale. Il n'y a pas de contenu type au dossier préliminaire. Il apporte des informations sur le périmètre envisagé (cohérence hydrographique, recommandations du SDAGE,...), sur la situation en matière de gestion de l'eau (enjeux majeurs, conflits existants,...), sur les institutions en place (par exemple l'existence de maîtres d'ouvrage d'aménagement de rivière), sur les actions déjà menées en matière de gestion de l'eau (par exemple la réalisation d'un contrat de rivière).

C'est l'administration (le préfet en relation avec ses services) qui décide si le dossier est recevable ou non. En cas d'acceptation, l'étape d'instruction est engagée. Le dossier est alors transmis aux Conseils régionaux, aux Conseils généraux et aux communes concernés par le projet (c'est-à-dire dont le territoire de compétence est inscrit dans le périmètre envisagé) qui ont deux mois pour exprimer leur avis. Le Comité de bassin est également sollicité par le Préfet pour donner son avis.

A l'issue de cette étape d'instruction, le **périmètre** du projet de SAGE est fixé par arrêté préfectoral. Si le périmètre concerne plusieurs départements, un arrêté conjoint des Préfets des départements concernés est pris. Dans cet

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

arrêté est également désigné le Préfet qui sera chargé de suivre l'élaboration du SAGE. Dans un second temps, le Préfet arrête la composition de la **Commission Locale de l'Eau (CLE)**, selon des règles fixées par la loi, à partir de propositions faites par les administrations et/ou les collectivités concernés.

La CLE est la structure opérationnelle chargée de la démarche SAGE : organisation des étapes d'élaboration du projet, validation de chacune d'entre elles, arbitrage des conflits, suivis et révisions éventuelles du schéma. Le législateur n'a pas confié à la CLE de rôle de maîtrise d'ouvrage (on verra ultérieurement les implications de cette décision). La CLE est composée de 28 à 60 membres (selon la taille du périmètre et les enjeux de gestion) répartis en trois collèges :

- le collège des représentants des collectivités territoriales et des établissements publics locaux (syndicats intercommunaux, syndicats mixtes,...), qui totalise 50% des sièges. Au moins la moitié des représentants de ce collège est nommé sur proposition de l'association départementale des maires. Il comprend au moins un représentant de chaque région et de chaque département concernés par le SAGE ;
- le collège des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations concernés, qui totalise 25% des sièges. Il comprend au moins un représentant des chambres d'agriculture et des chambres de commerce et d'industrie. Il compte également au moins un représentant des associations de propriétaires riverains, des associations de pêche et des associations de protection de la nature ;
- le collège des représentants des administrations et de ses établissements publics, qui totalise 25% des sièges. Il comprend obligatoirement un représentant du Préfet de bassin et un représentant de l'Agence de l'eau.

Les membres de la CLE sont nommés pour une durée de 6 ans et interviennent à titre gratuit. Chaque membre titulaire dispose d'un suppléant. La CLE ne peut valablement délibérer (valider les étapes du projet, prendre des décisions) que si les deux tiers au moins de ses membres sont présents (ou représentés par leurs suppléants).

422 – La phase d'élaboration

La phase d'élaboration est abordée suivant deux aspects : l'organisation de la CLE et la construction du projet.

L'élaboration du SAGE étant fondée sur la concertation, il convient d'organiser la CLE en conséquence. Le nombre de participants étant important, il est nécessaire de définir des règles de fonctionnement. A cet effet, un règlement intérieur est mis en place lors de la première réunion de la commission et un président est désigné parmi les membres du collège des collectivités. Les textes juridiques n'apportent aucune précision en matière d'organisation du travail de la CLE. Seul le guide méthodologique fait quelques suggestions à cet égard. Nous reviendrons ultérieurement sur les modalités pratiques d'organisation du travail de la CLE (voir 4.4).

La construction du projet est traduite dans les textes sous la forme de 6 séquences successives, comme le montre la **figure 5** :

- **Etat des lieux** : recueil de données existantes décrivant l'état des milieux (données scientifiques et techniques), le contexte juridique (données réglementaires, programmes et procédures en vigueur), les usages de l'eau et des milieux aquatiques, les acteurs concernés et les structures en place.
- **Diagnostic global** : synthèse des données collectées pour mettre en évidence les caractéristiques et les enjeux propres au périmètre (conflits majeurs de gestion de l'eau, compatibilités entre usages de l'eau et préservation des milieux, niveau de satisfaction des usages, potentialités des milieux,...).
- **Tendances et scénarios** : mise en évidence des objectifs de gestion possibles et des moyens à mobiliser pour les atteindre, sous la forme de scénarios contrastés.
- **Choix de la stratégie** : choix consensuel d'un des scénarios proposés en tenant compte de ses implications techniques, économiques, écologiques et juridiques.
- **Produits du SAGE** : formalisation des décisions sous la forme de programmes de travaux, de règles de

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

gestion, de recommandations techniques, de tableaux de bords (pour suivre la mise en œuvre du SAGE) et d'actions de communication (pour informer et sensibiliser le public).

- **Validation finale** : contrôle de la cohérence entre les choix opérés et les prescriptions du SDAGE, ainsi que par rapport à d'autres documents (par exemple les outils de planification du territoire) et programmes (par exemple les schémas d'assainissement des agglomérations, les schémas d'élimination des ordures ménagères,...).

Le projet adopté par la Commission Locale de l'Eau passe ensuite par une phase d'approbation menée par le Préfet chargé du suivi du SAGE. Le processus d'approbation est représenté à l'aide de la **figure 6** et expliqué ci-après :

- Le préfet transmet le document pour avis aux collectivités territoriales et aux organisations professionnelles (en particulier les chambres d'agriculture et les chambres de commerce et d'industrie) inscrites dans le périmètre. Il communique également le projet aux services publics non présents dans la CLE. Les institutions consultées ont deux mois pour formuler leur avis.
- Le projet et les avis sont ensuite transmis au Préfet de bassin qui soumet l'ensemble au Comité de bassin. Ce dernier doit se prononcer en particulier sur la cohérence du SAGE avec le SDAGE.
- Le SAGE et l'ensemble des avis exprimés sont ensuite mis à disposition du public dans les mairies. Le public, informés par voie de presse et par affichage en mairie, a deux mois pour faire ses remarques.
- Les modifications éventuelles à apporter au projet pour tenir compte des avis et des observations sont réalisées par la CLE. Le projet modifié est transmis au Préfet pour approbation (arrêté préfectorale d'approbation du SAGE). Le SAGE approuvé est diffusé à l'ensemble des collectivités territoriales (communes, départements et régions) et des organisations professionnelles (chambre d'agriculture, chambre de commerce et d'industrie, chambre des métiers) inscrites dans le périmètre.

423 – La phase de mise en œuvre et de suivi

Le SAGE approuvé entre en phase d'application. Il devient le document de planification de référence dans le domaine de l'eau pendant une durée de 10 ans. Il est opposable aux administrations au sens large (collectivités, établissements publics et services extérieurs de l'Etat).

La CLE poursuit sa mission en assurant un suivi des actions qui seront réalisées dans le cadre du SAGE. Ce suivi doit donner lieu à la rédaction d'un rapport annuel d'activité qui présente l'état d'avancement de la mise en œuvre du SAGE (résultats et perspectives). Elle joue également un rôle de veille dans la mesure où elle est également chargée :

- de suivre les activités des partenaires de terrain (notamment les services de police des eaux), les politiques d'aménagement de l'espace ;
- de mener des réflexions sur les implications des actions du SAGE dans d'autres domaines que celui de la gestion de l'eau (aménagement du territoire, gestion des déchets, gestion des paysages,...) et de mettre en évidence les nouvelles orientations à donner à ces politiques.

Le SAGE étant un document prospectif, il n'a pas vocation à être révisé fréquemment. Cependant, en fonction de l'évolution des enjeux de gestion sur le territoire du SAGE, la CLE peut être amenée à modifier le SAGE. La procédure de révision suit les mêmes modalités que celles liées à l'élaboration.

Pour la réalisation concrète des actions arrêtées par les SAGE, deux possibilités se présentent (sachant que la CLE n'a pas de rôle de maîtrise d'ouvrage). On peut directement faire appel aux maîtres d'ouvrage présents sur le terrain : les collectivités territoriales elles-mêmes, les syndicats intercommunaux, les ententes interdépartementales, les syndicats mixtes,... On peut également créer un nouvel établissement public appelé **Communauté locale de l'eau**, qui rassemble les collectivités territoriales et leurs groupements intéressés par les objectifs du SAGE.

43 - La diversité des situations rencontrées sur le terrain

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Le bilan réalisé au début de l'année 1998 par la Direction de l'eau du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement faisait apparaître sur le territoire métropolitain 81 SAGE en cours d'élaboration et 1 seul en cours de mise en œuvre (SAGE approuvé). Ce bilan montre également une différence sensible entre bassins en ce qui concerne le nombre de projets en cours. Cette différence traduit en sorte la position adoptée par les Comités de bassin mais aussi par les autorités préfectorales vis-à-vis des SAGE. Le **tableau 13** reprend le bilan effectué par la direction de l'eau au mois de février 1998.

Tableau 13

Bassins	Phase d'émergence	Phase d'instruction	Phase d'élaboration	Phase de mise en œuvre	TOTAL
Adour-Garonne	8	0	1	0	9
Artois -Picardie	2	3	2	0	7
Loire-Bretagne	7	4	9	0	20
Rhin-Meuse	0	1	3	0	4
Rhône-Méditerranée-Corse	6	4	13	1	24
Seine-Normandie	6	8	3	0	17
Ensemble France	29	20	31	1	81

En considérant les SAGE en cours d'élaboration et l'unique SAGE approuvé (soit un échantillon de 32 cas), on peut noter une grande diversité de situation, que l'on peut analyser au travers de 4 critères :

- **Diversité des milieux aquatiques considérés.** Les SAGE s'intéressent à tous les milieux aquatiques d'eau douce, d'eau saumâtre (étangs arrière littoraux) ou d'eau marine (estuariens, franges littorales). Ils concernent à la fois les eaux superficielles ou les eaux souterraines. Pour les 32 exemples considérés, on peut voir que :
 - la gestion des rivières apparaît dans 56% des cas ;
 - les zones humides sont prises en compte dans 15,5% des cas ;
 - les eaux souterraines sont présentes dans 11,5% des cas ;
 - les plans d'eau sont inscrits dans 9,5% des cas ;
 - les zones estuariennes et les franges littorales sont considérées dans 7,5% des cas.

- **Diversité des objectifs poursuivis.** Les SAGE sont multi-objectifs. Mais là encore, on voit apparaître une hiérarchie dans les thèmes traités. On peut également noter que ce sont les objectifs classiques de gestion de l'eau qui pris en considération et que peu de problématiques nouvelles ne sont abordées. Pour les 32 cas considérés, on voit que :
 - l'amélioration de la qualité des eaux (lutte contre l'eutrophisation, assainissement) apparaît dans 76% des cas ;
 - l'amélioration de la gestion quantitative (étiage, inondation) est présente dans 51,5% des cas ;
 - la protection et la restauration des écosystèmes aquatiques est prise en compte par 48,5% des cas ;
 - la satisfaction des usages (alimentation en eau potable, pêche, baignade, loisirs nautiques, irrigation, hydroélectricité) fait partie des objectifs de 45,5% des cas ;
 - la gestion de la ressource au sens large constitue un objectif en tant que tel pour 36% des cas ;
 - la restauration physique des milieux (lutte contre l'érosion, contrôle de l'extraction de granulats, lutte contre l'enfoncement du lit, entretien des rivières) apparaît dans 18% des cas ;
 - l'aménagement de l'espace et la maîtrise de l'occupation des sols est une préoccupation pour 9% des cas.

- **Diversité des tailles de périmètres.** Le choix d'un périmètre est issu de la recherche de cohérence entre des critères physiques (unités hydrologiques) et des critères socio-économiques (occupation des sols, enjeux liés à l'utilisation de la ressource). Les surfaces des SAGE varient de 180 Km² (pour le plus petit) à 10900 Km² (pour le plus grand). Pour l'échantillon considéré, on a la répartition suivante :

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

- de 180 à 500 Km² : 7 cas.
 - au dessus de 500 jusqu'à 1000 Km² : 11 cas.
 - au dessus de 1000 jusqu'à 2000 Km² : 7 cas.
 - au dessus de 2000 jusqu'à 5000 : 5 cas.
 - au dessus de 5000 jusqu'à 10000 Km² : 1 cas
 - au dessus de 10000 Km² : 1 cas.
- **Variabilité des situations administratives.** Le choix des périmètres tient également compte des découpages administratifs du territoire (régions et départements), même si ce critère n'apparaît pas dans les dispositions de la loi sur l'eau.. Par ailleurs le nombre de communes inscrites dans un périmètre de SAGE est très variable (entre 8 et 515 communes). Les informations disponibles à ce sujet portent sur 29 exemples et non sur 32 cas. Elles donnent les combinaisons suivantes, tout d'abord en terme de régions et de départements concernés, ensuite par rapport au nombre de communes incluses dans les périmètres de SAGE.
- périmètre de SAGE concernant 1 région et 1 département : 11 cas.
 - périmètre de SAGE concernant 1 région et 2 départements : 12 cas.
 - périmètre de SAGE concernant 1 région et 3 départements : 2 cas.
 - périmètre de SAGE concernant 1 région et 6 départements : 1 cas.
 - périmètre de SAGE concernant 2 régions et 2 départements : 1 cas.
 - périmètre de SAGE concernant 2 régions et 4 départements : 1 cas.
 - périmètre de SAGE concernant 3 régions et 6 départements : 1 cas.
-
- périmètre de SAGE incluant de 8 à 20 communes : 4 cas.
 - périmètre de SAGE incluant de 21 à 40 communes : 7 cas.
 - périmètre de SAGE incluant de 41 à 80 communes : 8 cas.
 - périmètre de SAGE incluant de 81 à 160 communes : 5 cas.
 - périmètre de SAGE incluant de 161 à 380 communes : 3 cas
 - périmètre de SAGE incluant de 381 à 500 communes : 1 cas.
 - périmètre de SAGE incluant plus de 500 communes : 1 cas.

44 - Les enjeux liés à la mise en place d'un SAGE

441 – Une solution à des problèmes de gestion de l'eau ou une étape complémentaire à un processus déjà engagé

Le fait d'engager l'élaboration d'un SAGE conduit les décideurs locaux (en particulier ceux appartenant aux collectivités territoriales) à se positionner vis-à-vis de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et à affirmer leur volonté politique de réorienter les usages de la ressource. Les projets de SAGE ne naissent généralement pas ex-nihilo. Ils sont soit motivés par l'existence de conflits de gestion soit considérés comme un moyen de poursuivre des actions de gestion engagées à travers des procédures antérieures. Ces motivations influent sur la définition du périmètre et sur la composition de la CLE.

L'existence de conflits de gestion de la ressource est directement à l'origine de plus de la moitié des projets de SAGE. Il peut s'agir soit d'un conflit central qui concerne l'ensemble d'un bassin versant et autour duquel se cristallisent les points de vue des acteurs (par exemple la disponibilité de la ressource pour satisfaire un ensemble d'usages, la mauvaise qualité générale de l'eau), soit de conflits plus diffus et répartis dans l'espace (par exemple des points noirs de pollution, des risques d'inondation localisés,...). On notera que si les conflits jouent un rôle déclencheur, ils peuvent également constituer un facteur de blocage insurmontable lorsqu'ils sont trop saillants. Ils donnent d'entrée de jeu un caractère polémique au lancement du SAGE. Des actions de « désamorage » sont préalablement nécessaires avant d'engager la procédure : négociations préliminaires, réalisation d'une expertise,..., afin de définir des objectifs communs de gestion de la ressource et d'obtenir un engagement des acteurs locaux sur cette base. Ces actions nécessitent du temps et l'émergence du SAGE prend alors de un à deux ans selon les cas.

Lorsque le SAGE prend naissance dans le but de poursuivre des actions de gestion déjà bien engagées, l'émergence du projet est beaucoup plus rapide. On a constaté que le SAGE prend souvent la suite d'un *contrat de rivière*. Dans ce cas, il existe déjà un maître d'ouvrage qui intervient à une échelle de bassin versant (par exemple un syndicat

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

intercommunal). Cet historique de gestion constitue un facteur favorable à la mise en œuvre du SAGE qui est considéré alors comme une étape complémentaire à un processus déjà engagé. Il permet d'élargir les objectifs de gestion et/ou le territoire d'action. Il permet en outre de passer d'une approche contractuelle à une approche réglementaire. Dans ce cas, la définition d'une problématique commune de gestion va plus facilement de soi. L'attention des acteurs se concentre alors sur le contenu même du SAGE

442 - Un instrument de stratégie « politique »

Le SAGE étant une procédure facultative, sa mise en œuvre est en principe l'expression de la volonté politique des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cependant sur le terrain, on peut remarquer que l'Etat et les Agences de l'eau jouent un rôle déterminant dès de la phase d'émergence des projets. Ils peuvent en effet favoriser le lancement du projet (par exemple en apportant leur soutien technique pour rédiger le dossier préliminaire), ou au contraire freiner les initiatives locales (par exemple en retardant l'instruction du dossier). Ainsi, pour une vingtaine de projets étudiés, trois cas de figure apparaissent :

- l'Etat (via ses services extérieurs) est directement à l'initiative d'un seul projet. Cette initiative est liée à l'existence de problèmes majeurs de gestion de l'eau, au manque de motivation des collectivités locales concernées et à l'absence de structure intercommunale pouvant assurer un rôle de maîtrise d'ouvrage ;
- les élus des collectivités territoriales (régions et départements) et des établissements publics de coopération intercommunale (ententes interdépartementales, syndicats mixtes, syndicats intercommunaux) sont directement à l'origine de 11 projets. Ces projets prennent la suite d'expériences de gestion menées précédemment ;
- dans les 8 autres cas, le projet est lancé conjointement par l'Etat et les collectivités. Cette intervention conjointe traduit des situations où les élus locaux hésitent encore à s'engager dans un processus de gestion de l'eau à l'échelle intercommunale. Ils accompagnent le projet sans en être le moteur.

Le SAGE constitue en quelque sorte le faire-valoir d'options politiques et techniques de gestion de l'eau. De la part des services chargés de la police des eaux, il est parfois considéré comme un instrument de rationalisation des actions de l'Etat dans ce domaine qui permet de renforcer les coopérations inter-services. De leur côté, les élus locaux voient dans le SAGE un acte fondateur pour une politique de l'eau unifiée et un moyen de combler une absence de solidarité autour de la gestion de la ressource en eau.

45 – Les principes d'organisation des projets en pratique

Les quelques expériences que nous avons étudiées donnent à voir une très grande variété dans les pratiques, liée à la fois aux situations locales et aux usages administratifs de l'outil. Pour montrer cette diversité, nous proposons d'analyser la conduite de la phase préliminaire puis l'organisation structurelle et fonctionnelle de la phase d'élaboration.

451 – L'importance de la phase préliminaire

La phase préliminaire, souvent négligée, joue un rôle majeur car les actions entreprises à ce stade permettent non seulement de régler certains aspects pratiques mais aussi de créer une dynamique locale utile pour la suite. La rapidité de démarrage de la phase d'élaboration du SAGE dépend de ces réflexions amont qui ont pour but :

- d'analyser la pertinence de réaliser un SAGE;
- de rechercher les sources de financement possibles;
- d'examiner les possibilités locale en matière de maîtrise d'ouvrage des études à mener;
- de sensibiliser les acteurs locaux (information préalable à la consultation des communes);
- de réaliser les études ou les expertises nécessaires à la construction d'un argumentaire;
- d'étudier la composition d'une CLE représentative du périmètre identifié;
-

Ces réflexions sont généralement par des techniciens (issus des services extérieurs de l'Etat, des Agences de l'Eau

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

et des collectivités). A ce stade, l'intervention des élus, même s'ils ont eu l'initiative de la démarche, est plus discrète.

452 – L'organisation structurelle de l'élaboration du schéma

- Le nombre des participants à la CLE est dépendant des contextes locaux. Compte tenu des règles retenus par la loi, ce nombre est forcément un multiple de 4. La taille de la CLE (entre 28 et 60 membres selon les cas étudiés) ne dépend pas directement de la surface du périmètre mais plutôt des enjeux de gestion de l'eau sur un territoire donné et de la volonté d'avoir ou non une participation élargie. Trois exemples peuvent être donnés pour illustrer cette hypothèse: une CLE composée de 28 membres pour un périmètre de SAGE de 287 Km², le même nombre de participants pour une surface de 2400 Km² et une CLE de 36 membres pour une superficie de 100 Km².

- La désignation des membres de la CLE fait l'objet de débats. La présidence de la CLE est généralement négociée préalablement à la première réunion de la commission. La rapidité de désignation du président dépend des conditions politiques réunies localement, en particulier de la reconnaissance de la légitimité d'intervention d'un élu donné sur ce type de dossier. La constitution du collège des administrations et celui des collectivités ne pose pas de problème particulier. En revanche, la composition du collège des usagers rencontre plus de difficulté car celui-ci regroupe une grande diversité d'acteurs et d'institutions. Ce collège est en fait trop exigu et constitue souvent le facteur limitant de la taille de la CLE (si un usager demande d'être présent dans la CLE, cela implique quatre membres en plus).

- La maîtrise d'ouvrage du projet est une question récurrente. La CLE n'ayant pas de fonction de maîtrise d'ouvrage, elle ne peut pas prendre en charge directement le financement du projet. Il est nécessaire de désigner ou de créer au sein de la CLE une structure capable de recevoir des subventions et d'engager des dépenses liées à la réalisation d'expertises ou d'études, à la publication et à la diffusion des documents (cartes, lettre d'information, projet définitif), mais aussi à l'animation du SAGE (salaire d'un chargé de mission par exemple). Les acteurs locaux font généralement preuve de pragmatisme et confient ce rôle de maîtrise d'ouvrage à une structure préexistante (syndicat mixte, syndicat intercommunal ou entente interdépartementale). La création d'une structure nouvelle est rare, elle est liée à la défaillance des collectivités locales qui n'arrivent pas à se mettre d'accord sur le choix d'un opérateur unique ou qui ne s'entendent pas pour répartir entre elles les coûts du projet qui ne sont pas pris en charge par une subvention.

- Le financement des projets s'avère moins difficile que prévu. La loi sur l'eau n'ayant pas prévu de financement spécifique pour la réalisation des SAGE, ce sont donc les circuits de financements pré-existants qui ont été utilisés et adaptés. Les projets font l'objet de subventions publiques en provenance principalement des régions, des départements et des Agences de l'Eau. Les études liées au SAGE sont financées sans difficulté majeure. En revanche, le financement d'actions d'animation et de communication est plus difficile et très variable d'un bassin à l'autre. Les aides publiques sont généralement plafonnées et permettent une prise en charge, dans le meilleur des cas, de 80% du montant des parts subventionnées. Les 20% restant doivent être pris en charge par les collectivités qui doivent définir la clé de répartition de cette part (signature de conventions). Il faut inclure dans le coût total des projets la participation à titre gracieux des techniciens (à temps plein ou à temps partiel) appartenant à des structures publiques. En excluant du coût cette partie importante, le coût moyen d'élaboration d'un SAGE est de l'ordre de 2,5 millions de Francs (pour 3 ans en moyenne).

- La qualité d'élaboration du schéma est conditionnée par l'organisation structurelle mise en place à l'intérieur et à l'extérieur de la CLE. La **figure 7** représente une organisation type faisant apparaître différentes instances. La CLE se réunit en formation plénière lorsque des décisions doivent être prises (délibération sur les objectifs, validation des étapes de travail, approbation du document). Le travail d'élaboration à proprement parlé est pris en charge par différentes cellules exécutives, placée sous l'autorité du président de la CLE :

- un bureau composé du président et de membres des trois collèges (soit environ une douzaine de personnes). Il prépare les délibérations de la CLE, discute et valide les options qui sont prises.
- un secrétariat administratif et technique composé généralement de techniciens (trois à quatre personnes). Il prend en charge l'organisation des réunions et la rédaction des comptes-rendus, il prépare les cahiers des charges et les marchés des études, il assure le suivi régulier des études en cours.
- des groupes de travail (thématiques ou géographiques selon les cas) composés de membres des trois

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

collèges de la CLE. Chaque groupe, animé par un membre du secrétariat technique et administratif ou un membre du bureau (dans ce cas il s'agit souvent d'un élu), est chargé de mener les réflexions sur un sujet ou sur un territoire donné. Ces commissions sont parfois ouvertes à des acteurs qui ne sont pas membres de la CLE.

De façon à élargir la concertation, des commissions « extra-CLE » sont mises en place. Animées généralement par un membre du bureau (parfois par un élu), ces commissions rassemblent des membres de la CLE compétents sur un thème et/ou concernés par un territoire donné. Elles sont ouvertes aux acteurs ne faisant pas partie de la CLE et elles ont pour but de les informer de l'avancement du projet et de les sensibiliser à la démarche.

453 – L'organisation fonctionnelle de l'élaboration du schéma

• Les techniciens sont fortement impliqués dans la démarche. En observant la répartition des tâches d'élaboration du schéma au sein de la CLE, on constate une participation accrue des techniciens qui détiennent les capacités d'expertise et prennent tout naturellement en charge les secrétariats administratifs/techniques et assurent l'animation de groupes de travail. Trois cas de figure se présentent sur le terrain, dans des proportions sensiblement égales :

- un pilotage assuré par des techniciens des collectivités territoriales et de leurs groupements ;
- un pilotage assuré par des techniciens de l'Etat (DIREN, MISE) et des Agences de l'eau ;
- un pilotage mixte regroupant des techniciens appartenant aux deux groupes précédents.

• Le portage politique du projet est un atout majeur pour l'ancrage du projet sur le terrain et son appropriation locale. L'élaboration du SAGE ne se limite pas à une démarche exclusivement technique. Il s'agit également d'une démarche politique. A cet égard le rôle du président de la CLE est fondamental pour créer une dynamique de projet. Son implication concrète aux travaux d'élaboration (participation régulière aux réunions techniques, animation de réunions de concertation et de débats sur le terrain) est cependant très variable selon les SAGE. Il en est de même pour l'ensemble des élus qui sont membres de la CLE. Leur participation régulière aux réunions plénières de la CLE n'est pas systématique, car leurs motivations sur ce type de projets reste faible (comparées à d'autres domaines tels que l'aménagement du territoire ou le développement local, par exemple). Il a été noté que souvent les membres des Conseils régionaux et généraux se faisaient remplacer aux réunions par leurs suppléants. Pour un SAGE, la participation des vrais décideurs (c'est-à-dire ceux qui ont un mandat électif) au moment de l'élaboration constitue un enjeu de taille, car elle facilite ensuite le financement des actions du SAGE (ce sont les futurs partenaires financiers).

• La participation active des usagers est très variable selon les terrains. La difficulté d'impliquer les usagers dans le processus d'élaboration du SAGE est surtout visible pour les projets instaurés sur de grands périmètres. La tendance générale est de désigner comme membres permanents de la CLE des représentants des organisations professionnelles (chambres d'agriculture, chambres de commerce et d'industrie) qui parlent au nom des usagers mais n'expriment pas forcément les points de vue des acteurs locaux (agriculteurs et industriels). Cette question est plus facile à régler pour les « petits SAGE ». Mais de façon générale, certaines catégories d'usagers (en particulier les associations de protection de l'environnement, les riverains, les associations de consommateurs) restent peu associées aux groupes de travail (essentiellement faute de disponibilité des individus). Ce défaut de représentation équilibrée des points de vue en présence pose le problème de l'effectivité de la concertation. On tente d'y répondre en créant les commissions «extra-CLE» ouvertes aux acteurs locaux non membres de la commission, mais ces derniers sont amenés à exprimer uniquement un avis, sans prendre part directement aux décisions. On notera que cette concertation élargie ne concerne pas uniquement les usagers mais également les collectivités locales non présentes dans la CLE. On voit ici l'intérêt de la mise en place des commissions géographiques car elles permettent de délocaliser les débats et de ménager les sensibilités des élus locaux.

• L'intérêt d'assurer une fonction d'animation du processus et d'avoir un chargé de mission pour y pourvoir est aujourd'hui clairement démontrée sur le terrain. Selon les cas, elle est prise en charge soit par un technicien appartenant à la structure assurant la maîtrise d'ouvrage du projet, soit par une personne embauchée par cette même structure (création d'un poste), soit par un agent de l'Etat ou de l'Agence de l'eau mis à disposition de la CLE (pour la durée d'élaboration), ou par un bureau d'étude extérieur. L'animation du processus nécessite un véritable savoir-faire car elle présente plusieurs facettes :

- assurer le suivi des études techniques (adéquation entre les cahiers des charges et les résultats,

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

- respect du planning) et veiller à avoir des rendus clairs des études;
- traduire les résultats sous des formes communicables et compréhensibles par des non-spécialistes ;
- communiquer autour du SAGE (présence sur le terrain, diffusion d'information,...) ;
- entretenir des liens privilégiés avec les différents membres de la CLE, en particulier avec le président et les administrations.

• Les actions de terrain durant la phase d'élaboration sont souvent indispensables car elles apportent du « grain à moudre » pour la CLE et permettent d'asseoir sa légitimité. Compte tenu de la durée de la phase d'élaboration d'un SAGE (en moyenne 3 ans), le maintien de la mobilisation des acteurs autour du projet est difficile. Outre les efforts à réaliser en matière de management de la procédure, il est important que la CLE puisse être en relation avec la gestion quotidienne de l'eau sur le terrain. En d'autres termes, elle ne doit pas chercher à bloquer ou retarder systématiquement des projets émergents ou en cours, dans l'attente de l'approbation du document. Pour quelques SAGE, cette question a été abordée et la CLE a cherché à devenir un interlocuteur privilégié auprès des responsables de projets. Des réunions locales de discussion ont été organisées afin de réorienter si besoin les projets en question, en fonction des objectifs du SAGE.

• Les méthodes de travail sont plus ou moins innovantes selon les cas. Pour la moitié des SAGE en cours d'élaboration, les approches sectorielles de gestion de l'eau restent prégnantes et se retrouvent dans les modalités de conception des documents. Tout d'abord, les commissions de travail prennent en charge les thèmes de gestion de l'eau de façon sectorielle (qualité des eaux, hydrologie-hydraulique,...). Ensuite, l'élaboration du projet suit un déroulement séquentiel : les six étapes inscrites dans les textes se succèdent dans l'ordre proposé. Enfin, on donne la priorité aux réflexions techniques, en mettant l'accent sur les études. Pour l'autre moitié des projets, on observe un début de distanciation vis-à-vis des modes d'expertise traditionnels. Les efforts d'intégration qui sont faits se traduisent par la mise en place de commissions de travail organisées autour de thèmes transversaux (usages de l'eau, gestion globale de la ressource, gestion des espaces urbains/ruraux,...). Pour ces mêmes cas, le formalisme de la procédure est remis en cause : plusieurs étapes de travail sont menées de front et on procède par itérations successives pour affiner les objectifs et proposer des actions. Ces approches plus intégrées se retrouvent dans les cas de SAGE pour lesquels une base de connaissance importante pré-existe (la nécessité d'engager des études approfondies est moins forte que précédemment et on peut mettre l'accent sur la concertation).

46 – Le contenu des projets, l'exemple du SAGE Drôme

Comme le précisent les textes, un SAGE doit se composer d'un rapport et de documents graphiques qui permettent d'explicitier clairement les choix politiques faits en matière d'utilisation, de mise en valeur et de protection des ressources en eau (superficielle et souterraine) et des écosystèmes aquatiques. Le SAGE étant un outil de planification opérationnelle, les moyens d'action retenus pour atteindre les objectifs choisis doivent être précisés (dispositions réglementaires, dispositions techniques, procédures de gestion disponibles, outils financiers possibles, maîtres d'ouvrage concernés).

A l'heure actuelle, il est difficile de présenter le contenu type d'un SAGE dans la mesure où un seul projet a été approuvé : celui de la rivière Drôme. Cet exemple nous servira donc pour illustrer notre propos. Précisons cependant qu'il constitue un cas particulier qui ne peut être utilisé pour tirer des enseignements généraux.

Le SAGE de la Drôme couvre une superficie de 1700 Km². Son périmètre est situé sur une seule région et un seul département. Il englobe 79 communes, ce qui représente environ 45 000 habitants. La rivière est longue d'une centaine de kilomètres et se jette dans le Rhône (la confluence avec le fleuve forme un delta alluvial). Elle présente un lit très mobile et charrie une grande quantité de matériaux (environ 400 000 m³ par an). Son régime est très irrégulier du fait de l'influence du climat méditerranéen. A l'aval, le débit d'étiage est de 2,5 m³/s et le débit de crue atteint 965 m³/s (période de retour de 100 ans).

Les actions sur la gestion de la rivière ont démarré concrètement avec la réalisation d'un contrat de rivière entre 1990 et 1996 autour de trois thèmes : assainissement (contrôler les rejets domestiques et industriels en vue d'atteindre une qualité d'eau de baignade), hydraulique (restaurer le fonctionnement physique de la rivière) et valorisation du cours d'eau (acquisitions foncières et aménagement de berges ouvertes au public, actions de communication autour de la rivière).

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Le SAGE a été considéré comme une suite logique à ce contrat de rivière. Dès son émergence en 1992, il a reçu le soutien du Ministère de l'environnement qui voulait faire de la Drôme un site pilote. Le **tableau 14** présente le déroulement chronologique de la procédure.

Tableau 14

Étapes		Dates effectives
Emergence		1992
Instruction	Dossier préliminaire	Été 1992
	Consultation des communes	Printemps 1992
	Consultation du comité de bassin	Juillet 1993
	Arrêté de périmètre	15 octobre 1993
	Arrêté de CLE	28 décembre 1993
Elaboration	Séquence 1 : état des lieux	De septembre 1994 à novembre 1996
	Séquence 2 : diagnostic global	
	Séquence 3 : tendances et scénarios	
	Séquence 4 : choix de la stratégie	
	Séquence 5 : produits du SAGE	
	Séquence 6 : validation finale	Mars 1997
Approbation	Consultation locale	Avril 1997
	Consultation du comité de bassin	Juillet 1997
	Mise à disposition du public	
	Arrêté d'approbation	Décembre 1997

La CLE de la Drôme, composée de 44 membres, s'est réunie pour la première fois le 26 avril 1994. On peut noter que l'élection du président n'a posé aucun problème notable. Sa légitimité d'intervention sur ce thème a été reconnue d'emblée par ces pairs. Il a donc pu assurer dans de bonnes conditions le portage politique du projet. Au démarrage le secrétariat technique/administratif de la CLE a été pris en charge par la MISE qui a passé le relais à partir de juillet 1995 à un chargé de mission, recruté pour assurer cette fonction. Au côté de ce secrétariat, deux comités ont été constitués :

- un comité de pilotage de 16 membres, désignés lors de la première réunion, et se réunissant tous les 6 mois ;
- un comité technique de 12 membres, formé autour du président de la CLE, et se réunissant tous les mois.

Les connaissances acquises préalablement au SAGE ont permis d'éviter le lancement de nouvelles études importantes (seules quelques études et expertises complémentaires ont été réalisées durant l'élaboration du SAGE). En outre, la pré-existence de trois structures institutionnelles intervenant déjà sur la rivière a été un atout complémentaire pour la question de maîtrise d'ouvrage des études. Cette dernière a été confiée au Syndicat mixte de la rivière Drôme (créé en 1982). Compte tenu de ces éléments favorables, le SAGE a été élaboré dans de bonnes conditions et pour un coût relativement faible. Une enveloppe de 1 million de francs a été nécessaire pour assurer le salaire d'un chargé de mission (600 000 Frs), la réalisation d'études et d'expertises (200 000 Frs) et la production des documents (200 000 Frs). Ce coût n'inclut pas les prestations des techniciens des collectivités et des administrations, dont les salaires ont été pris en charge par leurs organismes. Le montage financier était le suivant : Ministère de l'environnement (20%), Agence de l'eau (40%), Conseil régional (20%) et Syndicat mixte (20%).

On notera que la démarche d'élaboration du SAGE a été directement intégrée à des approches de développement local. Cette intégration a été facilitée par l'existence sur le terrain d'actions de coopération intercommunales menées depuis une vingtaine d'années dans des domaines très divers (ceci montre l'importance de l'historique de gestion). Cette expérience d'intercommunalité a favorisé la dynamique de projet. Celle-ci a par ailleurs été maintenue grâce à des actions dans le domaine de l'eau réalisées par l'intermédiaire du contrat de rivière en cours.

Les principales actions inscrites dans le SAGE approuvé sont les suivantes :

- gestion quantitative des eaux : gel des surfaces irriguées pour l'agriculture, mise en place d'un plan de gestion des prélèvements (fixant un débit d'objectif à l'aval des prélèvements) et de gestion de crise sur tout le périmètre ;
- gestion physique du lit et des berges : contrôle du transit des matériaux, restauration et entretien du corridor végétal ;
- gestion qualitative : poursuite des efforts en matière d'assainissement, mise en place d'équipements spécifiques ;
- gestion des risques d'inondation : amélioration des connaissances de l'aléa et de la vulnérabilité des lieux habités, établissement d'un programme pluriannuel de restauration et d'entretien de digues ;
- gestion des usages : mise en place d'une charte de bon voisinage (afin de concilier les usages industriels, agricoles et les pratiques de loisirs aquatiques) ;
- information et sensibilisation : réalisation d'un programme de communication des actions du SAGE à destination du grand public.

Par ailleurs, un nouveau contrat de rivière doit être mis en œuvre pour réaliser les actions du SAGE et un observatoire de la gestion de la rivière et des milieux aquatiques sera mis en place. Enfin, les statuts juridiques du Syndicat mixte de la rivière Drôme vont être modifiés pour qu'il puisse jouer le rôle de Communauté locale de l'eau.

5 – Conclusion

Jusqu'à l'avènement de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, la planification de la gestion de l'eau en France est restée embryonnaire. Les outils disponibles jusqu'alors – qu'il s'agisse des cartes départementales d'objectifs de qualité, des schémas d'aménagement des eaux et des schémas départementaux de vocation piscicole – ne permettaient pas des approches globales de gestion. Cela pour plusieurs raisons. Tout d'abord, ces documents étaient institués par de simples circulaires (ministérielles ou interministérielles), ils n'avaient donc pas de véritable valeur juridique (ils constituaient des guides d'action qui n'étaient pas directement opposables). Ensuite, leur élaboration était conduite par l'Etat et associait peu les autres acteurs de l'eau. Enfin, leur périmètre d'application correspondait à des limites de territoires administratifs et non à des bassins versants hydrographiques.

En créant deux nouveaux outils de planification, les SDAGE (Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion de l'Eau) et les SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau), les pouvoirs publics ont marqué leur volonté d'organiser la gestion de la ressource à partir d'une vision qui se veut à la fois prospective, cohérente et rationnelle. A travers eux, on cherche à améliorer la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, en utilisant plus efficacement les dispositifs techniques, économiques, juridiques, ainsi que les capacités d'expertise existants. Il y a là également une tentative pour mettre en œuvre les principes de subsidiarité et de développement durable.

Cette démarche de planification engagée au plan national est en harmonie avec les orientations politiques formulées au niveau de l'Union européenne. A cet égard, signalons que la Commission européenne prépare actuellement une directive cadre dans le domaine de l'eau. Au vu des informations disponibles (projet), on peut considérer que les principes de cette directive vont dans le même sens que ceux définis par la loi sur l'eau de 1992. Elle vise en effet à : « renforcer la protection des écosystèmes aquatiques, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, et contribuer ainsi à assurer un approvisionnement en eau dans les quantités et les qualités nécessaires pour un développement durable ». En terme de planification, la réalisation de plans de gestion par ensemble hydrographique est envisagée.

Les SDAGE et les SAGE correspondent à une nouvelle génération de politique publique. A travers eux, les objectifs de gestion ne sont plus uniquement fondés sur des normes techniques, ni définis par rapport à un cadre réglementaire. Ils résultent de négociations faisant intervenir de multiples acteurs. De l'association de nouveaux acteurs, dès la phase d'élaboration des documents, on peut attendre une meilleure acceptation des décisions et leur application plus facile. Et de l'introduction des principes de gestion équilibrée de l'eau et des milieux dans ces documents, on peut

Attendre une intégration plus forte de l'environnement dans les politiques de gestion de l'eau.

En pratique, il est cependant difficile pour l'instant de mesurer les changements qui vont s'opérer et d'évaluer l'efficacité réelle du système. Notre analyse fait apparaître que des changements se produisent effectivement mais mais que l'évolution est simplement amorcée. Les SDAGE et des SAGE constituent des outils novateurs sur certains aspects mais on constate en même temps la survivance de pratiques traditionnelles. Sur le terrain, les pouvoirs publics semblent vouloir conserver la maîtrise des processus de décision et de négociation. Ce qui se traduit notamment par la lourdeur des procédures d'élaboration, encadrées administrativement et qui laissent peu de place à la participation de nouveaux acteurs. Les négociations sur les projets sont réalisées essentiellement entre les techniciens des administrations (services extérieurs de l'Etat, Agences de l'eau) et les élus des collectivités territoriales. L'implication d'autres catégories d'acteurs (en particulier les usagers de l'eau et les associations) reste encore faible. Le consensus sur la co-gestion de la ressource en eau qui existait déjà en pratique (entre Etat et collectivités) se trouve renforcé de fait. On retrouve le modèle traditionnel de démocratie représentative où les seuls acteurs habilités à prendre des décisions sont les administrations et les élus; les autres acteurs étant amenés à intervenir en tant que groupes de pression. En outre, en fonction des rapports de force qui existent entre ces deux catégories d'acteurs, mais aussi de la volonté d'aborder et de traiter les vrais problèmes de gestion, on aboutit à des documents plus ou moins prescriptifs et plus ou moins précis.

Au regard du contenu des documents, on peut constater que nombre de décisions prennent la forme de grands principes et traduisent plus une « philosophie de gestion » que des actions concrètes de terrain. Et quand des mesures relativement précises sont décidées, elles restent ancrées dans des logiques techniques et administratives traditionnelles. Il s'agit d'appliquer la réglementation, de construire de nouveaux équipements,.... Les nouvelles problématiques de gestion des écosystèmes apparaissent à la marge et on favorise très peu les politiques alternatives (modification des modes de gestion des milieux aquatiques, promotion des pratiques agro-environnementales, développement des techniques alternatives en assainissement pluvial urbain, lancement de politiques économes en eau,...).

En outre, le statut juridique de ces outils reste ambigu. Les notions de compatibilité et de prise en compte n'ont pas de définition claire. C'est donc au travers des contentieux et de la jurisprudence qui en découlera que l'on pourra mesurer la portée juridique de ces documents. Etant opposables uniquement à l'administration et non directement aux administrés, leur force dépendra également de l'usage qui en sera fait par la société civile. En d'autres termes, les citoyens et leurs associations feront-elles pression sur l'administration pour qu'elle respecte ses engagements ? A ce sujet, on peut supposer que du fait de leur publicisation (les décisions sont écrites et ont été rendues publiques), ces documents auront un effet contraignant pour l'administration.

La question centrale qui subsiste aujourd'hui et pour laquelle nous n'avons pas de réponse est la suivante : l'existence même des SDAGE et des SAGE va t'elle créer une dynamique nouvelle et durable en matière de planification (redéploiement de moyens existants ou développement de moyens nouveaux, évolution des pratiques des techniciens et réorganisation des services, inscription de la gestion de l'eau dans la politique d'aménagement du territoire,...) ?

Bibliographie sommaire

Agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, DIREN Rhône-Alpes - *SAGE mode d'emploi*.
Lyon : Agence de l'eau RMC, 1997, 33 p + annexes.

Boizard P, London C, Massin J.M., Sironneau J – *Lamy environnement, l'eau : eaux douces et eaux marines, gestion et police de l'eau, redevances et fiscalité, assurances et responsabilités*.
Paris : Lamy éditions juridiques et techniques, 1998.

Direction de l'eau - *Principaux textes applicables dans le domaine de l'eau*.
Paris : Ministère de l'environnement, 1995.

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.
Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Greff B et Hubert G - *Etude et suivi de quelques Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux entre 1993 et 1995.*
Paris : CERGRENE, Groupe Inter-bassins, 1996.

Hubert G - *Expériences concrètes d'élaboration des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Actes de la première rencontre nationale inter-SAGE, St Ouen, 4 et 5 novembre 1997.*
Paris : Groupe Inter-bassins, 1998, 100 p + annexes.

Retkowsky Y - *Une démarche cohérente et prospective pour gérer l'eau et les milieux aquatiques : les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux.*
Paris : Ministère de l'environnement (Direction de l'eau), 1997, 12 p + annexes.

A cette bibliographie sommaire, il faut ajouter la consultation des six SDAGE approuvés et du SAGE Drôme.

GLOSSAIRE

Agence de l'Eau (ou Agence Financière de Bassin) : Etablissement public à caractère administratif, placé sous l'autorité du Ministère de l'environnement. Elle est chargée de faciliter la mise en oeuvre d'actions de gestion de la ressource en eau au niveau des grands bassins hydrographiques. Elle est dotée d'une autonomie financière mais n'a pas de rôle de police des eaux ni de maîtrise d'ouvrage. L'Agence de l'Eau fonctionne selon le principe Apollueur-payeur, sur une base incitative et non coercitive : elle perçoit auprès des usagers de l'eau des redevances (calculées par rapport aux prélèvements sur la ressource et aux rejets dans les milieux aquatiques) et reverse ensuite les sommes perçues sous forme d'aides apportées aux maîtres d'ouvrage publics et privés (subventions, prêts, avances remboursables sans intérêt) pour financer des opérations dans le domaine de la lutte contre la pollution et de l'amélioration de la gestion de la ressource, qu'il s'agisse d'études ou de travaux. Les actions des Agences de l'Eau sont inscrites dans le cadre de programmes pluriannuels d'intervention (période de 5 ans). Le VIIème programme actuellement en cours couvre la période 1997-2002.

Agences de l'Eau	Superficie du bassin	Population du bassin
Seine-Normandie	96 600 Km ²	17 000 000 habitants
Artois -Picardie	19 600 Km ²	4 600 000
Rhin-Meuse	31 500 Km ²	4 000 000
Rhône-Méditerranée-Corse	130 000 Km ²	12 000 000
Adour-Garonne	115 000 Km ²	6 300 000
Loire-Bretagne	155 000 Km ²	11 500 000

Cartes départementales d'objectifs de qualité : Documents d'orientation en matière de lutte contre la pollution. Ces cartes sont établies par l'Etat à l'échelle des départements et non des bassins hydrographiques. Elles définissent, au regard de la qualité des eaux au moment où elles sont élaborées, des objectifs à atteindre à un horizon de 10 ans, compte tenu des usages de l'eau et des possibilités de financement prévisibles. Elles sont destinées à fournir un cadre d'action pour les services de l'Etat chargés de la police des eaux. On notera qu'environ 80% des départements ont mis au point une carte d'objectifs de qualité.

Collectivités territoriales : Personnes morales de droit public composées des communes, des départements et des régions. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont renforcé les compétences des collectivités territoriales en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Par voie de conséquence, elles sont devenues les principaux opérateurs en matière d'assainissement, d'alimentation en eau potable, mais aussi dans le domaine de l'aménagement des cours d'eau. L'Etat a cependant conservé l'ensemble de ses prérogatives en matière de police (police des eaux, de la pêche, de la navigation,...).

Comité de Bassin : Organe délibératif dont les attributions sont en relation avec les actions des Agences de l'Eau. Il est consulté notamment sur toutes les questions liées à la gestion de l'eau ainsi que sur les opportunités des travaux et des aménagements prévus au niveau des grands bassins hydrographiques. Il est également chargé d'adopter les

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

programmes pluriannuels d'intervention des Agences de l'Eau. Le Comité de Bassin est composé de trois collègues : collectivités territoriales, usagers de l'eau et Etat. Les représentants des deux premières catégories d'acteurs détiennent au moins les deux tiers du nombre total des sièges. La loi sur l'eau de 1992 a confié au Comité de bassin le rôle d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des SDAGE.

Comité national de l'eau : Organe consultatif réunissant des représentants des usagers, des collectivités territoriales, des administrations, des personnalités scientifiques et les présidents des Comités de bassin. Il a pour rôle d'exprimer des avis sur les projets de gestion de l'eau ayant un caractère national et local.

Contrat de rivière : Procédure contractuelle instituée en 1981 pour être l'instrument de réalisation des cartes départementales d'objectifs de qualité. Au départ le contrat de rivière était pour l'administration un moyen d'inciter financièrement les Apollueurs à réaliser des équipements d'assainissement et d'épuration. Très rapidement, ses objectifs se sont élargis et le contrat de rivière est devenu un véritable outil de gestion globale d'un bassin versant. Il propose un programme d'action sur 5 ans qui engage contractuellement les financeurs institutionnels (Etat, Agence de l'eau, collectivités territoriales) et les maîtres d'ouvrage (publics ou privés). La procédure de contrat de rivière s'inscrit aujourd'hui dans le cadre de la politique de planification de la gestion de l'eau (en relation avec les SAGE).

DDE : Direction départementale de l'équipement. Ce service extérieur de l'Etat est notamment chargé de la police des eaux et des milieux aquatiques sur certaines parties du département définies par le Préfet.

DDAF : Direction départementale de l'agriculture et des forêts. Ce service extérieur de l'Etat est notamment chargé de la police des eaux et des milieux aquatiques sur certaines parties du département définies par le Préfet.

DIREN : Directions régionales de l'environnement. Ce service extérieur de l'Etat, créé en 1991, est rattaché au Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement. Il élabore et met en oeuvre la politique régionale de l'eau dans les domaines de la qualité des eaux, de la protection des milieux aquatiques, de la gestion des ressources piscicoles, de la lutte contre les inondations,... Il n'a pas de rôle de police. La **DIREN de bassin** correspond à la DIREN de la région où le Comité de bassin a son siège.

Groupe Inter-Bassins : groupe de travail composé exclusivement de techniciens appartenant à l'administration (Ministère de l'Environnement et Direction Régionale de l'Environnement) et à deux établissements public administratifs (Agences de l'Eau et Conseil Supérieur de la Pêche). Il a été créé en avril 1992 pour accompagner la mise en œuvre des SDAGE et des SAGE. Concernant les SDAGE, ce groupe a produit notamment des notes techniques pour aider à la définition d'objectifs de quantité et de qualité dans les documents, à l'analyse des incidences économiques de l'outil, à la mise en place d'un dispositif de suivi (tableau de bord),... En ce qui concerne les SAGE, il a mis au point en particulier un guide méthodologique d'aide à l'élaboration des projets et un guide cartographique pour standardiser la présentation graphique des documents. Il a réalisé des plaquettes d'information et de communication pour améliorer la diffusion des outils sur le terrain. Il assure une veille technologique en suivant l'avancement des projets et en organisant un échange d'information. A ce titre, un réseau d'échange d'expérience sur les SAGE est en train de se mettre en place.

Mission interministérielle de l'eau : Organe consultatif créé en 1964 dont le rôle a été renforcé en 1971 avec la mise en place du ministère de l'environnement. Placé sous l'autorité de ce dernier, il réunit des représentants des différents ministères concernés par la gestion des usages de l'eau. Cette mission participe à l'élaboration d'une politique de l'eau consensuelle. Elle donne des avis sur les programmes d'investissements, sur les textes législatifs et réglementaires,...

MISE : Mission inter-services de l'Eau. Depuis 1992-1993, elle regroupe à l'échelle des départements les services de la DDE et de la DDAF pour coordonner l'exercice de leurs missions en matière de police des eaux et des milieux aquatiques. Elle a vocation à s'élargir pour intégrer d'autres services départementaux de l'Etat en vue de constituer « un pôle de compétence environnement ».

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS.

Gramado, RS, de 5 a 8 de Outubro de 1998

Préfet : Représentant officiel de l'Etat au niveau local. Chacune des 22 régions et des 96 départements français est placée sous l'autorité d'un Préfet. Dans l'exercice de ses missions, le Préfet s'appuie sur des services extérieurs (en particulier dans le domaine de l'eau : DIREN, DDE et DDAF). La création en 1964 de l'échelon de bassin a entraîné la mise en place d'un nouveau relais administratif : le **Préfet de bassin** (encore appelé Préfet coordonateur de bassin). Il s'agit du Préfet de région où le Comité de bassin a son siège (par exemple, la région Rhône-Alpes pour le bassin Rhône-Méditerranée-Corse, la région Ile-de-France pour le bassin Seine-Normandie).

Schémas d'aménagement des eaux (SAE) : Documents prévisionnels réalisés par l'Etat au niveau d'unités hydrographiques (mais pas nécessairement à l'échelle des bassins versants). Ils prennent en compte à la fois les aspects qualitatifs et quantitatifs de la ressource pour traduire plus précisément les objectifs nationaux en matière de planification (définis en 1978 sous la forme d'un schéma général de développement de la ressource à long terme), en les assortissant d'une évaluation financière et d'un échéancier prévisionnel des travaux envisagés, ainsi que des moyens à mettre en oeuvre pour satisfaire les divers usages de l'eau sur un territoire donné. La réalisation des SAE n'a pas rencontré le succès escompté. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cet échec: l'absence de valeur juridique du document, la lourdeur administrative de la procédure, la faible implication des élus locaux dans la démarche.

Schéma départemental de vocation piscicole et halieutique (SDVP) : Procédure instaurée par la loi du 29 juin 1984, relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. Le SDVP définit, sur un département et pour le moyen terme (10 ans), les orientations et les objectifs de gestion de ces milieux, tant sur le plan de leur protection, de leur restauration, que de leur mise en valeur. Ce document est issu d'une large concertation entre les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations de pêche et les associations de protection de la nature. Son intérêt est renouvelé aujourd'hui avec la mise en oeuvre des SAGE car il constitue une base de connaissance importante et directement utilisable lors de l'établissement d'un état des lieux durant l'élaboration d'un SAGE.

Figure 1

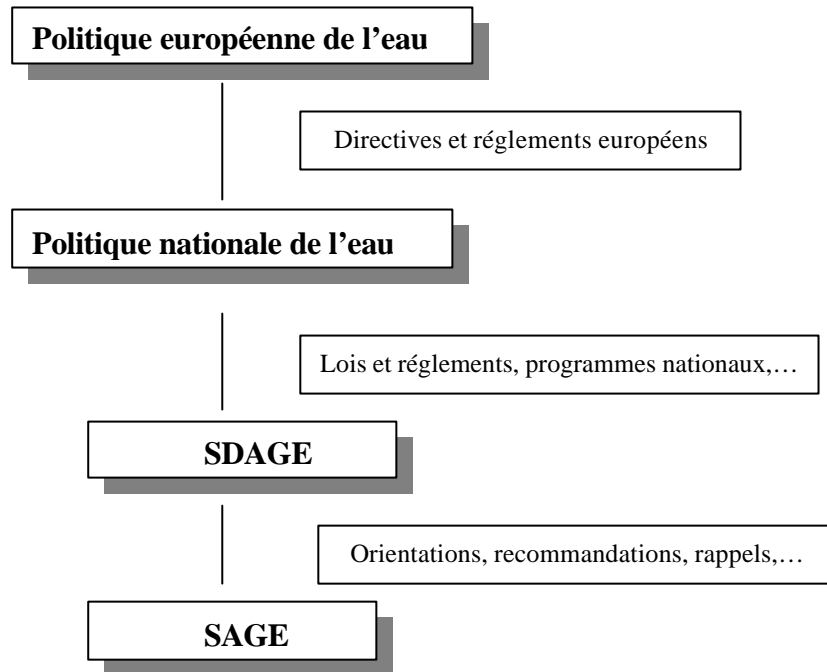


Figure 2

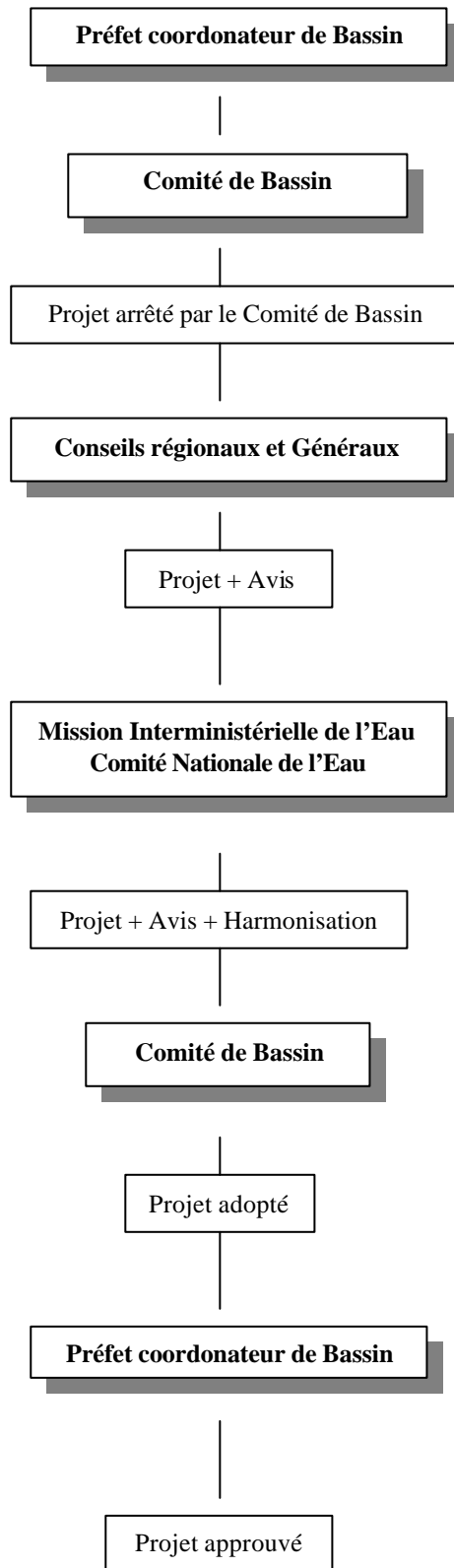


Figure 3

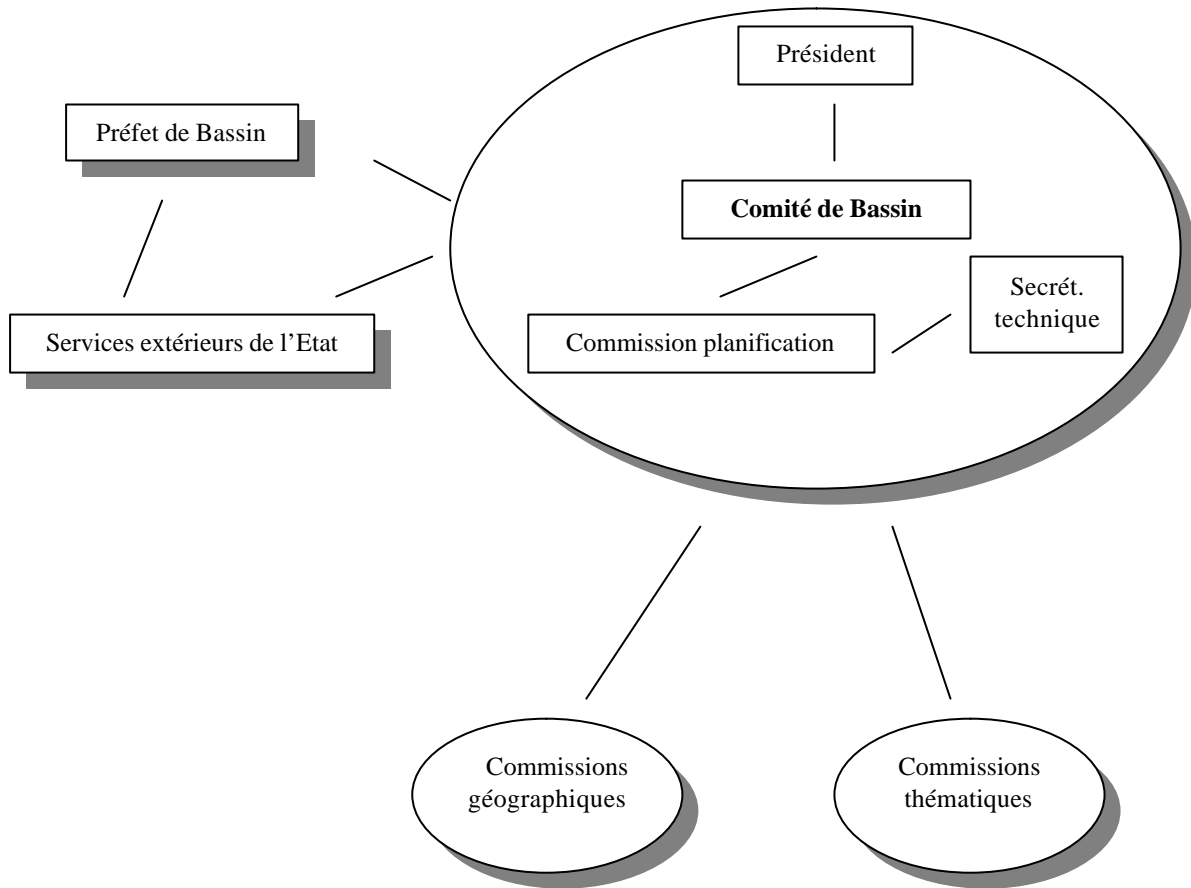


Figure 4

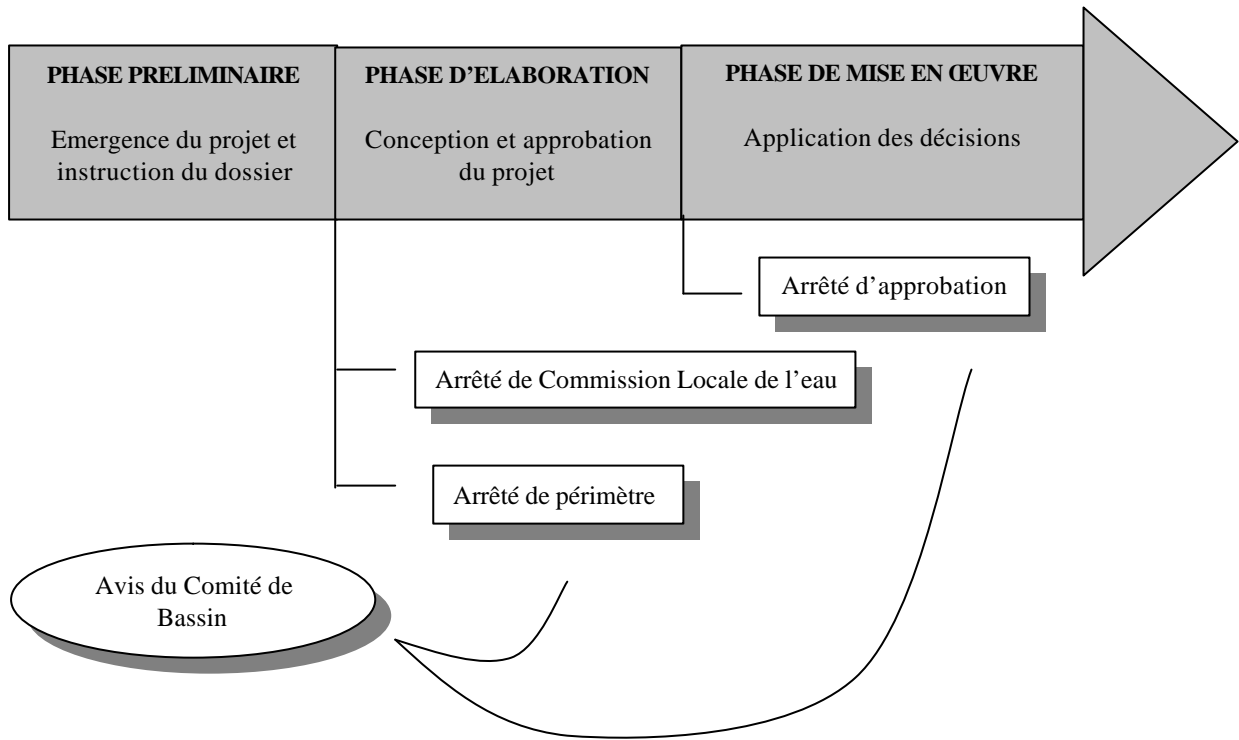


Figure 5

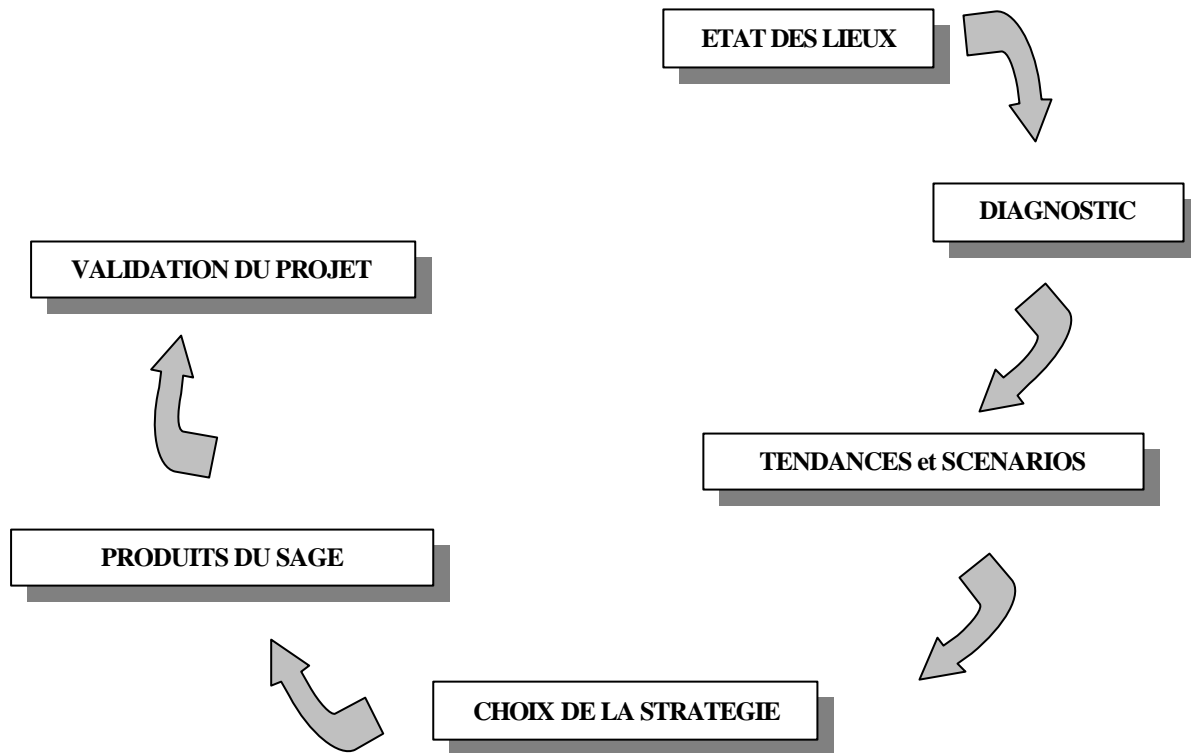


Figure 6

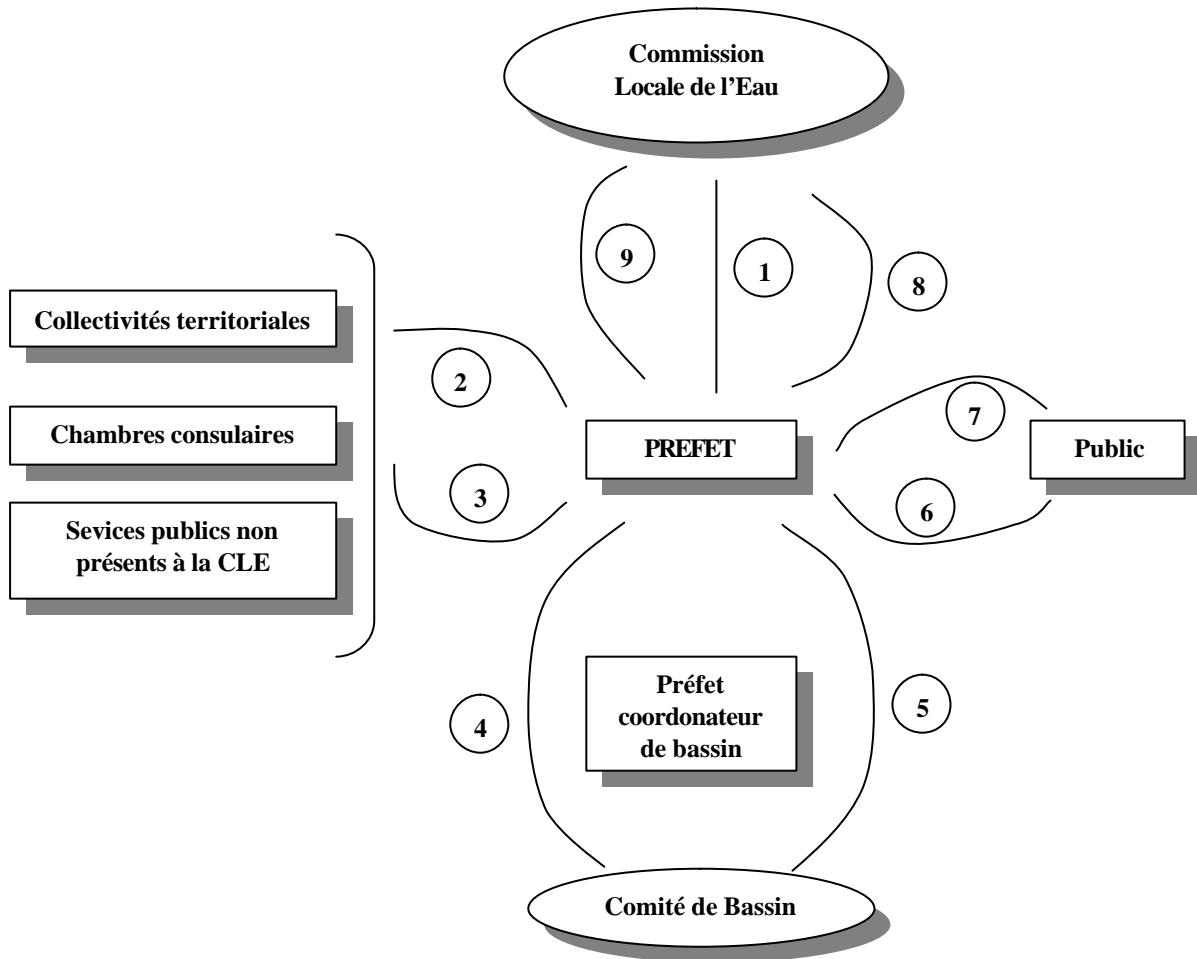


Figure 7

