



HAL
open science

SDAGE et SAGE. Cadre réglementaire et règles opposables en matière de gestion d'eau

François Bafoil

► **To cite this version:**

François Bafoil. SDAGE et SAGE. Cadre réglementaire et règles opposables en matière de gestion d'eau. 2024. hal-04569897

HAL Id: hal-04569897

<https://sciencespo.hal.science/hal-04569897>

Submitted on 6 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

SDAGE et SAGE. Cadre réglementaire et règles opposables en matière de gestion d'eau

François Bafoil, Centre de recherches internationales (CERI), Sciences Po/CNRS

Etude « *Aurons-nous toujours de l'eau ?* », Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts, 28 mars 2024.

<https://www.caissedesdepots.fr/blog/article/sdage-et-sage-cadre-reglementaire-et-regles-opposables-en-matiere>

Ce texte se rattache à une série de neuf articles issus d'une étude intitulée « *Aurons-nous toujours de l'eau ?* » conduite par François Bafoil, du CERI-Sciences po., avec le soutien de l'Institut pour la Recherche de la Caisse des Dépôts.

Cette étude repose sur des enquêtes de terrain qui se sont concentrées sur la région Nord-Aquitaine, par le biais d'une quarantaine d'entretiens directs conduits avec des acteurs de l'Agence de l'Eau Adour-Garonne, ceux de la région et des départements de Charente et Charente-Maritime ainsi que des exploitants agricoles. D'autres entretiens ont été conduits dans la région Bretagne, dans celle du Grand Est et de la Beauce dont il sera rendu compte ultérieurement.

Quatre parties composent cette série d'articles : les problématiques de l'eau, la complexité de la gouvernance, l'action locale et une partie conclusive.

Résumé :

Ce quatrième article porte sur les documents stratégiques d'agence et de bassin (SDAGE et SAGE) dont l'importance est décisive en matière de fixation des règles du jeu collectif de gestion de l'eau. Or ces règles se révèlent souvent largement distendues sous l'effet des puissants groupes d'intérêts locaux, professionnels et élus qui les aménagent à leurs profits. Nous détaillons et analysons particulièrement ici les limites qui grèvent la stratégie des SAGE.

La portée juridique du SAGE

C'est au niveau du périmètre de chacune des six agences de l'eau qu'est élaboré par le Comité de bassin le Schéma directeur d'aménagement de la gestion de l'eau (SDAGE) qui représente la stratégie d'aménagement de la gestion de l'eau. Ce que fait l'agence doit être conforme avec ce que demande le Comité de bassin qui fixe les grands objectifs. Puisque chaque agence comprend en son périmètre plusieurs sous-bassins, ce schéma se décline pour chacun d'entre eux par entités infra : le Schéma d'aménagement de la gestion des eaux (SAGE) qui doit être compatible avec le SDAGE, et les différents documents d'urbanisme avec lui.

La compatibilité implique un rapport de non-contrariété avec le document de rang supérieur.

La conformité implique un rapport de stricte identité ce qui suggère que le document de rang inférieur ne devra comporter aucune différence avec le document de rang supérieur

Le Comité de bassin qui élabore le document du SDAGE est composé de quatre collèges[1] : l'État, 20% ; les Collectivités territoriales, 40% ; les usagers économiques, 20% ; et les usagers non économiques : 20%.

Quant au SAGE, généralement porté par l'Etablissement public territorial de bassin (EPTB) qui se trouve sur les bassins versants et sous-bassins versants, il est élaboré par la commission locale de l'eau (CLE) qui regroupe trois collèges[2] : les représentants des collectivités territoriales (50%) ; ceux de l'État et des établissements publics (25%), ceux des usagers (économie : agriculture et industrie) et consommateurs (associations environnementales) (25%). C'est dire combien la CLE est censée incarner la démocratie locale et que de la mise en œuvre du SAGE dépend nombre d'équilibres territoriaux et une gestion pertinente de l'eau.

Or, si les SDAGE couvrent l'ensemble du territoire, il n'en va pas de même avec les SAGE qui ne couvrent, eux, que 55% du territoire.

La question se pose de savoir si le même cadre doit s'imposer à tous, dans la mesure où chaque territoire est particulier avec ses contraintes et son contexte politique propres. Peut-on imposer d'en haut une loi uniforme, sans égard à la logique de bassin très décentralisée qui prévaut sur le territoire français ? Par

ailleurs, l'on sait qu'il n'est pas possible de créer du droit local, ce que montre le champ d'exercice des règles du SAGE : la plupart d'entre elles sont le fruit des compromis passés entre les négociateurs qui les ont élaborées. Même si son règlement prévaut sur les communes de son ressort, son champ réglementaire est très restreint : il peut renforcer le droit qui existe mais pas en créer un nouveau.

De surcroît, il n'a pas le droit d'interdire ce qui n'a pas déjà été interdit par une autre réglementation. C'est aussi la raison pour laquelle le règlement du SAGE est opposable aux tiers (les acteurs économiques et le secteur privé), à la différence du SDAGE. Cela explique aussi pourquoi les règlements des SAGE sont adoptés souvent au terme de longs échanges, sinon de conflits, et qu'ils comprennent peu de règles. Plus qu'un règlement obligatoire, il représente un engagement des politiques publiques à un moment donné, révisable ultérieurement.

Les règles des SAGE : des limites sources de conflits locaux

Dans un travail en date de 2020[3], des chercheurs de Strasbourg ont cherché à comprendre l'homogénéité de l'ensemble réglementaire produit par les SAGE. Dans ce but, ils ont élaboré une typologie des règlements et des règles émis par les 57% des SAGE qui en 2017 disposaient de leur règlement (en 2020 ils sont plus de 70%).

De cette étude, il ressort que les quelques 104 règlements analysés incluent en totalité 543 articles qui correspondent dans la nomenclature des chercheurs à quelques 833 règles, chaque règlement ayant en moyenne huit règles, certains 27.

Ces travaux sont importants aussi pour comprendre ce qui est occulté dans ces documents, et dont on peut supposer qu'ils participent grandement de la conflictualité locale. Trois grands domaines sont couverts par ces règles : les milieux aquatiques : 44% des règlements les ciblent, et donc principalement les atteintes au milieu ; les modalités de gestion des eaux pluviales ; les prélèvements et les mesures visant à les limiter.

La première limite qui grève la stratégie des SAGE est la recherche du consensus à tout prix qui aboutit à ne pas traiter les sujets « qui fâchent » mais qui sont les causes véritables de la dégradation de l'environnement. Selon les auteurs, « les règles ayant pour cible la biodiversité, le lit mineur et la

continuité écologique sont surreprésentées par rapport à l'ensemble des règlements. A l'inverse, les règles sur l'assainissement, la limitation des rejets et la réduction des quantités prélevées sont fortement sous-représentées »[4]. Traduisons : le SAGE s'attaque aux conséquences et pas aux causes de la dégradation des milieux. En conséquence, ce qui touche aux épandages agricoles et certaines aires d'alimentation des captages d'eau potable ne sont pas investis. L'affrontement avec la profession agricole doit être à tout prix évité par les instances politiques et par les CLE qui ont fait du maintien du consensus leur règle d'or.

Il en va de même en ce qui concerne la gestion quantitative de la ressource par les CLE, objet des tensions les plus vives. La notion de « volume prélevable » est essentielle pour définir la répartition des usages dans un territoire donné. Or, elle ne fait l'objet de l'énoncé d'une règle que dans un cinquième des règlements (soit une vingtaine) et la moitié seulement d'entre eux les énonce précisément en définissant les catégories d'utilisateurs, les priorités d'usage, la répartition chiffrée. Par ailleurs, en dépit du fait que les documents officiels des SAGE font l'objet d'intenses négociations entre les différents acteurs de l'eau et ouvrent sur des compromis acceptés, les règles sont souvent ignorées, pas applicables ni sanctionnables. Des produits phytosanitaires qui devraient faire l'objet d'une interdiction ne sont ainsi pas mentionnés dans les textes : « On va interdire le glyphosate ! Comme si le SAGE allait interdire le glyphosate ! » s'étonne faussement une animatrice mentionnée par les autres de l'article cité.

Enfin, certaines situations locales peuvent se trouver sous la domination d'un acteur industriel dont l'importance dans le développement local est à ce point décisive qu'elle entraîne le contournement du règlement concernant les usages de l'eau. Si d'aventure l'eau lui est nécessaire en grande quantité, il en usera à sa guise et le règlement n'y fera rien. Le résultat se paie en règlements qui demeurent lettre morte au grand dam des responsables locaux : « A quoi bon - s'interroge devant nous un responsable de syndicat de rivière - un projet de règles sur les zones humides quand on ne parvient pas à protéger la ressource destinée à la consommation humaine ? ». Cependant, la responsabilité n'en incombe pas exclusivement aux acteurs privés (agricoles ou industriels). Les acteurs publics ne sont pas en reste, comme le prouve ce cas où la décision de faire passer une route sur une zone humide l'emporte au motif de ne pas créer du dissensus local.

Une vaste négociation s'engage ainsi autour de l'énoncé des règles et autour de leur application, pour faire en sorte, in fine, que chacun conserve sa marge : à l'État, le droit de cadrage de l'action quitte à le partager avec les puissants groupes d'intérêts locaux ; aux acteurs professionnels, celui de faire valoir leur ancrage et leur poids dans le champ local ; aux animateurs des programmes, la possibilité de se débrouiller dans ce qui apparaît un maquis d'intérêts finalement peu conciliables. Les rapports de force l'emportent aux dépens de la règle, censée incarner l'intérêt général, et le droit est distordu au gré des intérêts privés.

Ce qui semble faire défaut à ce dispositif pourtant essentiel, c'est la capacité pour la CLE de s'engager dans les voies du contentieux dans les cas où la règle ne serait pas suivie d'effet. Pareil défaut du dispositif éloigne l'une des propositions cardinales du modèle ostromien lorsque ce dernier pense la résolution des conflits sur les bases non seulement de la gestion communautaire des biens communs mais sur l'existence d'une instance dotée de pouvoirs de sanctions graduées.

Notes et références

[1] article L. 213-8 code de l'environnement

[2] article L. 212-30, code de l'environnement

[3] Sophie Lizard, Rémi Barbier et Sara Fernandez, « Réglementer au plus près des territoires : le cas de la ressource en eau en France », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 20 numéro 1 | mai 2020, mis en ligne le 04 mai 2020, consulté le 21 août 2023. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/28057> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/vertigo.28057>

[4] Sophie Lizard, Rémi Barbier et Sara Fernandez, *idem* p. 11