



Offre

## **Bilan de la gouvernance du SAGE estuaire de la Gironde et milieux associés en vue de sa révision**

**Rapport complet  
Novembre 2024**



Cette étude a bénéficié du soutien financier de



<b>1</b>	<b>ELEMENTS DE CADRAGE .....</b>	<b>5</b>
1.1	LES PRINCIPALES COMPOSANTES DU SAGE : PERIMETRE, GOUVERNANCE ET ENJEUX.....	5
1.2	UN BILAN INTEGRE A LA REVISION DU SAGE EN COURS.....	5
1.3	LA GOUVERNANCE : POINT FORT ET FAIBLE MAJEUR DES SAGE .....	6
1.4	UN CADRE COMMUN DOUBLE D'UNE SOUPLESSE D'ORGANISATION .....	6
<b>2</b>	<b>SYNTHESE DES DONNEES RELATIVES A LA PARTICIPATION A LA CLE ET A SON BUREAU .....</b>	<b>8</b>
2.1	A PROPOS DE LA CLE.....	8
2.2	A PROPOS DU BUREAU DE CLE .....	9
<b>3</b>	<b>UNE LECTURE QUALITATIVE DE LA GOUVERNANCE DU SAGE .....</b>	<b>10</b>
3.1	CONTEXTE TERRITORIAL ET HISTORIQUE RECENT .....	10
3.2	EVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DU SAGE DE SON EMERGENCE A AUJOURD'HUI.....	11
3.2.1	2006 – 2010 : <i>Elaboration du SAGE et adoption d'un avant-projet (CLE 1 à 14)</i> .....	11
3.2.2	2010 – 2013 : <i>Soubresauts autour de l'approbation du SAGE (CLE 14 à 16)</i> .....	14
3.2.3	2013 – 2020 : <i>Mise en œuvre du SAGE (CLE 17 à 27 et Bureaux 1 à 19)</i> .....	16
3.2.4	2020 – 2024 – <i>Vers la révision du SAGE (CLE 28 à 34 et Bureau 20 à 29)</i> .....	17
<b>4</b>	<b>ENSEIGNEMENTS DE LA SECONDE PHASE D'INVESTIGATION .....</b>	<b>19</b>
4.1	UN SAGE AYANT TROUVE SA PLACE ET SUSCITANT DES ATTENTES .....	19
4.2	A PROPOS DES INSTANCES DE GOUVERNANCE DU SAGE.....	21
4.2.1	<i>A propos de la CLE</i> .....	22
4.2.2	<i>A propos du Bureau de la CLE</i> .....	25
4.2.3	<i>A propos de commissions thématiques et autres instances associées</i> .....	26
4.2.4	<i>A propos des « moments CLE » et de la communication du SAGE</i> .....	26
4.3	UN COMPLEMENT D'ECOUTE AUPRES D'ELUS MEMBRES DE LA CLE SANS Y PARTICIPER .....	28
<b>5</b>	<b>REPONSES AUX QUESTIONS ISSUES DU CADRAGE ET PRECONISATIONS.....</b>	<b>30</b>
5.1	A PROPOS DE LA REVISION DU SAGE, UN TEMPS FAVORABLE POUR L'EVOLUTION DE SA GOUVERNANCE .....	30
5.2	RETOUR SUR LES QUESTIONS POSEES A L'ISSUE DE LA PREMIERE PHASE D'INVESTIGATION.....	30
5.2.1	<i>Différentes difficultés de mobilisation des élus au sein de la CLE</i> .....	30
5.2.2	<i>Ferments des relations entre la CLE et son Bureau</i> .....	31
5.2.3	<i>Lassitude certaine à l'égard des postures clivantes</i> .....	31
5.2.4	<i>Nécessité de diversifier lieux et instances accompagnant la dynamique du SAGE</i> .....	31
5.2.5	<i>A propos de la révision du SAGE</i> .....	32
5.3	PRECONISATIONS ET ORIENTATIONS PRIVILEGIEES.....	32
5.3.1	<i>Priorité 1: (Re)mobiliser les élus</i> .....	32
5.3.2	<i>Priorité 2 : Distinguer (et relier) les scènes de concertation</i> .....	35
5.3.3	<i>Priorité 3 : Communiquer plus largement à propos des enjeux du SAGE</i> .....	36
5.3.4	<i>Quelques options subsidiaires</i> .....	37
5.3.5	<i>Suites à donner concernant le bilan gouvernance</i> .....	38
<b>ANNEXE 1 - UNE LECTURE DES DONNEES TMOIGNANT DE LA PARTICIPATION A LA CLE DU SAGE ET A SON BUREAU .....</b>	<b>39</b>	
5.4	ANALYSE DE LA PARTICIPATION AUX REUNIONS DE LA CLE DU SAGE "ESTUAIRE DE LA GIRONDE ET MILIEUX ASSOCIES" .	39
5.4.1	<i>La composition de la CLE</i> .....	39
5.4.2	<i>Les réunions de la CLE</i> .....	40
5.4.3	<i>La participation globale à la CLE</i> .....	41
5.4.4	<i>La participation du collège A : représentants des collectivités territoriales et des EPCI</i> .....	44
5.4.5	<i>La participation du collège B : usagers, propriétaires, professionnels et associations</i> .....	48
5.4.6	<i>La participation du collège C : représentants de l'État et de ses établissements publics</i> .....	51
5.4.7	<i>Comparaison des taux de participation des trois collèges</i> .....	52
5.5	ANALYSE DE LA PARTICIPATION AUX REUNIONS DU BUREAU DE LA CLE DU SAGE «ESTUAIRE DE LA GIRONDE ET MILIEUX ASSOCIES" .....	53
5.5.1	<i>La composition et les réunions du Bureau de la CLE</i> .....	53
5.5.2	<i>La participation globale</i> .....	54

5.5.3	<i>La participation du collège A : représentants des collectivités territoriales et des EPCI.....</i>	56
5.5.4	<i>La participation du collège B : usagers, propriétaires, professionnels et associations.....</i>	57
5.5.5	<i>La participation du collège C : représentants de l'État et de ses établissements publics.....</i>	58
5.5.6	<i>Comparaison des taux de participation des trois collèges .....</i>	59
<b>6</b>	<b>ANNEXE 2 : LIEUX DES REUNIONS DES CLE ET PARTICIPATION .....</b>	<b>60</b>
<b>7</b>	<b>ANNEXE 3 - DATES DES REUNIONS DES BUREAUX ET DES CLE.....</b>	<b>62</b>
<b>8</b>	<b>ANNEXE 4 - PERSONNES ENQUETES .....</b>	<b>63</b>
<b>9</b>	<b>ANNEXE 5 - PARTICIPATION 3 LES MOTS POUR LE DIRE .....</b>	<b>64</b>
<b>10</b>	<b>ANNEXE 6 : PRATIQUES PARTICIPATIVES DANS LE CADRE DES SAGE .....</b>	<b>66</b>

# 1 Éléments de cadrage

## 1.1 Les principales composantes du SAGE : périmètre, gouvernance et enjeux

Cette mission est destinée à produire un bilan argumenté de la gouvernance du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux "Estuaire de la Gironde et milieux associés" (« EGma »), approuvé depuis 10 ans.

Le périmètre de ce SAGE englobe les bassins versants latéraux de l'estuaire, une partie du panache estuarien à l'aval et une partie de la zone fluviale sous influence estuarienne. Il est attaché à un périmètre de 3 800 km<sup>2</sup> comprenant 185 communes, dont 142 sont situées en Gironde et 43 en Charente-Maritime. A ce titre, il s'agit d'un « grand » SAGE, sachant que seuls 15% des SAGE dépassent une surface de 3 000 km<sup>2</sup>.

Depuis son élaboration, le portage du SAGE est assuré par le SMIDDEST pour le compte de la Commission Locale de l'Eau (CLE). **Pilier de la gouvernance du SAGE, la CLE compte 88 membres, classiquement distribués au sein de 3 collèges :**

- collège des collectivités territoriales accueillant la moitié de ces membres,
- collèges des usagers/propriétaires riverains/organisations professionnelles/associations comprenant plus de 25% de ces membres,
- et collège des représentants de l'Etat et des établissements publics.

**Un Bureau de CLE composé de près d'une trentaine de membres** est chargé de préparer les séances de la CLE et la production d'avis sur les projets pour lesquelles la CLE est obligatoirement consultée.

Enfin, le SAGE concentre son attention sur **10 enjeux caractérisés lors de son élaboration et dont chacun a donné lieu à l'édiction de dispositions et de règles** dans le cadre d'un Plan d'aménagement et de gestion durable et d'un règlement dédiés. Ces enjeux renvoient principalement :

- **À la qualité des milieux aquatiques au sens large** (ex. habitats benthiques, zones humides, écosystème estuarien, qualité des eaux superficielles et bon état écologique des sous-bassins versants),
- **Aux usages, activités et pressions d'origine humaine** (ex. pollutions chimiques, navigation, bouchon vaseux, risque inondation),
- **Aux relations et partenariats entre acteurs concernés** (ex. organisation des acteurs).

avec pour toile de fond un attachement à suivre et s'adapter aux changements globaux en cours.

## 1.2 Un bilan intégré à la révision du SAGE en cours

Sous l'autorité de la CLE, la révision du SAGE a débuté en 2022 pour une durée estimée à 5 ans, avec pour objectifs d'assurer la compatibilité des documents du SAGE avec le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 ainsi que d'approfondir certains enjeux et d'en intégrer de nouveaux. Conjointement, il est attendu de cette révision qu'elle constitue un temps fort de la concertation avec les acteurs du territoire.

D'ores et déjà, une première étude juridique et technique portant sur le SAGE actuel a été réalisée avec à la clef les enseignements suivants :

- le SAGE existant est compatible avec le SDAGE actuel tout en méritant des approfondissements pour ne pas risquer une incompatibilité,
- le SAGE dispose de marges de manœuvre pour aller plus loin sur certains sujets à enjeu (zones expansion crue, quantité d'eau, zones humides),
- le SAGE mérite d'intégrer le changement climatique dans ses dispositions et de renforcer ses liens avec certains acteurs de son territoire.

Par ailleurs, **un bilan du SAGE sera présenté courant 2025**. Une étude de mise à jour de l'état des lieux et du diagnostic du SAGE est en cours et se poursuivra en 2025.

### 1.3 La gouvernance : point fort et faible majeur des SAGE

Contrechamp et CEREJ ont largement contribué à l'évaluation nationale SAGE<sup>1</sup>. L'écoute des différentes parties prenantes de SAGE a abouti à constater que les principaux points fort et faible relatif à l'outil SAGE touchaient à la gouvernance :

- **Atout principal : le lieu de concertation et de dialogue qu'est la CLE**, lieu de débats présentant l'opportunité de rapprochements de points de vue divergents. En revanche, cette instance est plus rarement envisagée comme un lieu de résolution de conflits, davantage du ressort d'instances plus proches du territoire et des problèmes à traiter pour envisager des réponses opérationnelles finalisées. Au-delà ont été évoqués sa capacité à fédérer les acteurs concernés, un lieu propice au partage de la connaissance et à l'émergence d'une vision partagée des enjeux du territoire.
- En regard, les faiblesses renvoient à différents freins et obstacles, relatifs aux modalités de mise en place et de renouvellement de la CLE (les amenant à ne fonctionner que la moitié du temps), auxquels s'ajoutent des difficultés pratiques de mobilisation, de représentation, de rotation et de concertation des acteurs qui y siègent – ou sont sensés y siéger. En pâtissent notamment la notoriété et la légitimité de la CLE elle-même et dans certains cas de ses décisions.

Quant aux différents types de parties prenantes impliquées, il est possible de retenir :

- **Une difficulté à tenir mobilisés des membres élus même initialement motivés**, en lien avec des questions récurrentes sur leur mode de désignation ;
- **Des acteurs étatiques conçus comme « juge et partie »**, sujets à de possibles contradictions internes et des difficultés à suivre le SAGE ;
- **Un collège usagers disparate** marqué par des intérêts antagonistes.

Plus généralement, c'est **la culture de nombreux acteurs qui est interrogée**, qu'il s'agisse d'une **conception jacobine des politiques publiques** (portée par des acteurs étatiques et certains élus), de **difficultés de positionnement** (ex. des élus écartelés entre différents rôles : animateurs de débats, parties prenantes, arbitres), des **habitudes de « négociations discrètes »** (défendues par des acteurs puissants) ou encore **des difficultés à assurer un rôle de représentation** (concernant certains usagers et élus).

Au-delà, ressort la difficulté fondamentale des responsables de CLE à conjuguer en son sein un consensus entre acteurs et ambitions politiques à hauteur des enjeux.

### 1.4 Un cadre commun doublé d'une souplesse d'organisation

Les SAGE reposent sur **un principe de gouvernance fondé sur une représentation paritaire**, incarnée par la Commission locale de l'Eau (CLE) et distinguant en son sein 3 collèges représentant respectivement les collectivités, les usagers et l'Etat. Ce modèle original de participation institutionnalisée s'inscrit **dans la droite ligne de la création des comités de bassin** par la loi sur l'eau de 1964.

**Parmi les principes et règles applicables à la CLE**, on retrouve **cette composition en collège**, les modalités de désignation de ces membres notamment pour les élus, ainsi qu'une exigence, pas

---

<sup>1</sup> Evaluation nationale des SAGE, ministère de l'Environnement, Cerej, Oréade Brèche, Contrechamp, 2021.

toujours respectée dans les faits, de **tenir au moins une réunion par an**<sup>2</sup>. Une fois ces cadres posés, **la CLE ne connaîtra pas d'évolutions réglementaires significatives**, jusqu'au décret nouvellement paru (Décret n° 2024-1098 du 2 décembre 2024 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux) relayant un certain nombre de recommandations de l'évaluation nationale SAGE<sup>3</sup>.

Au-delà, l'évaluation nationale SAGE a permis de constater une liberté d'organisation appréciée des porteurs de SAGE, qui aboutit en pratique à des dispositifs structurellement proches, avec une CLE et des extensions aux fonctions complémentaires :

- une CLE, généralement conçue à la fois comme lieu de validation et d'entérinement des orientations et décisions prises au titre du SAGE et de partage de l'information. Elles se réunissent en moyenne 2 fois par an, davantage lors de l'élaboration du SAGE. Les effectifs de la CLE varient suivant la taille du territoire et son caractère interdépartemental et/ou régional.
- **un Bureau de CLE**, associant des représentants des différents collèges en charge de la préparation des décisions de la CLE et de la prise de certaines décisions nécessitant une forte réactivité (avis réglementaires). Près de 60 % des Bureaux se réunissent ainsi au moins 3 fois par an.
- Des commissions thématiques et/ou géographiques, essentiellement lieux de réflexion et d'échange destinés à alimenter les orientations et décisions de la CLE. Elles associent uniquement des membres de la CLE ou sont ouvertes à d'autres acteurs de manière générale ou à façon suivant les questions traitées.
- Si **les commissions thématiques** trouvent toutes leur utilité au stade de l'élaboration du SAGE, il s'avère généralement difficile de les faire vivre au-delà, sauf à ce qu'elles assurent le pilotage de certaines études ou d'autres démarches/procédures découlant ou associées au SAGE (ex. PTGE, inventaire zones humides).
- Les **commissions géographiques** sont pour leur part mobilisées dans le cadre de SAGE au périmètre important justifiant un travail d'écoute, de contact et de déclinaison de certaines priorités à une échelle infra.
- Dans ce contexte, le nombre de réunions de travail organisées par les SAGE est extrêmement variable entre 0 et 20, pour une moyenne de 4 par an.
- Par ailleurs, les membres de CLE peuvent également prendre parts seuls ou avec d'autres acteurs à **des comités de pilotage d'études** précises ou au pilotage d'autres démarches territoriales, telles que des SCoT ou des PLUi. Plus on se rapproche de ce type de lieu ou d'instance, plus le public est composé de techniciens.

---

<sup>2</sup> R.212-32 du Code de l'Environnement

<sup>3</sup> Décret consultable : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000050714429>

## 2 Synthèse des données relatives à la participation à la CLE et à son Bureau

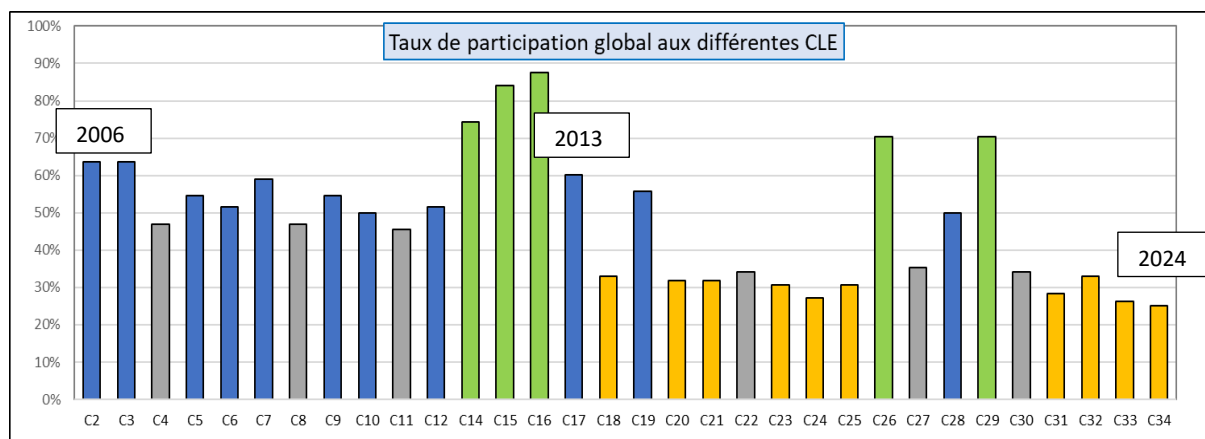
Au-delà du dépouillement complet des données fournies par le SMIDDEST figurant en annexe de ce rapport, sont partagés ici les principaux enseignements de la lecture que nous avons faites.

### 2.1 A propos de la CLE

- **Sur 18 années (2006 à 2023) avec un total de 34 réunions de CLE, le rythme a été globalement soutenu ou maintenu.** La seule année sans CLE correspond à la période de rédaction du projet de charte.

Nombre de réunions de CLE/an	3	2	1	0
Nombre d'années	4 années (2008/10 et 2021) Total 12 CLE	8 années (2006/07, 2013/2016n, 2022/2023) Total 16 CLE	5 années (2012, 2017/2020) Total 5 CLE	1 année (2011)

- **24 réunions se sont tenues sur Bordeaux ou périphérie.** A dater de 2021, 7 réunions CLE ont été organisées en divers lieux du périmètre du SAGE, 1 en visio (Covid), sans que l'on puisse y détecter d'effets notables sur la participation.
- **Le taux de participation global est de 45%** tout en enregistrant une nette baisse suite à l'approbation du SAGE en 2013 (CLE 16), avec un taux de 61% avant (CL2 à 16) qui tombe à 39% ensuite (CLE17 à 34).

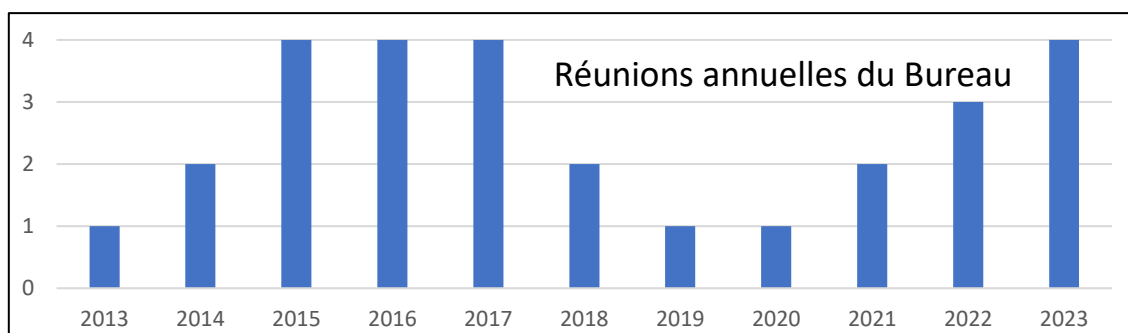


- Par son poids au sein de la CLE (50% des membres), **le collège des élus** influence fortement sur la participation globale à la CLE. **Son taux de participation moyen est de 41%** avec des élus représentants des syndicats Gemapiens participant davantage (51%) que ceux des communes et intercommunalités généralistes (37%).
- **Le collège des usagers, propriétaires, professionnels et associations** est le plus présent avec **un taux moyen de participation de 57%**. Mais comme pour les élus, cette participation a connu une décline relative suite à l'approbation du SAGE. Parmi ces porteurs d'intérêts, les acteurs environnementaux sont les plus assidus (63%), suivis de près par les acteurs économiques (59%).
- **Quant aux représentants de l'Etat et de ses établissements publics, le taux de participation moyen atteint 49%**, témoin de la même évolution que le collège des élus.



## 2.2 A propos du Bureau de CLE

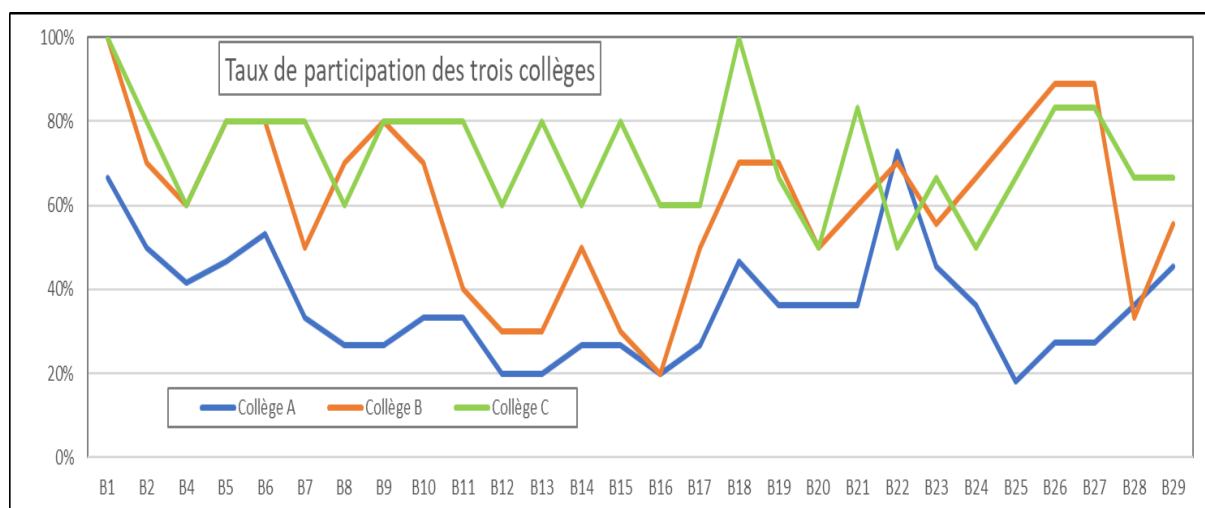
- **Le bureau de CLE s'est réuni 28 fois depuis sa mise en place en 2013** pour un total de 29 représentants



- **La proportion de chaque collège au sein de Bureau est le reflet fidèle des proportions observées à la CLE.**

Nombre de membres	Collège Elus	Collège Usagers	Collège Etat	Total
CLE	44 pour 41 institutions	26	18 pour 16 institutions	88
% représentation	50%	30%	20%	100 %
Bureau	13 avec présidence et vice-présidence	10	6	29
%	47%	32%	21%	100 %

- **Le taux de participation moyen au Bureau est de 50%**, supérieur de 11 points sur la période de fonctionnement de ce Bureau (2013/2023).
- **Subsistent cependant les écarts de participation des membres des différents collèges**, avec les taux moyens suivants : 36% pour les élus, 60,5% pour les usagers et 71,5% pour l'Etat et ses services. Cet écart supérieur de 20% (il était de 4% pour la CLE) témoigne de l'importance que revêt cette instance pour l'Etat.



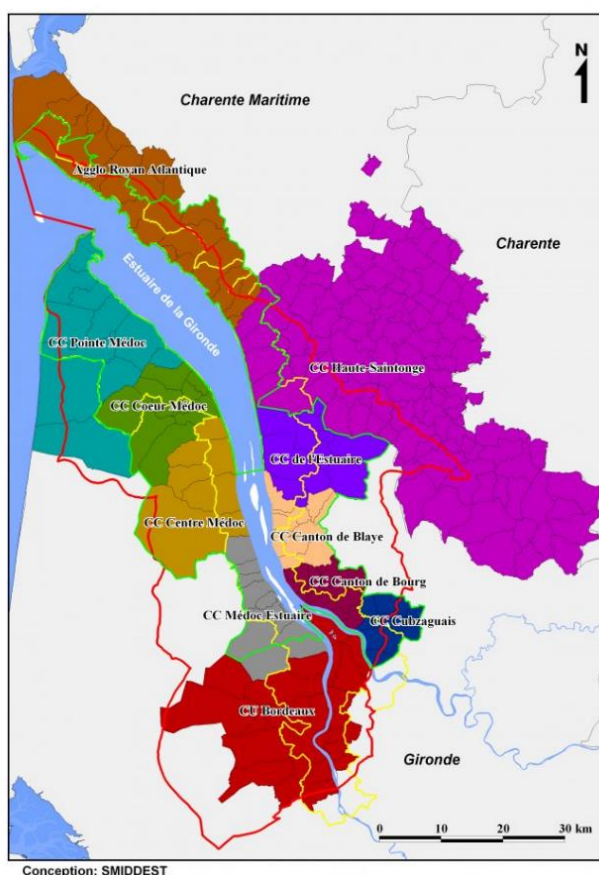
### 3 Une lecture qualitative de la gouvernance du SAGE

Ce chapitre résulte à la fois :

- **d'une lecture analytique des comptes-rendus de CLE entre 2006 et 2023** visant à envisager la manière dont la gouvernance du SAGE a été conçue et gérée sur cette période et les interrogations qui en découlent.
- **de la consultation de comptes-rendus de Bureaux de CLE** à partir de la période de mise en œuvre du SAGE (2013), sachant qu'il semble que la mobilisation de cette instance soit demeurée réduite lors de la phase d'élaboration du SAGE.
- **d'une série d'une dizaine d'entretiens** menés auprès de divers acteurs, ayant pratiqué la CLE de longue date et notamment avant l'approbation du SAGE, en veillant à la diversité de leur collègue au sein de la CLE.

#### 3.1 Contexte territorial et historique récent

**Avant 2000, l'estuaire est envisagé comme un espace « aux limites imprécises, séparé par une large voie d'eau et administrativement éclaté entre deux Régions, deux Départements et onze intercommunalités »<sup>4</sup>.** A partir de cette date, il est l'objet de deux générations du programme européen Leader. Ces programmes se focalisent sur la préservation de la qualité du cadre de vie avec un accent sur le patrimoine naturel, conçus comme vecteur d'attractivité touristique et de développement d'activités agricoles et touristiques. A noter que **le bilan du programme 2007-2013 conclut à une amélioration du cadre de vie, une préservation/amélioration des ressources naturelles et culturelles ayant bénéficié au développement du tourisme.** Quant à l'agriculture, elle est considérée comme restée en marge du programme.



<sup>4</sup> Extrait du Bilan du Programme Leader 2007-2013 Estuaire de la Gironde

**Concernant l'existence d'un territoire fondé autour de l'estuaire, ce bilan demeure mitigé** puisque la volonté du Médoc situé sur la rive gauche de l'estuaire de porter un programme en lien étroit avec le processus de création de 2010 à 2018 d'un parc naturel régional sur ce territoire vient contrevenir à la volonté d'acteurs de poursuivre une dynamique à l'échelle de l'estuaire. **Ces programmes ont été portés dès leur origine par le Syndicat mixte pour le développement durable de l'Estuaire de la Gironde (SMIDDEST) créé en 2001**, qui par ailleurs se voit confier à dater de 2010 la gestion du hotspot touristique du territoire que constitue le phare de Cordouan.

C'est ce même syndicat qui porte également depuis son origine la démarche associée au SAGE Estuaire de la Gironde et Milieux associés. **Les principales dates ponctuant cette démarche sont les suivantes :**

- 2004 : émergence
- 2005 : arrêté de périmètre
- 2006 : arrêté de création de la CLE
- 2007 : validation de l'état des lieux et du diagnostic
- 2009 : validation des tendances et scénarios
- 2010 : validation du projet de SAGE par la CLE
- 2010/2011 : consultations et enquête publique
- 2012 : rejet du projet de SAGE en lien avec dispositions relative à la cartographie des zones humides
- 2013 : adoption du projet de SAGE et arrêté d'approbation du SAGE
- 2013/2016 : contentieux administratif concernant le SAGE
- 2013-2022 : mise en œuvre du SAGE
- 2022 : validation par la CLE de la mise en révision du SAGE

**Le périmètre du SAGE** est aujourd'hui recoupé par deux Départements (Charente-Maritime et Gironde), onze intercommunalités dont deux communautés d'agglomération (Bordeaux au sud et Royan au nord). Depuis la réforme du découpage des régions de 2015, il est entièrement situé dans la Région Nouvelle-Aquitaine.

## 3.2 Evolution de la gouvernance du SAGE de son émergence à aujourd'hui

Comme indiqué dans la première partie de cette note, les marges de manœuvre laissées aux porteurs de SAGE en matière d'organisation de la gouvernance sont telles qu'il semble utile d'en décrire ici la teneur et la tonalité sur la base d'une lecture historique au travers de 4 périodes dont 2 se recoupent.

### 3.2.1 2006 – 2010 : Elaboration du SAGE et adoption d'un avant-projet (CLE 1 à 14)

- Une élaboration rapide, ralentie au moment d'approuver le SAGE

**Une première période** correspond aux CLE 1 à 14. Elle englobe la phase d'élaboration du SAGE depuis la réunion d'installation de la première CLE à la finalisation d'un avant-projet finalisé de SAGE et son adoption par la CLE, avant que celui n'entame le circuit traditionnel de diverses consultations (collectivités, comité de bassin) puis d'une enquête publique avant approbation définitive par la CLE.

Avant de nous focaliser sur la gouvernance, il est utile de souligner que **la durée de 4 ans entre l'installation de la première CLE (octobre 2006) et cette adoption d'un avant-projet (septembre 2010) est courte**, sachant que la durée moyenne d'élaboration des SAGE est estimée à 9 ans et que seuls 9% des 151 SAGE approuvés ne l'ont été qu'au bout de 5 ans. On pourra y voir sans doute le volontarisme du président et du directeur du SMIDDEST appuyé par un Bureau d'études disposant d'une expérience de ce type de démarche. Cependant, **cette rapidité est à relativiser** car le SAGE ne sera réellement approuvé que lors de la CLE 16, tenue en juin 2013, c'est-à-dire presque 3 ans plus tard, durée plus proche de la valeur moyenne.

- Une concertation ouverte marquée par différents choix notables

Concernant les faits caractéristiques de la gouvernance sur cette période, il paraît utile de relever plusieurs faits importants, parmi lesquels :

- **Un président membre de la CLE nommé au titre du Conseil général puis départemental de Gironde** et disposant d'un poids politique certain (député 2007/2017, conseiller général 1998/2015). Il a assuré la présidence de la CLE sans discontinuer jusqu'aux élections municipales de 2020 (CLE 27). Il formera sur toute cette présidence un binôme soudé avec le directeur du SMIDDEST,
- **Le choix de faire réaliser le SAGE en totalité par un Bureau d'études**, de la phase d'état des lieux à la rédaction des documents formalisant le SAGE (PAGD et règlement),
- **Une animation portée lors de l'élaboration par le directeur du SMIDDEST et le Bureau d'études** avec une animatrice dédiée qui disparaît formellement dès la 5<sup>ème</sup> CLE (janvier 2008). Un nouvel animateur apparaît dans une position plus affirmée en 2011 lors de la CLE 14.
- **Le choix de centrer l'animation du SAGE sur sa CLE** doublé d'un appel faible (voire nul) à un Bureau de la CLE pour le pilotage de la CLE et de préparation de ses décisions,
- **La mobilisation disparate et plus difficilement lisible d'instances complémentaires de la CLE.** La CLE 15 (2012) fait cependant état de nombreuses réunions sans trop de détails (Commissions, Groupes techniques scénarios, Groupes de rédaction, cellules administratives, réunions diverses). Sur ce point, les entretiens permettent d'estimer que la CLE a bien été située au cœur de la démarche, même si des études et certains dossiers thématiques du SAGE ont donné lieu à la mise en place d'instances dédiées le temps d'en assurer l'avancement (commission dont nous ne repérons que celle concernant les zones humides, comités de pilotage d'études, ...). Mais contrairement à d'autres SAGE, on notera l'absence d'une cohorte de commissions thématiques et/ou géographiques formelles issues de la CLE et en charge d'approfondir certaines questions. Ce qui n'empêche pas certains acteurs de considérer que ces instances ont pu avoir une utilité majeure concernant des thématiques à forte dimension technique dont la définition et/ou l'objectivation réclamaient ce type d'investissement associant essentiellement des acteurs techniques (ex. pollutions chimiques, dragage de l'estuaire, ...),
- **Le choix déterminant et suffisamment rare pour être souligné d'ouvrir la CLE à des non-membres de la CLE.** On ouvre plus habituellement les commissions thématiques associées à la CLE qu'à la CLE elle-même.

Ce choix de focaliser l'animation du SAGE sur sa CLE est conçu par son président comme assumé, sachant que **l'enjeu n°1 consiste initialement à faire exister l'objet principal du SAGE**, l'estuaire de la Gironde intégrant les territoires riverains entretenant un lien hydrologique avec l'estuaire proprement dit. Sur un plan thématique, l'enjeu principal justifiant son engagement renvoie aux projets de dragage (production de granulats), considérés comme allant à l'encontre des enjeux de valorisation de l'estuaire et de son patrimoine (cf. programme Leader). **Quant aux autres enjeux**, ils ont émergé lors de l'élaboration du SAGE avec cependant l'idée de **n'en omettre aucun pour s'assurer de la mobilisation d'un maximum d'acteurs**, même si ceux-ci ne se valaient pas et ne connaîtraient forcément pas le même investissement dans le cadre du SAGE.

**Le binôme formé par le premier président de la CLE (jusqu'en 2020) et le directeur du SMIDDEST** de l'époque a apparemment joué un rôle important dans la façon dont la gouvernance a été instaurée durant cette période. Bénéficiant d'un poids politique certain et déployant un engagement politique en faveur de la préservation des milieux naturels<sup>5</sup>, le président déclare aujourd'hui n'avoir pas cherché le consensus à tout prix. A ses yeux, la construction d'enjeux et d'une ambition forte pour le SAGE

---

<sup>5</sup> Aux dires de l'ancien président de la CLE, la préservation de l'estuaire face aux pratiques de dragage conjuguée à la volonté de valoriser le patrimoine naturel de l'estuaire (cf. volet tourisme programme Leader) ont constitué les principaux motifs du déclenchement de la démarche en faveur d'un SAGE.

appelait la mise sur la table de sujets marqués par des intérêts divergents et vecteurs de débats que la CLE avait pour mission de permettre de s'exprimer, tout en veillant à les étayer sur des informations fiables. Pour cela, deux adjuvants lui ont paru essentiels : l'engagement en tant qu'animateur de la démarche d'un directeur porteur des mêmes convictions<sup>6</sup> que lui et celui d'un Bureau d'études chargés de produire la connaissance nécessaire à l'objectivation de ces débats. Sans cela, sa crainte était de voir s'étioler la démarche.

Durant cette période, **la participation peut être jugée forte** et assez régulière sachant que la CLE se réunit 15 fois avant l'arrêté de 2013 portant sur approbation du SAGE. Le taux de participation s'établit à 61 % avec un pic à 88 % lors de la CLE 16 (juin 2013) qui approuve le SAGE, soutenu notamment par la participation bien plus soutenue par les membres du collège des représentants des usagers (collège 2) que par celle nettement plus faible des membres du collège des élus des collectivités (collège 1).

Une présidence et une animation privilégiant la portée environnementale de la démarche trouvent écho favorable ou non auprès des acteurs du collège 2. In fine, les enjeux impliquant des intérêts économiques (Grand Port maritime de Bordeaux, producteurs de granulats, monde agricole) et relatifs au dragage de l'estuaire (tant pour l'extraction de granulats que pour la navigation), à la préservation des zones humides (doublée de la définition de zones d'expansion de crues) et aux projets industriels prendront le pas sur les autres. Cette dynamique forte s'est globalement maintenue du fait des intérêts en jeu, porteurs à la fois d'enjeux forts tant pour les acteurs économiques que pour les acteurs environnementaux.

**Le fait également d'élargir la CLE à des non-membres** a sans doute contribué à « booster » les débats et la dimension participative de la démarche d'élaboration. De notre point de vue, ce choix témoigne de différents éléments :

- **une époque où les pratiques de concertation sont suffisamment récentes pour permettre d'en envisager des approches ouvertes sans trop de cadres.** En témoigne de notre point de vue, l'absence de distinction entre lieu d'échange, de délibération et de décision, et l'absence du recours classique dans ce type de démarches à un Bureau de CLE en charge de la préparation et de l'accompagnement des décisions de la CLE.
- **l'assurance politique du binôme président/directeur,** prêts à assumer une posture clivante comme déjà évoquée.

Cependant la lecture des comptes-rendus de CLE laisse entrevoir dans les débats à la fois **un déficit de maîtrise des ordres du jour et la difficulté à se situer dans une optique de planification.** Les débats autour de questions d'actualité autour de projets ponctuels l'emportent souvent à tel point que le président de la CLE finit par **opérer au stade des votes une séparation des membres de la CLE des non-membres et faciliter le recentrage des débats sur les sujets liés à la phase d'élaboration du SAGE.**

Enfin, **le sujet du zonage des zones humides avec pour objectif d'aboutir dans le cadre du projet de SAGE cristallise les débats** et amplifie des conflits latents entre association de protection de la nature et le monde agricole. Mise en regard d'une réflexion visant à retrouver des **zones d'expansion de crues (ZEC)** en bordure de l'estuaire qui font peser la menace de servitudes (menée dans le cadre du Programme d'Actions de Prévention des Inondations porté également par le SMIDDEST (PAPI)), il prend des proportions qui vont en faire un facteur de blocage. **Les extractions de granulats** via des échanges réguliers sur des demandes de projets **aboutit également aux mêmes types de tensions** avec les acteurs du secteur représentés par l'UNICEM, alors que le Grand Port de Bordeaux qui procède également à des dragages nécessaires à la navigation trouve autour de la dynamique du SAGE l'opportunité d'élaborer un plan de dragage qui bénéficient de l'assentiment de la CLE.

---

<sup>6</sup> Il est utile de noter que durant (tout ou partie) cette période deux salariées du SMIDDEST se partageaient officiellement le titre d'animatrice SAGE, qu'elles cumulaient avec pour l'une l'animation du programme Leader et pour l'autre une mission sur les zones humides portées par le SMIDDEST. La lecture des comptes-rendus de CLE ne permet pas de saisir clairement la nature et l'intensité de leur investissement sur l'animation du SAGE, qui est assurée par le président de la CLE, le directeur du SMIDDEST et au titre de l'apport de connaissances utiles aux débats, par le Bureau d'études accompagnant l'élaboration du SAGE.

**Cette période s'achève avec la CLE 14 qui valide le projet de SAGE**, auquel il reste un ultime parcours recouvrant diverses consultations (collectivités, comité de bassin) puis une enquête publique avant approbation définitive par la CLE.

### 3.2.2 2010 – 2013 : Soubresauts autour de l'approbation du SAGE (CLE 14 à 16)

À la suite de cette phase d'élaboration, la démarche aborde une période de tensions marquées qui vont retarder l'approbation définitive du SAGE, où l'on peut voir à la fois un écho :

- **à la rapidité d'élaboration du projet de SAGE** (un peu plus de 4 ans contre 9 ans en moyenne),
- au dispositif de gouvernance politique centré sur la CLE et relativement éloigné du territoire,
- **à la mise en avant d'objets de clivages lors de l'élaboration** (zones humides, pratiques de dragage), eux-mêmes témoins de différentes distinctions/oppositions structurant les acteurs (rural/urbain, amont/aval, rive droite et gauche, estuaire/territoires riverains, intérêts économiques/environnementaux, ...).

Cette période correspond à celle du **recrutement d'un nouvel animateur SAGE**, a priori pour assurer le suivi de la période d'instruction puis de mise en œuvre du SAGE. Notons que **celui-ci va effectivement assurer les missions d'animation du SAGE et notamment de sa CLE**, le directeur du SMIDDEST lui octroyant davantage de place.

Après la validation d'un avant-projet finalisé lors de la CLE 14, celui-ci entame un circuit de consultations réglementaires dont une procédure d'enquête publique.

La consultation des collectivités et acteurs du territoires (dont l'enquête publique) recueille de l'ordre de **6 à 700 contributions, dont une majorité importante sont défavorables au projet**. Même s'il ne s'agit pas d'un sujet nouveau, **la cartographie des zones humides** doublée de la crainte de voir des secteurs privés de drainage et du projet de création de zone d'expansion de crue inscrit dans le PAPI cristallise les oppositions. Elle résulte d'une mobilisation de la profession agricole, appuyée par des élus ruraux, ligüés notamment contre l'idée d'avoir, au travers de ces mesures, à protéger l'agglomération bordelaise des inondations.

A ce stade, un **bilan des enseignements de la consultation** est réalisé par une cellule associant le SMIDDEST aux services de l'Etat et à l'Agence de l'eau, avec à la clef des réponses aux questions posées. Puis **il est décidé sans passer par un Bureau de CLE, d'organiser fin 2012 une CLE en charge d'approuver le SAGE** (CLE 15 – nov. 2012). Après une quinzaine d'interventions, focalisées notamment sur les enjeux zones humides et risque inondation, **la majorité recherchée n'est pas obtenue** (quorum des 2/3 des membres présents ou représentés atteint et majorité de 2/3 de votes favorables non atteint avec 78 votants, 48 pour, 10 abstentions, 20 contre). A noter que les élus médocains expriment collectivement leur abstention et les élus de Haute Saintonge leur opposition face au projet.

Avant le vote sur le SAGE, avaient été soumises **des décisions concernant la gouvernance du SAGE** puisqu'après près de 2 ans d'arrêt, la CLE doit :

- **Procéder à l'élection d'un nouveau président**. Philippe Plisson, président depuis l'origine et seul candidat à sa succession est réélu à l'unanimité et désigner 2 vice-présidents, dont un élu médocain auquel il est formellement demandé d'exprimer son soutien au SAGE,
- **Entériner un renouvellement de la composition de la CLE**, doublée d'un passage de 66 à 88 membres avec intégration de structures de gestion de bassins versants, de 2 Associations Syndicales Autorisées, de 4 associations et de 2 administrations, ainsi que d'une suppression des suppléants,
- **Valider un projet de règles de fonctionnement de cette CLE**, avec notamment des précisions sur les modalités d'établissement du Bureau de la CLE (22 membres conformes aux équilibres au sein de la CLE prédéfinis pour les collèges Elus et Etat et à préciser pour le collège Usagers) et de commissions thématiques, approuvé à l'unanimité.

Lors de cette même CLE, est proposée la constitution de 3 commissions thématiques (zones humides, navigation, ressource halieutique) auxquelles les membres de la CLE sont priés de s'inscrire.

- Adaptation puis adoption du projet de SAGE puis attaque au tribunal administratif

La cellule se remet au travail en organisant notamment des **temps d'échanges rapprochés du terrain avec les élus et acteurs territoriaux** (Médoc, Blayais, Charente-Maritime) au cours desquels des craintes et des contestations s'expriment. En retour, **le porteur du SAGE et ses partenaires font œuvre de pédagogie, puis reformulent des dispositions**, apaisant les tensions.

**C'est un projet de SAGE qui est présenté six mois plus tard lors de la CLE 16 en juin 2013.** La présentation est agrémentée d'interventions d'experts (pollutions chimiques, migrants). Cette fois-ci, le SAGE est approuvé, moyennant 12 votes contre et 1 abstention, sur 81 suffrages exprimés. Ces oppositions demeurent associées aux enjeux des zones humides et du dragage (quelques communes du Médoc et de Haute Saintonge, Chambres d'agriculture 33 et 17, UNICEM, UNIMA et Viticulteurs du Sud-Ouest). En outre, est présentée une proposition de composition du Bureau de la CLE avec 27 membres, envisagée lors de la CLE 15 également validée. La question des commissions thématiques n'est en revanche pas révoquée.

**Le SAGE approuvé n'en subit pas moins dans la foulée deux attaques et demandes de suspension auprès du tribunal administratif** sur la forme et le fond. L'une très générale est portée par le syndicalisme agricole majoritaire et l'autre ciblée par l'UNICEM. La suspension immédiate est immédiatement rejetée, puis des réponses complémentaires sont produites et les jugements favorables au SAGE sont rendus en 2015, légitimant définitivement le SAGE. Le tout est cependant venu concurrencer le temps d'animation des instances et d'animation technique du SAGE.

Aujourd'hui, cette période est considérée par les acteurs interrogés comme la résultante de la posture du président de la CLE et du directeur SMIDDEST, conjuguant ;

- **priorité accordée à la portée environnementale du SAGE**, d'emblée défendue comme une réponse aux projets de dragage sur l'estuaire,
- **volonté de voir les sujets les plus conflictuels ouvertement mis en débat** dans le cadre de la CLE, envisagée à la fois comme une voie apte à faire avancer ces sujets et à faire exister l'estuaire et ses enjeux au-delà d'un cercle restreint d'acteurs directement concernés,
- capacité politique à encaisser les coups engendrés par les choix précédents.

### Questions associées

A l'issue de la présentation de ces deux premières phases de déroulement du SAGE, il est possible de se poser plusieurs questions :

- Est-ce qu'un **dispositif articulatif réunions de Bureau et plénières de la CLE** sans s'appuyer sur des commissions de travail thématiques ou géographiques permet de construire un projet de planification ?
- A l'échelle d'un vaste périmètre marqué par des frontières physiques importantes, est-il possible de **se passer d'instances géographiques** visant à se rapprocher des acteurs locaux concernés par le projet, pour les écouter et apporter des réponses à leurs questions spécifiques ? Ou une telle hypothèse porte-t-elle en elle la perspective de divisions défavorables à la dynamique et la cohérence du projet global ?
- Le choix de **ne pas craindre (voire de cultiver) certains objets clivants** est-il le seul apte à faire exister un périmètre et des objets difficiles à appréhender dans leur globalité ?
- Une **ouverture à des non-membres de la CLE** est-elle opportune pour des plénières ? Ne risque-t-on pas de voir des revendications conjoncturelles et/ou individuelles prendre le part sur la gestion d'une approche collective visant le moyen et le long terme.



- Est-il pertinent de **ne pas faire jouer un rôle « tampon » à un Bureau de CLE**, en charge de la préparation des décisions de la CLE ? Les échanges et arbitrages intermédiaires à attendre n'ont-ils pas la vertu de recentrer certains échanges sur le fond et/ou d'atténuer des conflits potentiels ?

### 3.2.3 2013 – 2020 : Mise en œuvre du SAGE (CLE 17 à 27 et Bureaux 1 à 19)

A dater de sa mise en œuvre, **la gouvernance du SAGE adopte un nouveau profil de fonctionnement, reposant en priorité sur le Bureau de la CLE** et non plus sur la CLE. Commandée par l'impératif de rendre régulièrement des avis sur des projets au regard du SAGE, l'adoption d'une telle configuration s'avère classique et clairement justifiée sur un périmètre concerné par de nombreux projets de ce type. C'est davantage la différence avec le dispositif antérieur reposant essentiellement sur la CLE qui peut étonner.

Le Bureau de la CLE va se montrer actif puisqu'entre fin 2013 et début 2020, il va se réunir à 19 reprises, soit en moyenne trois fois par an. Il accueille une trentaine de membres de la CLE respectant les équilibres de celle-ci ; ce qui fait, aux dires des acteurs consultés, qu'il s'agit d'une sorte de « *mini-CLE* », capable de rendre des décisions fondées. Et si à la suite des difficultés rencontrées lors de l'approbation du SAGE, l'ambiance sera « *assez froide* » entre les membres, ce Bureau va rapidement trouver la vitesse de croisière et la qualité d'échanges nécessaires à en faire le moteur du SAGE.

**La CLE adopte pour sa part un fonctionnement classique**, consacré à un retour sur les avis sur les dossiers réglementaires examinés en Bureau, à la validation du programme d'animation subventionné par l'Agence de l'eau notamment et à quelques retours d'informations sur des études et actualités. Elle n'est plus aussi ouverte qu'auparavant et accueille essentiellement des intervenants techniques présentant des travaux jugés utiles aux membres de la CLE. Elle connaît **une chute de participation significative** avec un taux moyen global baissant d'un tiers dès le début de cette période de mise en œuvre (participation moyenne aux CLE tombe à 39 % jusqu'à aujourd'hui alors qu'elle atteignait 61 % pour les périodes précédentes réunies) pour ne retrouver des couleurs que lors des périodes de renouvellement de la CLE, avec des taux de l'ordre de 70 %.

En termes de participation sur la période de 2013/2023, le taux global aux Bureaux s'établit à une moyenne de 50 %. Concernant les collèges, le Bureau n'échappe pas au phénomène de « sous-participation » des membres du collège 1 déjà observé au niveau de la CLE dépassant tout juste 30 %. On peut même considérer qu'il l'amplifie. Ce constat pose forcément question dans le cadre d'une instance chargée notamment de rendre des avis à l'autorité réglementaire. Le collège 2 demeure mobilisé de façon cohérente tant au Bureau qu'à la CLE avec des valeurs supérieures de 10 et 12 points par rapport à la moyenne globale. Quant au collège 3, il apparaît hyper mobilisé dans le cadre du Bureau avec une participation moyenne atteignant 71,5 %, soit plus de 20 points de plus que la moyenne globale. Dans le cadre de la CLE, sa participation est proche de la moyenne avec 4 points de plus.

**Concernant les commissions et autres instances associées au SAGE**, une commission zones humides ouverte à tous les intéressés, continue à se réunir pour suivre les investissements sur cette thématique, dans le cadre de suivi d'études, de réflexion stratégique autour de la valorisation de la connaissance, d'informations réglementaires. Se réunit également un groupe consacré aux pollutions chimiques, qui n'est cependant constitué que de chercheurs et de techniciens. Un groupe ressources halieutiques est également fondé à une époque avec un certain nombre de projets réalisés mais dont la mise en œuvre a été compliquée voir impossible pour diverses raisons.

**L'animation demeure sous la responsabilité du même animateur dédié de 2011 à 2019**. Il va par ailleurs bénéficier de l'étoffement progressif de l'équipe du SMIDDEST, lui-même toujours syndicat porteur du SAGE (animation zones humides, animation qualité de l'eau/pollutions chimiques, stage sur



la ressource halieutique, mission SIG), lui permettant de demeurer focaliser sur le SAGE et notamment l'animation de la CLE et de son Bureau.

Parmi les faits marquants de cette période, il est possible de retenir **une menace de « grève des avis » de la CLE, reprochant au Préfet de ne pas suivre ces avis**. Cette réaction ne résulte pas d'une approche de principe mais du constat qu'un certain nombre d'acteurs ne respectent pas la séquence EVITER-REDUIRE-COMPENSER pour le volet zones humides. Pour les responsables de la CLE, c'est la crédibilité du SAGE et de son enjeu qui sont en jeu. La menace ne sera cependant pas mise à exécution.

Plus généralement, **cette période a permis de pacifier les tensions autour du SAGE et d'instaurer une dynamique partagée**, qui a par exemple accompagné la définition d'un plan de gestion des sédiments (lié au dragage du chenal de navigation notamment) de l'estuaire dans une atmosphère considérée comme constructive. En revanche, **la fin de la période est marquée par des questions de management interne** au SMIDDEST, engendrant une vague de départs dont celle du directeur, avec un temps de vacances. L'animateur SAGE quitte son poste en 2019 et une nouvelle animatrice arrive en suivant, encore en poste en 2024.

### 3.2.4 2020 – 2024 – Vers la révision du SAGE (CLE 28 à 34 et Bureau 20 à 29)

La dernière période débute entre 2019 et 2020 avec un renouvellement des personnes en charge du pilotage du SAGE :

- À la suite des élections municipales de 2020, le président historique de la CLE laisse son siège à une élue issue du Médoc, conseillère départementale de la Gironde et députée de la 5<sup>ème</sup> circonscription de Gironde de 2007 à 2017 puis réélue en 2024,
- Le SMIDDEST connaît quant à lui l'arrivée d'un nouveau directeur et d'une nouvelle animatrice SAGE ainsi que d'une nouvelle animatrice zones humides.

Par ailleurs, **le fonctionnement est affecté par l'épisode Covid**, guère favorable à des démarches ayant vocation à rassembler des acteurs issus de différents horizons et qui mettra la plupart des CLE à l'arrêt pendant près d'un an et demi. La nécessité de renouveler la CLE en nommant de nouveaux élus à la suite des élections municipales et au sein des intercommunalités se trouve également entravée. L'absence de délai imposé au processus de nomination des élus par les Associations départementales des Maires de France ne facilite pas le processus. In fine, il faudra donc attendre un an après les municipales pour qu'une nouvelle CLE (CLE 28) soit organisée en visio-conférence pour procéder à l'élection de la présidente et des vice-présidents de la CLE. Pour des raisons de quorum, le Bureau et les règles de fonctionnement de la CLE ne seront validés que lors de la CLE 29 en présentiel. Quant aux **Bureaux de CLE**, ils paraissent moins affectés, tout en maintenant un fonctionnement ralenti entamé dès 2018/19 (2019 et 2020 (1) et 2018 et 2021 (2) contre 4 par an entre 2015/16/17 et avant de retrouver un rythme plus soutenu en 2022 et 23 (3 et 4)).

Intervient ensuite la décision de réviser le SAGE prise en 2022 pour une durée estimée à 5 ans, avec pour objectifs d'assurer la compatibilité des documents du SAGE avec le SDAGE Adour-Garonne 2022-2027 ainsi que d'approfondir certains enjeux et d'en intégrer de nouveaux. C'est dans le cadre de cette dynamique qu'est également prise la décision de faire un point sur la gouvernance, dans le cadre d'une étude dédiée.

Si aucun élément formel dans les différents comptes-rendus consultés justifie ce choix, c'est le constat de **la difficulté à mobiliser les acteurs** notamment dans le cadre des CLE qui motive les pilotes de la démarche à lancer une telle initiative. Constat vérifié lors de notre analyse des données sur la participation : si la CLE a connu un regain de participation dans le cadre de la mise en place d'une nouvelle CLE affectée par le Covid en fin 2021 (CLE 21 avec 70 % de participation), elle retrouve rapidement des niveaux extrêmement bas, situés en 35 et 25 %, identiques à ceux caractérisant les CLE 20 à 25 entre 2015 et 2018. Ceci amène à penser qu'il s'agit d'un phénomène structurel. **Quant aux Bureaux de CLE, ils se tiennent à 10 reprises** entre fin 2020 et fin 2023 retrouvant une moyenne de

l'ordre de 3 fois par an. **La participation y demeure stable** avec une moyenne autour de 50 %, qui n'évolue pas de façon significative, sachant qu'il constitue le principal lieu transversal de débat associé à la démarche.

Sans attendre les enseignements de cette étude, **l'équipe d'animation du SAGE lance une initiative ambitieuse** visant à (re)mobiliser les membres de la CLE dans un cadre nouveau en leur **offrant (in)formation autour de thèmes jugés à enjeu pour le SAGE**. C'est ainsi que **sont créés les moments-CLE**, avec 4 sessions organisées courant 2023. Ils ont respectivement pour thèmes : *l'écosystème estuarien* (mars 23/23 participants), *les zones humides* (mai 23/20 participants), *la qualité de l'eau* (sept 23/26 participants) et *le SAGE pour qui et pour quoi ?* (déc. 23/30 participants). Ces demi-journées présentées comme étant de la formation conjuguent des exposés du SMIDDEST et/ou d'experts techniques invités ainsi que des visites de réalisations de terrain (réserve naturelle, ouvrage à marée, prairie humide, ...). Le public visé, élus, n'est finalement pas celui retrouvé lors de ces moments où l'on retrouve davantage les acteurs usagers, les représentants de l'Etat et les techniciens des structures du collège 1. Le Bureau de la CLE de novembre 2024 réitère toutefois l'intérêt de poursuivre ces moments qui ne trouve pas le public élu mais qui reste utile pour les partenaires et propose une mise en avant de projets et d'acteurs du territoire.

### Questions associées

A l'issue de la présentation de deux périodes de mise en œuvre du SAGE, il est possible de se poser différentes questions parmi lesquelles :

- **A propos du déficit de participation des élus** : Le constat d'une difficulté de mobilisation des élus au sein de la gouvernance du SAGE est patent. Appelle-t-il en particulier une réflexion sur les profils des élus à y associer ? A l'heure d'évolutions importantes concernant l'intercommunalité intervenues depuis la mise en œuvre du SAGE (MAPTAM, NoTRé, Gemapi), envisager de privilégier ou d'associer la nomination d'élus issus des 11 intercommunalités du territoire à celle d'élus communaux dont le mode de désignation serait à revoir (en veillant à leur motivation et à leur répartition sur le territoire), notamment au regard de leurs compétences sources de pression ou de préservation des milieux ? Et dans une telle éventualité, comment ne pas forcément perdre le contact avec les élus des communes du périmètre ?
- **A propos de la relation entre la CLE et son Bureau** : La mise en place d'un Bureau assimilable (et assimilée) à une « mini-CLE » comptant une trentaine de membres aboutit-elle à marginaliser une CLE pléthorique de 88 membres, avec des effets délétères sur la participation ? Le fait que la CLE joue en quelque sorte le rôle de chambre d'enregistrement de décisions prises de fait en Bureau affecte-t-elle sa position de « parlement local » de l'eau et accentue-t-elle sa faible légitimité ? Si l'on admet à la suite des acteurs interrogés que le Bureau de CLE actuel est une instance adaptée aux débats entre acteurs et que ce n'est pas le cas de la CLE, faut-il envisager de réduire l'effectif de la CLE pour lui donner la place et la légitimité qui lui revient ?
- **A propos de la façon de poser et traiter les objets du SAGE** : Dans quelle mesure le choix d'un SAGE politique clivant sur certains sujets adoptés lors de l'élaboration du SAGE était-il tenable lors de sa mise en œuvre ? Et à l'occasion de la révision du SAGE, faut-il revenir ou non sur une telle approche ouvertement supportée par les responsables politiques et techniques de la CLE à l'époque ? Si ce n'est pas le cas, quelle autre posture adopter ?
- **A propos d'accompagnement de la dynamique du SAGE au-delà de la CLE et de son Bureau** : quel peut/doit être le recours à des instances ou initiatives complémentaires (commissions thématiques, commissions géographiques, moments CLE, communication plus large, ...) ?
- **A propos de la révision du SAGE** : Faut-il d'emblée valoriser le processus de révision du SAGE pour instaurer de nouvelles modalités de fonctionnement de la gouvernance ?

## 4 Enseignements de la seconde phase d'investigation

À la suite de la phase de cadrage approfondie et à la formulation d'un certain nombre de questions, une seconde vague d'entretiens individualisés a été conduite auprès d'un panel diversifié d'acteurs membres de la CLE. Sont présentés ici une approche synthétique des enseignements de ces entretiens. Le tableau suivant décompte l'ensemble des acteurs consultés lors des deux phases successives d'investigation.

	Collectivités	Usagers	Etat	Animation Smiddest	TOTAL
Elus	11	1	/	/	12
Techniciens	6	4	1	3	14

On retiendra ici que :

- sauf exception, les acteurs repérés ont répondu positivement à notre sollicitation, à considérer comme le premier témoignage de leur intérêt et attachement pour la démarche SAGE.
- Les propos tenus sur le SAGE, ses instances et leurs évolutions sont globalement cohérents avec ce que nous avons relevé lors des entretiens de cadrage, d'autant plus qu'un effectif conséquent de ces acteurs sont membres de la CLE d'assez longue date. Le fait d'être proche ou éloigné de la démarche et de sa dynamique tient naturellement au temps nécessaire à l'appropriation de la démarche SAGE, mais également à la capacité des acteurs à se mobiliser dans ce cadre.

A ce titre, deux facteurs semblent avoir jusqu'à ce jour joué sur leur degré implication, résumables de la façon suivante : pour participer régulièrement, mieux vaut être acteur porteur d'enjeux concernant l'estuaire au sens strict (plutôt qu'acteur issu des territoires riverains) et technicien de la structure que l'on représente (plutôt qu'élus surtout en ce qui concerne les collectivités).

### 4.1 Un SAGE ayant trouvé sa place et suscitant des attentes

Avant même d'examiner les constats relatifs à la gouvernance du SAGE, il semble utile de souligner les grandes lignes du SAGE et comment il est appréhendé aujourd'hui par les acteurs enquêtés lors des deux phases d'investigation (cadrage + approfondissement).

<b>Le SAGE, principal outil/démarche contribuant à la reconnaissance de l'espace estuaire et à ses problématiques</b>	Sur ce point déterminant de l'utilité du SAGE, il est possible de considérer que le but des promoteurs initiaux de la CLE est atteint : <ul style="list-style-type: none"> <li>- L'estuaire est un milieu dont il est nécessaire de se préoccuper,</li> <li>- Le SAGE et la CLE constituent des outils propices à répondre à ces enjeux. On peut d'ailleurs y voir un écho aux principaux thèmes investis par le SAGE avec à la clef des tensions et des avancées variables (dragage de l'estuaire, zones humides rivulaires, rejets chimiques, ...).</li> </ul>
<b>Mais une démarche perçue comme lourde et complexe d'autant plus qu'il est souvent difficile d'en percevoir la portée</b>	Pour un certain nombre d'acteurs notamment ceux issus des territoires riverains, le SAGE demeure <b>une démarche difficile à appréhender tant dans son fonctionnement que dans sa portée, et donc de son utilité</b> . On peut y voir divers motifs :

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Il s'agit d'abord de <b>perceptions classiques dont souffre la plupart des SAGE</b>, à la fois en raison de la difficulté à saisir ce que l'on entend par planification (notamment lorsque l'urgence paraît être d'agir) et des lourdeurs de fonctionnement de ces démarches (liées pour partie à leur opposabilité mais qui devraient connaître des allègements).</li> <li>- La <b>taille du périmètre du SAGE</b> joue aussi en défaveur de sa lisibilité du point de vue d'acteurs locaux peu habitués à penser à cette échelle.</li> <li>- S'y ajoute sans doute la <b>difficulté à associer le SAGE à une maîtrise d'ouvrage claire</b>, en l'absence de compétences telles que du SMIDDEST et face à une diversité d'acteurs impliqués importants.</li> </ul>
<p><b>Des interrogations émanant des gestionnaires de milieux des territoires riverains</b></p>	<p>La priorité accordée aux problématiques de l'estuaire au sens strict et à ses milieux rivulaires interroge les acteurs des territoires riverains sur la portée et l'intérêt du SAGE à leur échelle, avec à la clef des attentes explicites et renforcées depuis la mise en place de la compétence Gemapi.</p> <p>Certains gestionnaires de milieux et leurs partenaires (représentés à la CLE) estiment que le terme de <i>milieux associés</i> témoigneraient de territoires conçus initialement comme le support de milieux aquatiques dont l'état était déterminant pour l'estuaire au sens strict. Sans contester la pertinence de cette lecture globale, <b>certains d'entre eux souhaitent à l'avenir bénéficier d'une meilleure prise en compte de leurs milieux et enjeux propres</b> - notamment des cours d'eau et des zones humides associées - dans le cadre du SAGE (<b>ex. acquisition de connaissances, investissements méthodologies, règles dédiées, ...</b>).</p> <p><b>Le SAGE situé à un méta-niveau offrirait ainsi la perspective de renforcer la portée de l'action territoriale de ces acteurs</b> complétée d'une coordination du SMIDDEST, cheville ouvrière du SAGE. Sans cela, le risque est pour ces gestionnaires de se trouver situés sur le périmètre d'un SAGE sans aucun bénéfice spécifique au regard de leurs besoins propres.</p>
<p><b>Du point de vue des intercommunalités riveraines</b></p>	<p>Bien moins représentées à la CLE que les communes (5 EPCI généralistes + le syndicat mixte du Parc Naturel Régional Médoc pour 24 communes), <b>les intercommunalités généralistes riveraines de l'estuaire interrogées ont des attentes moins explicites</b>. Le SAGE demeure en effet perçu comme une démarche à vocation prioritairement environnementale. Les associer davantage à la démarche SAGE viserait à associer des acteurs ayant en vertu de leurs compétences un poids certain sur les pressions s'exerçant sur les milieux aquatiques de ces territoires riverains et au-delà de l'estuaire (aménagement, urbanisme, développement économique, ...).</p>

	<p>Enfin, certains acteurs posent aussi la question d'associer à la démarche SAGE (en pratiques à la CLE), <b>des gestionnaires du petit cycle de l'eau issus de ces territoires riverains (eau potable et assainissement)</b>, notamment dans un contexte de dérèglement climatique et de tensions sur la ressource.</p> <p><i>NB : N'ayant pas conduit d'entretiens avec ce type d'acteurs et en la présence d'un SAGE Nappes profondes de Gironde, cette hypothèse est à envisager pour en confirmer ou non la pertinence.</i></p>
<p><b>Une zone intermédiaire de marais riverains de l'estuaire ?</b></p>	<p>Certains entretiens nous amènent également à nous interroger sur <b>l'existence de besoins spécifiques relevant de la gestion des secteurs de marais riverains de l'estuaire</b>. Situés à l'interface de l'estuaire et des territoires riverains, ces secteurs sont confrontés à des problématiques spécifiques en lien avec leur impact sur le fonctionnement hydraulique de l'estuaire, leur richesse en matière de biodiversité ainsi que le poids de la gestion humaine qu'ils requiert. <b>Cette interrogation est renforcée du fait des difficultés à maintenir ce type de gestion pour différents motifs</b> (entretien/gestion des systèmes hydrauliques, ressources financières, retrait de l'élevage, intérêt environnementaliste et chasseurs, gouvernance des associations de propriétaires, ...) et d'intervention des acteurs des territoires riverains compétents en matière de Gemapi.</p>
<p><b>Un SAGE interrogé sur les liens aux milieux amont et aval</b></p>	<p>Les entretiens avec certains acteurs plus intéressés par l'estuaire au sens strict ont souligné <b>le poids des dépendances de ce milieu à d'autres milieux/territoires situés en amont et en aval</b>, du fait de l'importance des liens hydrauliques entre eux.</p> <p>Dans ce cadre, <b>l'état de l'estuaire leur paraît être aussi</b> (avant tout) <b>la résultante de pressions exercées hors du périmètre du SAGE</b>, s'agissant des bassins de la Garonne, de la Dordogne et du milieu marin. C'est pourquoi ils soulignent l'importance des relations du SAGE et de la CLE avec les démarches de gestion portant sur ces milieux/territoires.</p> <p><i>NB : Ces propos n'ont pas pu être confrontés à ceux des gestionnaires de ces milieux qui n'ont pas été consultés dans le cadre de ce bilan consacré à la gouvernance du SAGE.</i></p>

## 4.2 A propos des instances de gouvernance du SAGE

Avant de développer notre analyse concernant l'appréciation des instances de gouvernance du SAGE par les acteurs consultés, il faut signaler que la gouvernance n'est pas forcément un objet de réflexion prioritaire pour ces acteurs. Davantage que par ses modalités de fonctionnement, ils sont classiquement plus intéressés par ce que produit le SAGE sur le fond et en réponse aux enjeux les intéressants (ou par qui en sont les bénéficiaires (acteurs/intérêts/usagers)). Et même si la plupart des acteurs consultés - c'est-à-dire ceux qui prennent part à des instances existantes - expriment sans difficulté des points de vue et avis à leur propos, quasiment aucun d'entre eux ne se montre capable d'envisager des propositions alternatives à l'existant.

### 4.2.1 A propos de la CLE

L'évaluation nationale de la politique SAGE a permis de constater que l'existence d'une CLE est sans doute le point majeur de l'intérêt porté par les acteurs à l'existence des SAGE. La démarche SAGE justifie en effet la création et au-delà la légitimation d'un tel lieu de concertation et de dialogue, favorable à l'interconnaissance des parties prenantes concernées et offrant l'opportunité d'expression et de rapprochement de points de vue. Au-delà ont été évoqués sa capacité à fédérer les acteurs concernés, un lieu propice au partage de la connaissance et à l'émergence d'une vision partagée des enjeux du territoire. Les constats présentés ci-dessous font en grande partie écho à ces considérations, tout en distinguant plus précisément principes et réalités de fonctionnement.

<b>La CLE et son bureau, lieux de rencontre et d'échange, conçus comme incontournables</b>	Pour y prendre régulièrement part, <b>la plupart des acteurs impliqués à l'échelle estuaire juge ces deux instances capitales</b> . Elles ont permis d'apprendre à se connaître, discuter, se respecter « <i>même en cas de tensions ou de désaccords</i> ». Aujourd'hui, elles apparaissent comme des lieux de régulation au long cours de ces relations, capables de s'ouvrir à de nouveaux enjeux. L'attachement à ces instances constitue également le pendant de la reconnaissance de l'estuaire et de ses problématiques, comme objet/enjeu de gestion.
<b>Une appréciation positive de l'animation actuelle de la CLE</b>	<p>En contrepoint, la plupart des acteurs prenant part à la CLE affirment <b>ne plus souhaiter voir les postures clivantes adoptées par les responsables de la CLE</b> pendant de longues années. Il semble que ces pratiques aient suscité une lassitude assez générale et des attentes d'une autre manière d'envisager la gouvernance du SAGE, satisfaites par le renouvellement des pilotes actuelles de ces instances (présidence et animation CLE). Certains acteurs, notamment économiques, considèrent même cette période comme une forme de « <i>renouveau</i> », rompant avec une posture attribuée à la précédente équipe jugée plus verticale et davantage acquise aux enjeux environnementaux.</p> <p>Sans forcément évoquer des conflits majeurs antérieurs (même si la cartographie des zones humides a laissé des souvenirs ...), <b>élus, services de l'Etat et acteurs économiques</b> ont la conviction que sur la base d'une connaissance partagée et d'échanges régulés, il est possible de <b>parvenir à des compromis à la hauteur des enjeux</b>.</p> <p>Certains élus et acteurs à la sensibilité environnementale plus affirmée craignent au contraire que <b>cette recherche de consensus, si elle devient systématique, pourraient affecter les ambitions du SAGE</b>. Sans appeler au retour aux pratiques antérieures, ils souhaitent que les problèmes soient abordés sans filtres et que la CLE ait la capacité d'exprimer des positions claires en cas de dissensus, voire de conflit.</p> <p>A contrario, quelques rares critiques émanent <b>de représentants économiques, regrettant que les prises de paroles des acteurs de la protection de l'environnement soient systématiques</b> et prennent plus de place que les autres types d'interventions.</p> <p><b>Autant de points de vue et d'interrogations d'ordre politique qui n'ont rien de surprenant au sein d'une instance pluripartite</b> qui fait</p>

	<p>aujourd’hui exception dans le monde de la gestion des territoires et des ressources.</p> <p><b>Les expertises développées devant la CLE et/ou son bureau sont généralement considérées de bonne qualité et intéressantes.</b> Aucune critique n’a été entendue quant à une information qui serait trop ou pas assez précise. Souvent, est mise en avant la plus-value de recevoir les documents en amont des réunions, permettant d’en prendre connaissance, de préparer la réunion (le cas échéant en sondant acteurs ou collaborateurs (ex. élus) pour préparer d’éventuelles prises de position). Plus précisément, <b>des acteurs ont souligné la qualité des analyses proposées par les équipes du SMIDDEST</b> dans les documents préparatoires aux avis à donner en CLE ou en Bureau.</p>
<p><b>Une composition de la CLE interrogée au regard de la réalité de la participation des acteurs</b></p>	<p>Une part majeure des acteurs interrogés jugent la <b>composition de principe de la CLE équilibrée</b>. Son ambition à représenter les acteurs, le territoire et ses enjeux n’est pas contestée et sa composition paraît y répondre au regard de leur diversité.</p> <p>En revanche, <b>le degré de participation disparate des acteurs crée des déséquilibres</b> soulevés par nos interlocuteurs, concernant pour l’essentiel le déficit de présence d’élus de territoires ruraux face à la participation plutôt active de macro-acteurs attachés à l’estuaire, d’acteurs environnementaux ou d’élus de territoires plus urbains.</p> <p>Cela entraîne par exemple des critiques de la part d’élus ruraux qui se tiennent pour diverses raisons plus ou moins pratiques sur les marges du SAGE. Si le manque de disponibilité et l’éloignement physique des lieux de réunion sont prioritairement évoqués par les enquêtés, intervient au second plan notamment pour les gemapiens riverains le sentiment que le SAGE privilégie l’estuaire par rapport aux territoire riverains.</p> <p><i>NB : Nous estimons enfin que le mode de désignation de ces élus et le déficit de correspondance entre échelles communale de compétence de ces élus et périmètre SAGE contrevient à l’idée de représentation qui justifie une nomination à la CLE.</i></p> <p>Certains d’entre eux regrettent le poids jugé excessif des représentants de Bordeaux Métropole et des collectivités de son périmètre. <b>On retrouve ici l’expression d’une césure entre territoires urbains et ruraux</b>, commune à de nombreux SAGE, avec des territoires qui ne sont pas confrontés aux mêmes types d’enjeux en termes de milieux et de pressions, sans minimiser le poids de sensibilités politiques différentes.</p> <p>Plus ou moins en lien direct avec ce déficit de participation, <b>deux autres équations difficiles à résoudre ont émergé avec :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>La tendance de certains élus, notamment ruraux à déléguer à la CLE des techniciens des collectivités</b> qu’ils dirigent et en regard des techniciens qui considèrent qu’ils ne disposent pas de la légitimité à les remplacer et qui développent des efforts pour entraîner des élus à la CLE. D’autres techniciens apprécient la souplesse qui est donnée</li> </ul>

	<p>de participer sans forcément que leurs élus soient présents. Rien n'est simple...</p> <p>On note d'ailleurs à ce propos que les membres de la CLE représentés par des techniciens (ex. macro-acteurs) ne témoignent pas de telles difficultés à participer et à se saisir du fond des questions posées. Ces derniers justifient d'ailleurs leur participation souvent active aux instances du SAGE au regard de la possibilité d'introduire certaines orientations au sein de leurs structures.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>L'intérêt plus affirmé pour la démarche SAGE des élus exerçant des responsabilités intercommunales</b>, témoignant du problème que pose le principe d'une désignation privilégiant les élus communaux au regard des compétences exercées par les uns et les autres ;</li> </ul> <p><i>NB : Problème renforcé de notre point de vue par la taille importante du périmètre du SAGE et l'écart d'échelle qui en résulte.</i></p> <p>En regard, <b>les élus urbains soulignent que les questions traitées réclament un véritable investissement pour être maîtrisées</b>. Un constat qui amène à considérer que la désignation à la CLE ne doit pas céder à l'improvisation.</p> <p>In fine, <b>c'est le manque de temps</b> (en lien plus ou moins étroit avec la distance) <b>qui est évoqué comme le facteur déterminant de la faible participation des acteurs</b> aux CLE ou aux autres instances (Bureaux, moment CLE). Ils évoquent avant tout le contexte actuel, avec des sollicitations pour des réunions qui se multiplient. Ce constat est partagé par tous les acteurs, élus ou techniciens de collectivités, acteurs associatifs, représentants économiques. Quasiment tous déclarent regretter de ne pas pouvoir être présents autant que l'intérêt qu'ils portent à la démarche le demanderait mais n'imaginent pas pouvoir réellement s'organiser autrement.</p>
<p><b>Peu d'interrogations sur les modalités de gestion des CLE, hormis à propos de leur localisation</b></p>	<p><b>La fréquence des CLE, leur durée, leurs horaires ne sont que très rarement critiqués</b>. Le fait de disposer d'un planning sur l'année ou semestre avec les dates prévues des réunions est salué par de nombreux acteurs. Sans cette visibilité, ils auraient (encore plus) de mal à participer.</p> <p><b>La question du lieu de déroulement suscite différents points de vue</b> avec des membres défendant l'idée ne pas changer, tel que cela s'est pratiqué longtemps dans une salle de l'agglomération bordelaise, et d'autres généralement issus des territoires ruraux préférant que ce lieu change régulièrement pour ne pas favoriser nécessairement toujours les mêmes acteurs. Cependant les échanges de part et d'autre laissent penser qu'aucune solution idéale ne peut répondre aux contraintes posées par le périmètre de l'estuaire, à la fois étendu d'amont en aval et demeurant une frontière physique entre ses rives droite et gauche. In fine, <b>la distance et le temps nécessaire pour prendre part à la CLE sont les principaux facteurs invoqués pour expliquer les défauts de participation</b> des acteurs et notamment des élus, même si l'on est en droit d'interroger, comme déjà évoqué, la nature des élus conviés à la CLE (municipaux vs intercommunaux).</p>



## 4.2.2 A propos du Bureau de la CLE

Le Bureau de la CLE a été réellement mobilisé régulièrement à dater de la mise en œuvre du SAGE, après des années ayant priorisé la CLE comme principal lieu de concertation.

<p><b>Un Bureau de CLE investi depuis la mise en œuvre du SAGE</b></p>	<p><b>Le Bureau de CLE est une instance qui a d'emblée trouvé son audience</b>, confirmant son utilité et son attrait, jusqu'à devenir avec une trentaine de membres une sorte de « mini-CLE ». Elle se réunit en moyenne de l'ordre de 3 à 4 fois par an.</p> <p><b>La nécessité de devoir produire des avis au titre du SAGE</b> en nombre explique en partie cette mobilisation. S'y ajoute <b>la lassitude de membres actifs de la CLE par rapport à son ouverture à des publics la détournant de ses buts et à une animation clivante</b> ne permettant pas forcément d'avancer autant qu'ils le souhaitaient. Au-delà, c'est le sentiment de se retrouver entre acteurs mobilisés qui est mis en avant, alors que la CLE exigerait davantage de pédagogie à destination de membres moins impliqués (et donc de perte d'efficacité pour les acteurs soucieux de voir avancer les (ou leurs) dossiers).</p> <p><b>Ces acteurs se connaissent bien et estiment se respecter suffisamment pour réellement travailler dans cette instance</b>, même en cas de désaccord. La qualité de l'animation actuelle de cette instance, qui n'a pas été critiquée, est à mettre au crédit de ces points de vue favorables.</p>
<p><b>Une participation plus soutenue qu'à la CLE recouvrant des disparités</b></p>	<p>Sur la période de mise en œuvre du SAGE jusqu'à aujourd'hui, la participation moyenne au Bureau y est supérieure à celle de la CLE (50% contre 39%). <b>On y retrouve cependant des écarts de participation entre collègues</b>, avec :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>un Bureau qui n'échappe pas à la désaffection de ses membres élus des collectivités territoriales</b>, l'amplifiant même avec un écart de 14 points de moins à la moyenne contre 8 points pour la CLE.</li><li>• <b>des représentants des usagers, professionnels et associations, qui confirment une mobilisation marquée déjà observée à la CLE</b>, avec un taux de participation atteignant 60,5 %, fidèle aux 12 points de plus que la moyenne observés à la CLE.</li><li>• <b>et une différence notable par rapport à la CLE concernant des représentants de l'Etat</b>, qui prennent pas à plus de 71,5 % à cette instance, correspondant à un écart de plus de 20 points à la moyenne contre 4 points de plus à la CLE.</li></ul> <p><b>Les écarts observés chez les représentants de l'Etat interrogent quelques acteurs parmi les plus impliqués</b>. Cependant quelques-uns considèrent que la présence affirmée de l'Etat est justifiée par le caractère réglementaire que recouvre la production d'avis au titre du SAGE, ainsi que par l'apport d'informations émanant de leurs services. D'autres estiment que cette participation accrue ne permet pas de sécuriser et légitimer ces avis autant que souhaité, évoquant des contradictions récurrentes entre avis de la CLE et décisions préfectorales (avec des effets de délégitimation de la CLE qui ont</p>

	<p>valu à une époque une menace de « grève des avis » rendus au titre du SAGE...). Il est possible d’y ajouter le risque que ces représentants, notamment face à des problèmes d’effectifs, ne finissent par désertier la CLE où leur présence est cependant nécessaire à l’expression claire des positions de l’Etat.</p> <p><b>La faible présence d’élus des collectivités est évoquée également comme un enjeu</b> par certains acteurs, dans l’optique de les voir garantir l’intérêt général des décisions insufflées ou prises par le Bureau. A leurs yeux, le risque est de voir ce Bureau devenir une forme de comité technique hybride (car présidé par des élus), en décalage avec des prérogatives politiques a priori importantes.</p>
<b>Une animation jugée adaptée aux fonctions de l’instance</b>	L’animation du Bureau de la CLE ne pose pas de questions particulières, sachant que contrairement à la CLE, elle ne réclame pas d’efforts particuliers de pédagogie auprès de ses membres intéressés et généralement informés.

#### 4.2.3 A propos de commissions thématiques et autres instances associées

Comme déjà signalé, nous manquons d’informations précises et fiables sur ce type d’instances, sachant que nous ne disposons que d’un compte-rendu de la CLE 15 (en charge de l’approbation du projet de SAGE et qui le rejettera...) évoquant dans un bilan expéditif quelques chiffres, - « *Commissions (25), Groupes techniques scénarios (10), Groupes de rédaction (6), Cellules administratives (8), réunions diverses (sic) (100)* ». Quant aux comptes-rendus de CLE, ils ne font pour ainsi dire jamais référence aux travaux de telles instances. Les entretiens avec les acteurs n’ont pas non plus permis d’obtenir de retours suffisamment précis à ce sujet, hormis sur l’intérêt d’une commission sur les pollutions chimiques de l’estuaire et ayant permis de disposer d’échanges avec des chercheurs et de groupes de travail sur le dragage de l’estuaire ou sur la pêche dans l’estuaire.

Ces différents constats nous amènent à juger qu’il est sans doute temps de réfléchir à une approche plus formelle des fonctions de telles instances et des relations qu’elles ont à entretenir avec la CLE et/ou son Bureau, pour alimenter les réflexions et décisions relatives au SAGE (ex. pilotage et suivi d’études et/ou de volets de mesures du SAGE).

#### 4.2.4 A propos des « moments CLE » et de la communication du SAGE

<b>Les « moments CLE », une formule hybride récente d’animation du SAGE qui a trouvé une audience</b>	<p>La formule récente des « Moments CLE » (mise en place à dater de 2023) est appréciée par les acteurs interrogés qui y ont pris part. Ceux-ci mettent notamment en avant la « découverte » ou s’agissant essentiellement de publics de techniciens « l’approfondissement » de sujets considérés à enjeux. Au total, une bonne douzaine de nos interlocuteurs ont apporté leurs points de vue sur ce type d’initiative.</p> <p>Les points forts évoqués concernent essentiellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le choix d’une thématique par demi-journée, permettant de se concentrer sans risque de dispersion</li> <li>• La qualité des expertises apportées associée aux temps d’échanges,</li> <li>• Le fait d’aller sur des terrains différents, pour découvrir milieux et réalisations intéressant le SAGE et permettant de saisir quelle peut être la portée de ce dernier,</li> </ul>
---	--

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'invitation ouverte à tous les membres de la CLE avec l'ambition de susciter une dynamique collective en lien avec la révision du SAGE, tout en tenant compte de la dimension décisionnelle de la CLE et de son Bureau,</li> <li>• L'organisation pratique et l'ambiance favorables à l'échange.</li> </ul> <p>En regard, les principaux regrets exprimés concernent :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En priorité, le fait que cette initiative bénéficie depuis sa création essentiellement à un public de techniciens alors que l'enjeu paraît être qu'elle touche aussi (surtout ?) un public d'élus</li> <li>• Leur propre manque de disponibilité sachant que les participants interrogés n'ont pris part qu'à un ou deux des « Moments CLE »,</li> <li>• Le caractère parfois trop technique ou trop approfondi de certaines interventions au regard des besoins des participants.</li> </ul> <p>Face à ces constats et en dépit d'une attente générale que cette initiative subsiste, aucune proposition tangible n'a émergée pour en corriger les points faibles. Seule une « extension » semble devoir être retenue ici, avec l'idée de publier en lien avec la tenue de chaque « Moment CLE » un document de communication synthétique numérique de 4 ou 8 pages qui puisse bénéficier d'une large diffusion. Il s'agit d'une façon de valoriser/partager plus largement l'information produite à ces occasions et au-delà de faire connaître ce type de temps-forts afin de susciter davantage de participation des destinataires de cette information.</p>
<p><b>Quid de l'information et de la communication à l'initiative du SAGE sur son périmètre ?</b></p>	<p>Il faut d'abord acter que cette dimension a été <b>peu abordée lors de nos entretiens</b> (sauf sur le point précédent concernant la valorisation souhaitable des « Moments CLE »), hormis par quelques acteurs estimant que ce SAGE (ou cette CLE) ne communique pas assez au regard de l'enjeu de faire exister l'estuaire, ses enjeux et les mesures relevant du SAGE. Une chambre d'écho plus large que celle limitée au cercle des acteurs de la CLE semble en effet une nécessité pour assurer la dynamique de la démarche. Et il est patent que si la gouvernance d'un SAGE repose avant tout sur divers instances, temps et pratiques de concertation en lien plus ou moins étroit avec la CLE, la question de l'information et de la communication accompagnant une telle démarche ne peut cependant pas être ignorée (voir à ce titre annexes 4 et 5). Sans doute faut-il également noter que deux enquêtés ont signalé que la communication du SMIDDEST et celle de la CLE/du SAGE mériteraient un effort de distinction ; (chose classique pour un SAGE), mais renforcée du fait que le sujet central des efforts de communication du SMIDDEST concernent la promotion du phare de Cordouan relevant d'un registre très différent que celle concernant le SAGE.</p> <p>Les retours d'expérience de SAGE montrent qu'un dispositif de gouvernance d'une démarche au long cours de ce type visant à s'ancrer sur son périmètre et à mobiliser pour cela différents cercles d'acteurs issus de différentes sphères nécessite d'articuler de façon</p>

	<p>plus ou moins étroite concertation et information/communication, l'une étayant l'autre.</p> <p><i>NB : Bien que notre lisibilité de la communication développée au titre du SAGE se limite pour l'essentiel aux pages qui lui sont consacrés sur le site Internet du SMIDDEST, conjuguant tonalité institutionnelle et technique, il nous semble que ce peu de remarques trahit la faiblesse d'initiatives en la matière. Autant dire que si à ce stade le champ de la réflexion sur ce volet reste semble-t-il entier, on est tenté de proposer de saisir l'opportunité de la révision pour l'ouvrir.</i></p>
--	---

### 4.3 Un complément d'écoute auprès d'élus membres de la CLE sans y participer

#### **« C'est de l'autre côté » : manque de temps et distance, des facteurs de démobilisation**

Quatre élus ne participant pas aux CLE, ou très rarement, ont été interrogés. « *C'est trop loin !* » disent spontanément trois d'entre eux. « *On manque de temps, on a des réunions partout, sur tout* ». « *En tant que maire, on est très sollicité* ».

Deux d'entre disent spontanément : « *C'est de l'autre côté !* ». Difficile alors d'imaginer faire le tour de l'estuaire pour une réunion de quelques heures. S'y ajoute pour certains le sentiment que les réunions ne les concernent pas « *J'y suis allé, il n'y avait aucun élu du Médoc. Je n'y vais plus, on est sous-représenté. J'ai l'impression que ça ne me concerne pas.* » Cette mise à distance est telle qu'aucun ne sait que les CLE sont organisées dans des communes différentes depuis quelques années.

#### **« Est-ce que je suis bien membre de la CLE ? » : un déficit de lisibilité des modes de désignation des élus à la CLE**

Deux des quatre élus interrogés ne savent pas très bien s'ils siègent à la CLE ou pas. L'un d'eux pense y siéger sans savoir comment il a été désigné, par quel dispositif ou au titre de quelle structure. Il explique d'ailleurs ne pas avoir pris part à cette instance, et recommande de « *mobiliser des élus volontaires, sinon ce n'est pas la peine d'espérer qu'ils viennent.* »

Un autre élu questionne : « *Suis-je membre en tant que Maire ? Président du syndicat des Marais ? Je ne sais plus...* » « *Est-ce que je peux me faire représenter par mon premier adjoint ?* » questionne un autre élu, qui ne sait plus si les invitations sont nominatives ou non, alors se faire représenter pourrait être une façon de participer. Face à ce flou, personne de la commune ne se rend généralement aux réunions.

#### **« C'est stratosphérique » : des sujets qui ne les concernent pas**

Les quatre élus interrogés partagent un même sentiment d'éloignement des sujets débattus en CLE, au regard de ceux qui les préoccupent au jour le jour sur leur commune : « *ils ne parlent pas de ce qui nous intéresse* » ou encore « *ces sujets ne sont pas ceux d'élus comme nous* ». Avec à la clef des perceptions oscillant entre :

- Une critique radicale mettant en cause l'utilité du SAGE : « *C'est une strate qui ne sert à rien* », « *le SAGE est une procédure loin du territoire et de ses enjeux.* » « *Encore un machin qui va produire les études, des schémas directeurs... et surtout aboutir à ralentir l'action concrète.* » explique un élu particulièrement réfractaire à ce type de démarche. Quant à la CLE, difficile de voir un intérêt à une instance à laquelle on ne participe pas.

- Le sentiment d'un focus mis sur des objets éloignés de leurs centres de préoccupation : « *le SAGE parle de grands sujets généraux ! Pas de nos problèmes locaux, qui sont la gestion des digues, des marais.* » « *Le SAGE, c'est la navigation, l'estuaire, pas les petits cours d'eau ou les marais.* » On retrouve ici l'idée que toutes les parties et problématiques du périmètre ne bénéficient pas de la même attention de la part de la démarche.
- Pour les élus que les sujets abordés par le SAGE peuvent intéresser, sachant que l'un d'eux déclare lire les comptes-rendus de CLE, c'est le manque de rapports directs avec leurs préoccupations pratiques qui ressort : « *les sujets sont trop généraux, on n'a aucune réponse concrète à nos préoccupations. Nous, c'est une gestion au jour le jour que l'on doit mettre en place, gérer des entreprises, des inondations, apporter des réponses à nos administrés en cas de problèmes ...* » « *Au niveau de la commune, on a dû récupérer un syndicat des marais, qui mettait la clef sous la porte. On a besoin de conseils opérationnels pour gérer ce que le syndicat faisait difficilement depuis un moment ...* ».
- Une préférence donnée à d'autres modes d'accès aux connaissances et ressources disponibles au SMIDDEST en cas de besoin, comme en témoigne un élu membre du conseil syndicat : « *Quand je dois avoir un retour du SMIDDEST, j'appelle sa présidente, ou le/la chargé.e de mission pour obtenir une réponse rapide.* »
- Une confusion majeure, sachant qu'après 5 à 10 min d'entretien, il est apparu à deux reprises que les élus parlaient du SAGE des nappes profondes et non à celui de l'estuaire. Les réunions évoquées étaient celles du SAGE des nappes, quant à celles de l'estuaire... ils avaient le sentiment de n'y avoir jamais participé.

Enfin aucun de ces élus ne faisait la distinction entre les différents modes de mobilisation du SAGE (commissions, « moments CLE » etc.).

### **« Se rapprocher des maires, de nos enjeux du territoire » : une demande explicite**

Quant aux pistes pour améliorer les choses, les élus interrogés estiment globalement que :

- Il y a lieu de se rapprocher du territoire, des enjeux spécifiques qui concernent les élus communaux. Une possibilité intéressante serait d'organiser des réunions de proximité, pour parler des enjeux locaux, répondre aux questions que ces élus se posent, présenter le SAGE, le SMIDDEST... Dans ce cas, il faut être à l'écoute des questions et besoins de ces élus et prévoir d'apporter des réponses.
- Les EPCI induisent un échelon administratif supplémentaire estiment plusieurs d'entre eux. S'ils ne remettent pas en question la légitimité des élus siégeant au SMIDDEST (voire à la CLE) de le faire en vertu de leur mandat à l'EPCI, ils insistent sur le fait que ce mode de fonctionnement a tendance à tenir éloignés les élus communaux des décisions prises, des modalités qui les ont permises, voire des sujets ou préoccupations privilégiés ... Quant à faire confiance à la remontée-redescende des informations par le jeu des élus eux-mêmes ou de ces exécutifs relève selon eux d'un vœu pieu : « *Impossible ! pas le temps dans les instances, c'est un sujet qui n'intéresse personne...* ».

Il faut donc sans doute trouver d'autres solutions pour conserver le lien avec les élus communaux, comme des réunions locales, qui leur seraient spécifiquement dédiées. D'autres leviers peuvent jouer : une clarification des modes de désignation des élus, de leur représentation dans les instances (nominatives ? par structure ? volontariat ?). Un dernier axe semble être celui de la mise en avant de sujets intéressants ces élus locaux au premier chef, tels que la gestion des marais, de certains équipements (digue, pontons, ports,...), notamment du fait que cette gestion leur pose de nombreuses questions, ainsi que pour sortir du sentiment que le SAGE de l'Estuaire ne parle que de celui-ci au sens strict...

## 5 Réponses aux questions issues du cadrage et préconisations

### 5.1 A propos de la révision du SAGE, un temps favorable pour l'évolution de sa gouvernance

En toile de fond d'entretiens a priori davantage tournés vers le bilan que la prospective, il apparaît clair que **la période de révision dans laquelle se trouve le SAGE constitue un temps-clef pour interroger en pratique sa gouvernance** et tester certaines options. En effet, l'expérience montre qu'une telle période offre l'opportunité de relancer les débats autour des orientations du SAGE **en valorisant potentiellement différents temps du processus** :

- **Au stade du bilan/état des lieux**, avec pour enjeu de mobiliser des acteurs du territoire pour intégrer à la fois :
  - **Leurs connaissances et points de vue portant sur le bilan**, notamment pour disposer de clefs d'explication de ce que les données permettent d'observer sur ce qui a été réalisé en lien plus ou moins étroit avec la dynamique du SAGE pleinement, partiellement ou pas.
  - **Leurs questions, besoins ou attentes**, afin de construire et prioriser des enjeux, susceptibles de fonder les orientations de la stratégie du SAGE révisé.
- **Aux stades du repérage des enjeux puis de la construction de nouvelles orientations, de la formalisation d'une stratégie et enfin de la définition d'un programme de mesures et règles.** Une fois les enjeux auxquels la CLE choisit de s'atteler, il s'agit de préciser à la fois ce que les acteurs mobilisés attendent précisément du SAGE, quels ressources, contributions, relais peuvent-ils apporter lors de sa mise en œuvre.

#### A la clef, différentes questions :

- Doit-on se cantonner aux membres de la CLE ou faut-il ouvrir plus largement ce temps de consultation pour se rapprocher d'acteurs de terrain ?
- Dans le cas d'une ouverture plus large, doit-elle poursuivre l'ambition de mobiliser certaines catégories d'acteurs (par monde par exemple) ou de se rapprocher d'acteurs et notamment d'élus communaux de l'ensemble du périmètre ?
- Quel équilibre doit-on privilégier en matière d'informations livrées à ces acteurs et d'écoute plus à blanc de leurs points de vue et attentes ? Comment est mis en scène le jeu entre temps ou lieux d'échange et de propositions et instances de décision ?

Pour réfléchir à ces questions, il est utile de signaler que quelques-uns de nos interlocuteurs (élus, représentants économiques) ont exprimé le souhait que le nouveau directeur et/ou la nouvelle présidente vienne(nt) les rencontrer individuellement ou à leur échelle, pour (re)prendre contact avec eux et ainsi se rapprocher et/ou « *découvrir les réalités de nos activités/territoires* ». Une invitation à profiter de cette révision pour (re)tisser du lien avec les acteurs du périmètre du SAGE.

### 5.2 Retour sur les questions posées à l'issue de la première phase d'investigation

Cette partie est destinée à apporter des réponses au lot de questions posées à la suite de la première phase d'investigation de cette étude.

#### 5.2.1 Différentes difficultés de mobilisation des élus au sein de la CLE

Cette mobilisation du collège élus/collectivités (communes/EPCI) constitue une difficulté classique pour la plupart des SAGE.

Les réponses à apporter pouvant être envisagées :

- **Une inflexion sur les profils des élus à associer**, en tenant compte des évolutions importantes concernant l'intercommunalité intervenue depuis la mise en œuvre du SAGE (MAPTAM, NoTRe, Gemapi, future compétence eau et assainissement), en équilibrant différemment les poids respectifs des élus communaux et issus des 11 intercommunalités du territoire au profit des seconds. L'intérêt d'une telle approche pourrait également être d'associer des élus en charge de l'aménagement et du développement des territoires.
- En écho d'une telle orientation, émerge cependant **la question du maintien** (ou de la mise en place sachant que des élus des secteurs ruraux du périmètre considèrent se trouver sur le fond en marge du SAGE et ses priorités) **d'un lien suivi des élus des communes du périmètre**, tant pour recueillir leurs besoins et attentes que pour leur faire part des avancées associées au SAGE pouvant les intéresser. Dans ce cadre, il faut s'interroger sur le(s) initiative(s) pérenne(s) qui pourraient permettre de répondre à cet objectif.

### 5.2.2 Ferments des relations entre la CLE et son Bureau

La mise en place d'un Bureau de CLE destiné à traiter d'avis et questions ne requérant pas forcément de réunir la CLE est une initiative classique dans le cadre d'un SAGE. Cependant l'écoute des acteurs permet d'entrevoir quelques questions relatives à la situation actuelle. En effet, le fonctionnement et l'efficacité du bureau sont appréciés par les acteurs qui y prennent part, tout en notant qu'il s'agit principalement d'acteurs aux profils de techniciens et intéressés prioritairement par l'estuaire et ses franges au sens strict. Bien que moins marquée que pour la CLE, une moindre participation des élus affecte également cette instance, avec à la clef notamment une faible représentation des territoires riverains. Concernant la concurrence possible entre CLE et Bureau en termes de participation, elle ne concerne potentiellement que les représentants du collège de l'Etat et de ses services qui semblent investir nettement plus le Bureau que la CLE, qui peut affecter le fonctionnement et la légitimité de cette dernière (au même titre que la faible participation des élus).

- ➔ Les réponses à attendre sur ce point renvoient de notre point de vue davantage à une prise de conscience des acteurs concernés qu'à des évolutions structurelles de ces instances.

### 5.2.3 Lassitude certaine à l'égard des postures clivantes

Il paraît clair que la période où les responsables du SAGE adoptaient des objets clivants dans le but de faire exister l'estuaire au travers d'enjeux choisis dont les débats au sein de la CLE se faisaient l'écho a vécu ses beaux jours. La lassitude exprimée à ce titre par des acteurs impliqués et estimant que le SAGE a vocation à contribuer à l'avancement de questions précises en est le témoin, de même que l'appréciation positive portée sur une animation plus technique des instances telles que la CLE et son bureau. Ce qui n'empêche pas de considérer que la CLE doit avoir la capacité de porter des avis clairs sur des questions ou projets interrogeant les objectifs du SAGE.

- ➔ La recherche de compromis issus de débats informés ne doit pas risquer d'apparaître comme aboutissant à des consensus qui ne soient pas à la hauteur des enjeux (notamment environnementaux) investis par le SAGE.

### 5.2.4 Nécessité de diversifier lieux et instances accompagnant la dynamique du SAGE

Bien qu'il ne s'agisse pas ici d'interroger le primat de la CLE et de son bureau dans la gouvernance du SAGE, ce bilan montre la nécessité de prévoir des temps/lieux/instances complémentaires pour faire vivre le SAGE. Nous pensons ici à :

- Des instances thématiques pérennes ou ponctuelles d'approfondissement de questions/enjeux prioritaires (type commissions thématiques qui existent mais dont les liens avec la CLE et son bureau ne sont pas forcément suffisamment formalisés),



- Des instances ou des temps destinés à créer/cultiver des liens avec les échelles territoriales infra (type commissions géographiques à vocation de partage et d'échange d'information entre acteurs),
- Des initiatives de vulgarisation/communication participant à la promotion des enjeux/solutions portés par le SAGE et sa CLE à destination de publics à préciser (dont les « moments CLE » sont une expression récente qui n'a sans doute pas encore totalement trouvé son public).

## 5.2.5 A propos de la révision du SAGE

Ce bilan étant directement associé à la révision du SAGE, il semble incontournable d'initier dans le cadre de ce processus la mise en place (ne serait-ce que dans une logique de test) des propositions adaptées ou nouvelles en termes de modalités de concertation, de participation et de communication.

## 5.3 Préconisations et orientations privilégiées

Cette partie présente des points (et des propositions formelles) que nous pensons utiles de débattre dans le cadre du pilotage de cette étude, ainsi que les orientations privilégiées par les instances consultées à ce sujet : comité de pilotage de ce bilan et comité syndical du SMIDDEST.

Les préconisations qui suivent sont structurées autour de 3 priorités recouvrant différentes pistes d'organisation et d'action à débattre :

- ✓ Priorité 1 : (Re)mobiliser les élus
- ✓ Priorité 2 : Distinguer (et relier) les scènes de concertation
- ✓ Priorité 3 : Communiquer

A noter que les priorités 1 et 3 ont été évoqués et débattues au Bureau de la CLE du 14 novembre 2024 et que des décisions ont été prises dans ce cadre. Les paragraphes ci-dessous reprennent notamment les options retenues pour lesquelles un travail sera engagé dès 2025.

### 5.3.1 Priorité 1: (Re)mobiliser les élus

Les préconisations suivantes ont pour ambition de pallier la désaffection des élus à la CLE, ainsi que de créer d'autres lieux/instances complémentaires d'échange correspondant à différents types d'élus.

- **Préconisation 1 : Renouveler et intervenir sur la désignation des élus membres de la CLE**

Cette préconisation :

- Présuppose d'abord que **soit revue la composition de la CLE** et actée dans le cadre d'un nouvel arrêté de composition de CLE.
- Repose sur des **négociations avec les EPCI et les associations départementales de maires** (en charge de la désignation des élus communaux). Dans ce cadre, il faudra **acter le principe que les désignations internes à ces structures concernent des élus volontaires**.
- Cela sous-tend que, concernant **les élus communaux désignés par leurs associations, ils le soient sur proposition de la structure porteuse du SAGE** (à condition qu'elle ait procédé au préalable à des repérages d'élus volontaires et veillé à une répartition équilibrée sur le territoire et que ces propositions soient validées par le bureau de CLE avant soumission aux partenaires).

La présence d'**élus représentant des syndicats compétents sur les affluents au titre de la GEMAPI** paraît logique (ils sont d'ailleurs déjà représentés au sein de la CLE actuelle). Il pourrait en être de même pour **les structures compétentes sur l'eau et/ou l'assainissement** qui sont également



confrontées à la recherche de solutions face au dérèglement climatique (ex. recyclage des eaux usées, réduction des pollutions chimiques, ...).

Configuration actuelle Elus communaux et intercommunaux désignés	Préconisation 1 Renforcement des élus intercommunaux de divers horizons
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 élus région/départements</li> <li>• 16 élus intercommunaux dont 8 EPCI et PNR, 8 grand cycle eau</li> <li>• 24 élus communaux désignés par associations des maires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 élus régions/départements</li> <li>• 32 élus représentants dont ;               <ul style="list-style-type: none"> <li>• EPCI généralistes + PNR (22) dont des élus en charge de l'aménagement</li> <li>• Structures gestionnaire BV (8)</li> <li>• Structures AEP/assainissement (4)</li> </ul> </li> <li>• 10 élus communaux</li> </ul> <p><i>Ces chiffres constituent des indications.</i></p>

#### • Option retenue

L'idée de renforcer la place d'élus représentant les intercommunalités du périmètre du SAGE au sein de la CLE a suscité un réel intérêt. Elle est jugée être le témoin des évolutions institutionnelles des collectivités locales aux cours des 10 dernières années (renforcement des compétences de intercommunalités, poids de leur décision dans les orientations et décisions d'aménagement, création de la compétence Gemapi, ...).

On retient également l'idée de cibler EPCI généralistes (avec des élus au profil aménagement/développement, transition écologique), collectivités Gemapi et collectivités eau potable/assainissement.

Par ailleurs, la réduction de l'effectif des élus communaux appelle des mesures complémentaires permettant de conserver (d'établir ?) le contact avec eux (cf. préconisation 3). L'idée d'avoir des élus intéressés et motivés pour intégrer la Commission Locale de l'Eau est également apparue comme un préalable. Cela remet en cause le principe de désignation actuel par l'association des maires ou en tout cas engage un travail à mener à la fois avec eux et à la fois de terrain pour mobiliser ces élus intéressés et qu'ils se manifestent lors des désignations au sein de la CLE.

En pratique, cette nouvelle configuration – soit la recomposition de la CLE -, pourrait être mise en place à la suite des prochaines élections municipales en 2026 avec un travail préalable de terrain engagé dès 2025.

#### • Préconisation 2 : Renforcer les relations avec les responsables EPCI du périmètre au travers d'une conférence annuelle de leurs présidents

Cette préconisation repose sur la **création d'une conférence annuelle des présidents (ou vice-présidents), EPCI /collectivités gestionnaires de bassins versants** (détentrice de la compétence GEMAPI). L'enjeu est de cultiver les liens avec ces collectivités et dégager un rendez-vous hors de la présence d'autres acteurs de la CLE.

Cette conférence se consacrerait principalement :

- A l'écoute des enjeux/attentes en lien avec le cycle de l'eau de ces élus,
- A la présentation des ressources dont dispose la CLE/SMIDDEST,

- Au repérage d’opportunités de partenariat et à des retours d’expériences.

- **Option retenue**

Cette initiative a retenu l’attention des élus présents au bureau de la CLE. Elle a vocation à être testée dès l’année 2025, potentiellement en lien avec le processus de révision du SAGE, notamment si la préconisation suivante cible en priorité les élus communaux.

Elle est apparue comme intéressante d’autant plus si elle est ouverte aux élus qui ne sont pas membres de la CLE (à considérer en lien avec la recomposition d’une CLE et le travail à mener avec les élus intéressés).

- **Préconisation 3 : Cultiver les liens avec les maires et élus communaux via des temps dédiés et un canal d’information**

Cette préconisation est une réponse au fait d’acter le déficit de participation de représentants des élus communaux au sein de la CLE. Elle témoigne cependant de l’importance accordée au fait que la CLE cultive un lien fort avec ces élus, sachant qu’ils demeurent en première ligne face à leurs administrés en cas de problèmes ou de crises liés à l’eau (inondation, ruissellement, pénurie, pollution accidentelle, rupture d’approvisionnement, ...). De même, certaines communes sont amenées à se substituer dans certains cas aux gestionnaires privés (cf. ASA gestion marais).

La **mise en place de temps d’échange à intervalles réguliers** (annuel ou bisannuel ?) vise donc à écouter leurs besoins/attentes afin d’étudier la façon dont le SAGE peut étayer ces élus et collectivités sur les rôles et fonctions qu’ils tiennent. Ils peuvent également permettre de partager largement une information qui puisse les intéresser, sans prendre une tournure institutionnelle (cf. promotion du SAGE). Notons que ces temps devront trouver une dénomination spécifique (sans recourir à celle de commission utilisée ci-dessous).

La **publication régulière d’une newsletter SAGE** diffusée auprès de ces élus (mais également des membres de la CLE et des acteurs de la société civile intéressés) sur la base d’une périodicité semestrielle pourrait venir consolider ce lien. Là encore dans l’optique de « faire vivre le SAGE », la priorité doit être donnée au partage de connaissance (sur les enjeux pris en considération par le SAGE) et à la promotion des acteurs impliqués et des initiatives jugées favorables. Cette publication pourrait également permettre de vulgariser/valoriser les enseignements des « moments CLE » (cf. ci-après)

- **Option retenue**

L’organisation de réunions géographiques a également reçu un accueil favorable des instances consultées (invitation des maires pouvant déléguer un autre élu). Concernant l’échelle à privilégier, 4 réunions avec l’ambition de ne pas se situer à plus d’une demi-heure de route de chaque commune (2 en rive gauche et 2 en rive droite).

Ce dispositif aurait vocation à être mis en place rapidement dès la phase de mise à jour de l’état des lieux au printemps 2025 (cf. feuille de route révision du SAGE).

La newsletter n’est pas apparue comme prioritaire ou alors dans un second temps. Néanmoins, la volonté d’être informé une fois par an de l’avancée de la mise en œuvre du SAGE (rapport ou réunion) a été exprimée.

### 5.3.2 Priorité 2 : Distinguer (et relier) les scènes de concertation

- **Préconisation 4 : Equilibrer les rôles respectifs entre CLE et bureau de CLE**

Cette question est posée par la cellule d'animation de la CLE qui estime notamment que le bureau de CLE manque de ligne directrice sur sa fonction par rapport à la CLE, hésitant entre une instance en charge de l'examen des avis à rendre par la CLE et une instance de débat pouvant faire office de mini-CLE, avec cependant le risque constaté de redondance avec les débats au sein de la CLE. Par ailleurs, elle craint qu'en cas d'un nombre de bureaux trop important induise à terme une forme de lassitude de la part de ses membres, même si l'on peut objecter que rien dans les données traitées et les entretiens ne permettent de constater un tel phénomène, sauf pour les élus.

La réflexion au sein des instances a été initiée sur la base des hypothèses suivantes :

- Hypothèse 1 : Demeurer dans la configuration actuelle (5 à 6 bureaux et 1 à 2 CLE / an)
- Hypothèse 2 : Bureau de CLE essentiellement sur dossiers réglementaires (3 bureaux et 1 à 2 CLE / an)
- Hypothèse 3 : autre configuration

- **Option retenue**

**Le comité de suivi de ce bilan considère que la CLE a pour vocation de suivre la mise en œuvre des grandes orientations du SAGE alors que son bureau s'implique davantage dans le pilotage opérationnel du SAGE. En cela, il paraît pertinent qu'il demeure un lieu de débat qui ne s'implique pas seulement sur les avis à rendre au titre du SAGE. Les échanges permettent de penser que lors de la phase de révision du SAGE, ce bureau a vocation à se réunir autant que nécessaire pour en suivre les étapes intermédiaires et pour préparer les rendus à la CLE. Une fois la révision achevée, la réflexion sur sa place et sa périodicité au long cours méritera d'être reposée.**

**Au vu du travail engagé (et des réunions à venir) vis-à-vis des options choisies, il a été acté au dernier Bureau de CLE de revenir pour 2025 à un nombre plus réduit de Bureau, porté à 3 par an avec la possibilité d'en organiser davantage si nécessaire.**

- **Préconisation 5 : Pérenniser des commissions structurelles, relais de la CLE**

La CLE est un lieu d'information et de validation des décisions prises au titre du SAGE. Elle ne peut en aucun cas prétendre être un lieu de travail présidant à la production d'information. La mise en place de commissions de travail structurelles en charge de faire avancer et suivre les investissements réalisés au titre du SAGE sur différentes thématiques semble être une réponse à privilégier.

Dans ce cadre, on est en droit de s'interroger sur les entrées présidant à ces commissions. Classiquement, l'option serait de renvoyer à des milieux ou enjeux techniques spécifiques, comme en est témoin la récente remise en route d'une commission zones humides. Ce bilan amène à proposer cependant une approche différente qui pourrait permettre de remobiliser les acteurs concernés sur l'ensemble du périmètre du SAGE pour à la fois compenser le déséquilibre d'investissement ressenti par les gestionnaires et acteurs des territoires riverains et réunir des acteurs partageant objets, enjeux et pratiques de gestion communs.

Ces commissions géographiques associeraient des membres de la CLE (sans s'interdire d'accueillir des acteurs des secteurs concernés). Leurs travaux seraient suivis par la CLE (notamment pour en assurer un partage et une lecture transversale à l'échelle de l'ensemble du périmètre du SAGE), qu'ils aient pour origine une demande de cette dernière ou une auto-saisine.

Estuaire au sens strict	Zones rivulaires estuaire	Bassins versants affluents
Une scène investie (cf. dragage, bouchon vaseux, pêche), marquée par la présence d'acteurs et d'enjeux économiques et écologiques (navigation, extraction, activités économiques)	Un espace intermédiaire à enjeux (inondations, biodiversité) marquée par une gestion humaine déterminante et confrontée à des questions spécifiques (déprise agricole, entretien ouvrages, opposition chasseurs /environnementalistes)	Une dizaine de périmètres avec des gestionnaires compétents de taille restreinte situés sur les territoires habités du périmètre
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Poids macro-acteurs « supra-territoriaux »</li> <li>✓ Enjeux écologiques majeurs et poids facteurs « supra » (effets dérèglement climatique, apports BV amont)</li> <li>✓ Interfaces supra Garonne/Dordogne/Océan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Un terrain complexe avec un de cadre gestion originale interrogé sur sa pérennité (ASA propriétaires) et peu investi par les gestionnaires Gemapi</li> <li>✓ Enjeux spécifiques : maintien agriculture, conflit chasse /environnement, moyens techniques et financiers, effets dérèglement climatique...)</li> <li>✓ Poids de la problématique milieux humides</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Des attentes spécifiques par rapport au SAGE de la part des Gemapiens (règles facilitatrices de gestion, échanges, inondation, ...)</li> <li>✓ Une manière de se rendre utile aux territoires riverains de l'histoire</li> <li>✓ Des besoins de mise en réseau des techniciens Gemapiens</li> <li>✓ Place des EPCI et des gestionnaires AEP/assainissements</li> </ul>

#### • Option retenue

Le comité de suivi de la révision du SAGE a montré un intérêt pour la mise en place de commissions territoriales attachées à des secteurs spécifiques, permettant à des acteurs d'investir de concert des enjeux concernant leur secteur. Ce qui n'empêcherait pas ces commissions (ou la CLE) d'initier des plus petits groupes de travail pour travailler sur des questions précises (ex. pilotage, suivi et valorisation d'études thématiques ou d'actions spécifiques).

Dans ce cadre, cette configuration de travail pourrait être testée à moyen terme dans le cadre de la révision du SAGE (cf. feuille de route révision du SAGE). Il restera dès ce test à préciser au regard de l'effet frontière de l'estuaire entre les territoires de rive droite et gauche comment les commissions « Zones rivulaires intermédiaires » et « Bassins versants affluents » pourront fonctionner (unifiées ou divisées entre rive droite et rive gauche).

Ces éléments n'ont pas été présentés au Bureau de la CLE pour l'instant. Le choix a été fait de différer cette option en proposant un test davantage en 2026 (sous réserve d'une validation du Bureau).

### 5.3.3 Priorité 3 : Communiquer plus largement à propos des enjeux du SAGE

- **Préconisation 6 : Poursuivre l'effort de communication entamé avec les « Moments CLE »**

La communication du SAGE n'était pas située au cœur de ce bilan. Il n'en demeure pas moins que les entretiens conduits à ce titre appellent à considérer qu'un effort de communication complémentaire de celui mis récemment en œuvre avec la création des « Moments CLE » serait le bienvenu, avec pour objectifs de :

- Poursuivre et élargir le travail de **sensibilisation autour de l'objet estuaire et territoires associés et de ses enjeux**,
- Développer la **notoriété du SAGE** et faire connaître les mesures et réalisations associées
- Offrir une **caisse de résonance aux acteurs engagés** et les encourager/aider à être des relais d'information actifs vers des publics plus larges

Concernant le public des acteurs de la CLE - potentiellement élargi à d'autres acteurs structurés (collectivités, associations, professionnels) – la poursuite des « Moments CLE » s'impose au regard de l'accueil favorable dont ils ont bénéficié. La question de promouvoir ces « Moments » et de valoriser les contenus travaillés à cette occasion sous d'autres formes pourrait justifier la mise en place d'une newsletter numérique à diffuser largement.

Au-delà, la question d'une communication grand public est posée dans le cadre de la révision du SAGE. Au-delà, la présence d'un stand CLE/SAGE Estuaire de la Gironde dans le cadre d'événements grand public sur le périmètre pourrait contribuer à accroître la notoriété de la démarche SAGE et des enjeux autour desquels elle se concentre.

- **Option retenue**

**Même si ce sujet n'est pas central dans ce bilan, la confirmation de la tenue de 3 « Moments CLE » par an est actée. En effet, ils n'ont pas permis une mobilisation plus forte du collège des élus des collectivités territoriales, néanmoins, ils ont permis de réunir un public de techniciens, d'usagers, d'institutionnels ouvrant la porte aux partenaires qui ne sont pas forcément dans la CLE et permettant de mettre en avant des actions menées par les partenaires.**

### 5.3.4 Quelques options subsidiaires

Les propositions qui suivent ont été émises par l'équipe d'étude par suite des réunions des instances consultées sur les préconisations précédentes ou résultent des débats en leur sein. Ne souhaitant pas pour autant qu'elles soient définitivement occultées, ces idées figurent ci-après.

- **Faire évoluer la dénomination du SAGE pour marquer sa volonté d'ancrage territorial**

Si la dénomination actuelle a pour qualité de mettre en avant l'estuaire, elle tend à reléguer à l'arrière-plan les territoires riverains qui héritent du terme « *Milieux associés* » et paraissent considérés essentiellement sous un angle environnemental et non pas comme des territoires à part entière. Ce sentiment est renforcé du fait que le SAGE a pu paraître dans sa première mouture prioriser, aux yeux des acteurs de ces territoires, les problématiques de l'estuaire au sens strict tout en négligeant leurs propres besoins. Cette sensibilité a par ailleurs pu s'accroître avec la mise en place de la compétence GEMAPI qui a clarifié les enjeux de gestion des milieux et de la ressource pour les collectivités de ces territoires. Enfin, le fait que le périmètre du PAPI de l'estuaire de la Gironde concerne uniquement les communes riveraines de l'estuaire (et non pas celui du SAGE) contribue à cette impression d'approche à deux vitesses.

Le choix d'une dénomination telle que « *Estuaire de la Gironde et territoire riverains* » pourrait palier à ces questions, démontrant une attention spécifique aux enjeux spécifiques de ces territoires (et de leurs collectivités gestionnaires du cycle de l'eau et de leur aménagement), sachant que plusieurs acteurs issus de ces territoires ont témoigné du sentiment de voir ces enjeux insuffisamment pris en compte dans le cadre du SAGE. La mise en place de commissions géographiques distinguant ces secteurs dès la révision du SAGE (voir §0 préconisation 5) constitue un pas dans le même sens.

- **Préciser la place à accorder à des acteurs gestionnaires de milieux situés en amont et aval de l'estuaire**

L'estuaire est le réceptacle et le témoin du devenir des territoires et des milieux aquatiques situés à l'amont et à l'aval de son périmètre. Les acteurs en charge de la gestion de ces milieux (au sens large) ne faisaient pas partie du panel des enquêtés (SMEAG /CLE SAGE Garonne, EPiDOR/CLE et SAGE Dordogne Atlantique) ou n'ont pas répondu à nos sollicitations (Parc marin de la Gironde et de la mer des Pertuis). La question des relations structurelles au long terme à envisager avec ces acteurs sera à traiter dans le cadre de cette révision (interSAGE, participation croisée aux CLE ou instances de pilotage, ...). Sans un cadre supra explicite permettant à minima échanges d'informations entre ces acteurs, une part de la crédibilité du SAGE aux yeux des acteurs locaux pourrait se trouver altérée.

### 5.3.5 Suites à donner concernant le bilan gouvernance

La révision est d'ores et déjà lancée, avec la phase de mise à jour de l'état des lieux/diagnostic en cours. Les travaux ayant été confiés à CEREG, bureau d'études par ailleurs associé à ce bilan de la gouvernance, il a été proposé d'adapter dans la mesure du possible l'offre de « concertation technique » faite initialement par celui-ci, telle que figurant ci-dessous (évoquant d'ailleurs le présent bilan comme source d'inspiration des précisions à apporter en temps utiles, ...).

Les propositions présentées ci-avant et validées au Bureau de la CLE du 14 novembre 2024 ont abouti à la construction du planning 2025 intégrant ces dernières. Celui-ci sera présenté lors de la CLE du 9 janvier 2025.

## Annexe 1- Une lecture des données témoignant de la participation à la CLE du SAGE et à son Bureau

Ce chapitre est fondé sur le traitement et l'analyse des données concernant la participation à la CLE depuis son origine jusqu'à aujourd'hui (soit 32 réunions) et au Bureau de cette même CLE suite à l'approbation du SAGE en 2013.

### 5.4 Analyse de la participation aux réunions de la CLE du SAGE "Estuaire de la Gironde et milieux associés"

#### 5.4.1 La composition de la CLE

La Commission locale de l'eau (**CLE**) du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux "Estuaire de la Gironde et milieux associés" (SAGE Estuaire) est composée de **88** membres<sup>7</sup> représentant **83** institutions<sup>8</sup>. La CLE est partagée en trois collèges :

Collèges		Nombre	
		Institutions	Représentants
A	Collège représentants des collectivités territoriales et des EPCI	41	44
B	Collège représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations	26	26
C	Collège des représentants de l'État et de ses établissements publics	16	18
TOTAL		83	88

Dans une perspective d'analyse stratégique, les institutions représentées dans les **collèges A et B** de la CLE, ont été partagées en cinq groupes :

Collège	Groupe	Nombre	
		Institutions	Représentants
A	1 Régions et départements	3	4
	2 EPCI généralistes et communes dont EPCI dont communes du 17 dont communes du 33	29	30
		5	6
9		9	
	15	15	
	3 Collectivités gestionnaires du milieu aquatique et/ou de prévention des inondations	9	10
B	4 Associations environnementales et autres usagers	13	13
	5 Porteurs intérêts économiques	10	10
	6 Gestionnaires marais	3	3
TOTAL		67	70

<sup>7</sup> Jusqu'en 2012 le SAGE était composé de 66 membres ; l'arrêté du 24 août 2012 en a augmenté le nombre notamment pour permettre la participation des bassins versants.

<sup>8</sup> Arrêté du 16 septembre 2022 de la Préfète de la Gironde

## 5.4.2 Les réunions de la CLE

### Le nombre de réunions

- **15 fois avant l'arrêté du 30 août 2013** du ministre de l'écologie et du développement durable portant **approbation du schéma** d'aménagement et de gestion des eaux « Estuaire de la Gironde et milieux associés » :

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
mar-06	févr.-07	janv.-08	mar-09	janv.-10		nov.-12	juin-13
oct.-06	sept.-07	oct.-18	juil.-09	avr.-10			
		déc.-08	oct.-09	juin-10			

- et à 18 reprises depuis cette approbation :

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	juil.-14	juin-15	juil.-16	juin-17	janv.-18	mar-19	févr.-20	juin-21	mai-22	juin-23
déc.-13	déc.-14	déc.-15	déc.-16					sept.-21	nov.-22	déc.-23
								déc.-21		

On relève des disparités notables dans le rythme de réunion de la CLE avec notamment **une forte activité sur les années 2008/2009/2010** avec 3 CLE par an suivie d'une période comptant 1 CLE sur 2 ans (2011/2012). Ce point est développé en fin de document (cf. chapitre 4).

### Les lieux des réunions

**Les réunions de la CLE se sont déroulées principalement à Artigues-près-Bordeaux (X 22)** et exceptionnellement à Bordeaux (X2) jusqu'au 20 février 2020. En 2021, la réunion de la CLE a eu lieu en visioconférence pour cause de Covid (Annexe 1).

**À partir de 2021, les CLE ont été réunies dans différents lieux** : Saint André de Cubzac, Parempuyre (avec un mix offrant l'alternative présentiel/visioconférence), Mérignac, Saint-Bonnet-sur-Gironde, Saint-André-de-Cubzac, Moulis-en-Médoc.

Ces constats amènent à considérer que **le lieu de réunion ne peut être considéré comme un facteur déterminant la participation** d'abord en raison de la régularité qui a prévalu pour 2/3 des CLE jusqu'en 2020. Et même si les deux dernières CLE présentent les deux plus faibles taux de participation, en prenant comme pivot l'année 2021, les taux de participation moyen des 5 CLE qui précèdent organisées à Artigues (40 %) et des 5 CLE dispersées dans l'espace qui suivent (38%) sont en effet trop proches pour y déceler une influence de ce facteur.

CLE	Date	Lieu	A	B	C	Total	Attendus	Participation
C22	04/07/16	Artigues près Bordeaux	14	10	6	30	83	36%
C23	12/12/16	Artigues près Bordeaux	13	9	5	27	83	33%
C24	30/06/17	Artigues près Bordeaux	8	11	5	24	83	29%
C25	10/01/18	Artigues près Bordeaux	13	8	6	27	83	33%
C26	05/03/19	Artigues près Bordeaux	28	19	15	62	83	75%
C27	20/02/20	Artigues près Bordeaux	10	17	4	31	83	37%
C28	01/06/21	Visio conférence	21	13	10	44	83	53%



C29	28/09/21	Saint André de Cubzac	30	19	13	62	83	75%
C30	09/12/21	Parempuyre + Visio	13	11	6	30	83	36%
C31	17/05/22	Mérignac	10	9	6	25	83	30%
C32	29/11/22	Saint-Bonnet-sur-Gironde	12	11	6	29	83	35%
C33	08/06/23	Saint-André-de-Cubzac	8	11	4	23	83	28%
C34	12/12/23	Moulis-en-Médoc	9	8	5	22	83	27%

### 5.4.3 La participation globale à la CLE

Tous membres confondus, **le taux de participation globale aux CLE s'établit à une moyenne de 45%**. Pour une lecture précise des variations de ce taux de participations, sont distinguées dans le tableau ci-après<sup>9</sup> :

- En vert, figurent les CLE ayant compté plus de 2/3 de membres participant, dominant la période précédant l'approbation du SAGE.
- En bleu, les CLE ayant accueilli entre les 2/3 et la moitié de ces membres, avec une forte prévalence lors de la phase d'élaboration du SAGE.
- En gris, les CLE variant entre la moitié et un 1/3 des membres.
- **En orange, les CLE présentant une participation de moins d'un tiers des membres**, qui prédominent largement la période de mise en œuvre du SAGE, hors période de mise en place d'une nouvelle CLE où l'on retrouve des taux de participation maximum.

Depuis **juin 2013** (Vote sur le projet du SAGE / Modification des règles de fonctionnement), seules **5 réunions de la CLE** ont atteint un taux de participation **égal ou supérieur à 50 %**.

Il convient ici de rappeler que si **la CLE adopte généralement les décisions prises par délibération à la majorité des voix des membres présents**, certaines exigent cependant un quorum de deux tiers des membres présents ou représentés (délibérations relatives aux règles de fonctionnement ainsi qu'à l'adoption, la modification ou la révision du SAGE). Si ce quorum n'est pas atteint après une seconde convocation, la Commission peut valablement délibérer quel que soit le nombre des membres présents ou représentés.

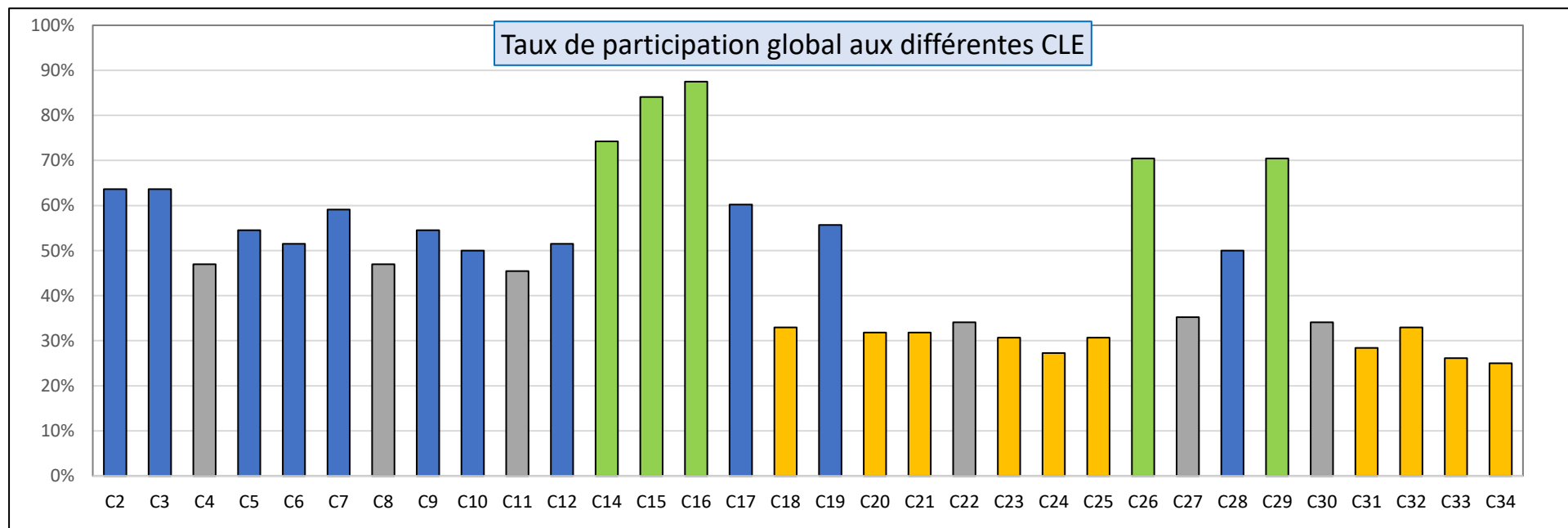
Les ordres du jour des cinq réunions précitées (≥ 50%) nécessitaient le quorum des deux tiers :

- **Décembre 2013** : Projet de convention SMIDDEST / CLE
- **Décembre 2014** : Élection des vice-présidents et de membres du Bureau de la CLE
- **Mars 2019** : Désignation des vice-présidents et des membres du Bureau de la CLE
- **Juin 2021** : Validation des règles de fonctionnement de la CLE (absence de quorum, report à septembre)
- **Septembre 2021** : Vote sur les modifications des règles de fonctionnement de la CLE / Désignation des membres du Bureau de la CLE.

<sup>9</sup> Ce code couleur est appliqué à l'ensemble des tableaux de ce document.

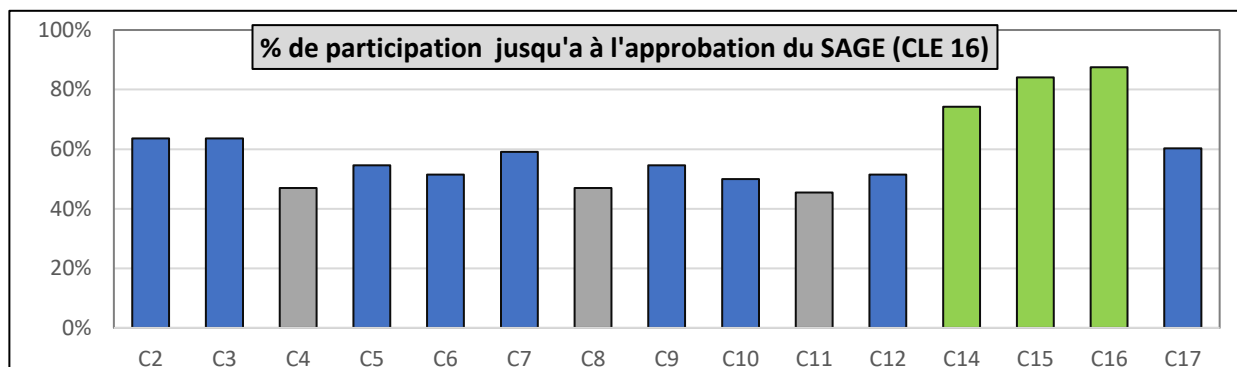
Participation globale à la CLE

Mois		f-07	s-07	o-06	o-18	d-08	m-09	j-09	o-09	j-10	a-10	s-10	n-12	j-13	d-13	j-14	d-14	j-15	d-15	j-16	d-16	j-17	j-18	m-19	f-20	j-21	s-21	d-21	m-22	n-22	j-23	d-23
CLE	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	34
Institutions	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88
Participants	42	42	31	36	34	39	31	36	33	30	34	49	74	77	53	29	49	28	28	30	27	24	27	62	31	44	62	30	25	29	23	22
%	64%	64%	47%	55%	52%	59%	47%	55%	50%	45%	52%	74%	84%	88%	60%	33%	56%	32%	32%	34%	31%	27%	31%	70%	35%	50%	70%	34%	28%	33%	26%	25%



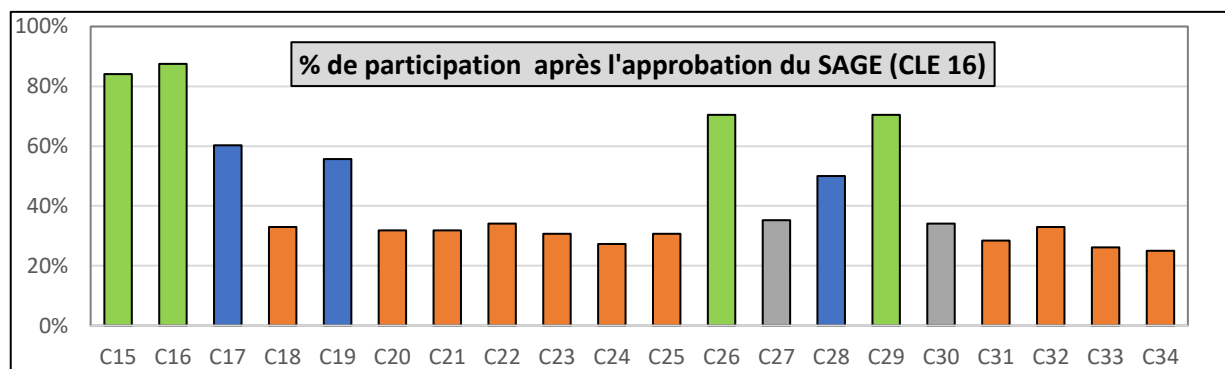
En distinguant la période d'élaboration du SAGE et celle de sa mise en œuvre, on constate que :

- Jusqu'à et y compris la CLE du 17 juin 2013 (CLE 16), le taux de participation s'établit à 61 % avec un pic à 88% lors de cette CLE 16.



Date	o-06	f-07	s-07	j-08	o-18	d-08	m-09	j-09	o-09	j-10	a-10	s-10	n-12	j-13	d-13
CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17
Institutions	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	66	88	88	88
Participants	42	42	31	36	34	39	31	36	33	30	34	49	74	77	53
%	64%	64%	47%	55%	52%	59%	47%	55%	50%	45%	52%	74%	84%	88%	60%

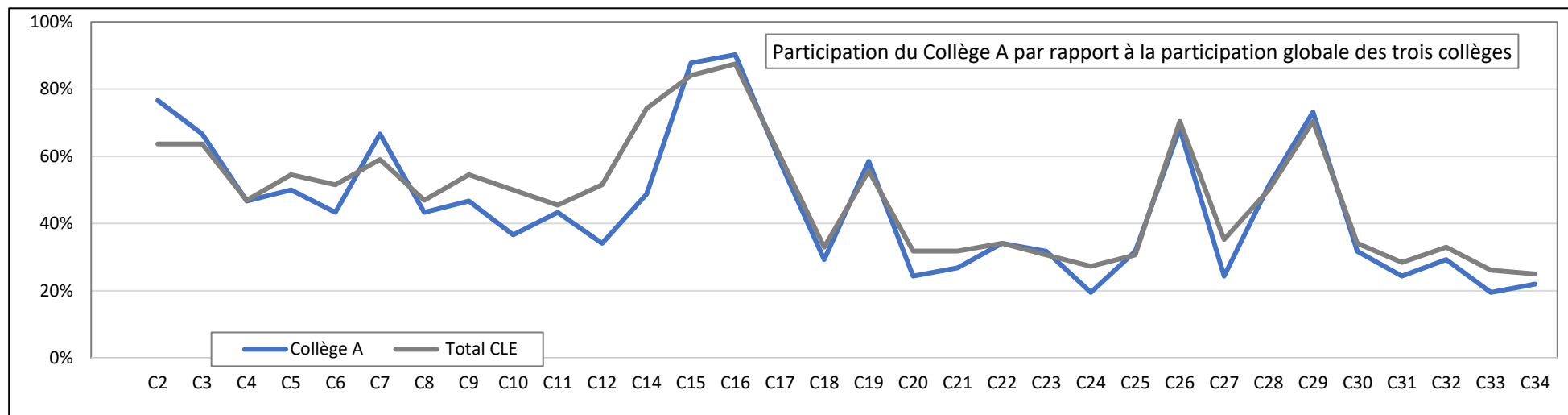
- **À partir de la CLE 17, le taux de participation descend à une moyenne de 39 %.** Sur les 18 réunions qui ont eu lieu après le CLE 16 de juin 2013, plus de la moitié d'entre elles (10) ont réuni un tiers ou moins des institutions participantes. Les deux réunions qui tirent la moyenne vers le haut, sont particulières. La CLE 26 de mars 2019 (70 % de participation) suit immédiatement l'arrêté préfectoral du 28 décembre 2018 rectifié en janvier et février, portant **renouvellement** de la commission locale de l'eau à la fin du précédent mandat de six ans. La CLE 29 de septembre 2021 est la première CLE en **présentiel post COVID** et elle réunit physiquement pour la première fois ses nouveaux membres.



Date	d-13	j-14	d-14	j-15	d-15	j-16	d-16	j-17	j-18	m-19	f-20	j-21	s-21	d-21	m-22	m-22	m-22	m-22
CLE	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Institutions	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88	88
Participants	53	29	49	28	28	30	27	24	27	62	31	44	62	30	25	29	23	22
%	60%	33%	56%	32%	32%	34%	31%	27%	31%	70%	35%	50%	70%	34%	28%	33%	26%	25%

#### 5.4.4 La participation du collège A : représentants des collectivités territoriales et des EPCI

Étant donné le poids de ce collège au sein de la CLE (50%), la courbe bleue indiquant le taux de participation du collège A présente peu ou prou un profil proche de celui de la courbe de participation globale (en gris).



De façon plus précise, sont distinguées ci-dessous :

Date	o-06	f-07	s-07	j-08	o-18	d-08	m-09	j-09	o-09	j-10	a-10	s-10	m-12	j-13	d-13	j-14	d-14	j-15	d-15	j-16	d-16	j-17	j-18	m-19	f-20	j-21	s-21	d-21	m-22	n-22	j-23	d-23	
CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34	
Inst	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41	41
Part	23	20	14	15	13	20	13	14	11	13	14	20	36	37	24	12	24	10	11	14	13	8	13	28	10	21	30	13	10	12	8	9	
Tx part	77%	67%	47%	50%	43%	67%	43%	47%	37%	43%	34%	49%	88%	90%	59%	29%	59%	24%	27%	34%	32%	20%	32%	68%	24%	51%	73%	32%	24%	29%	20%	22%	

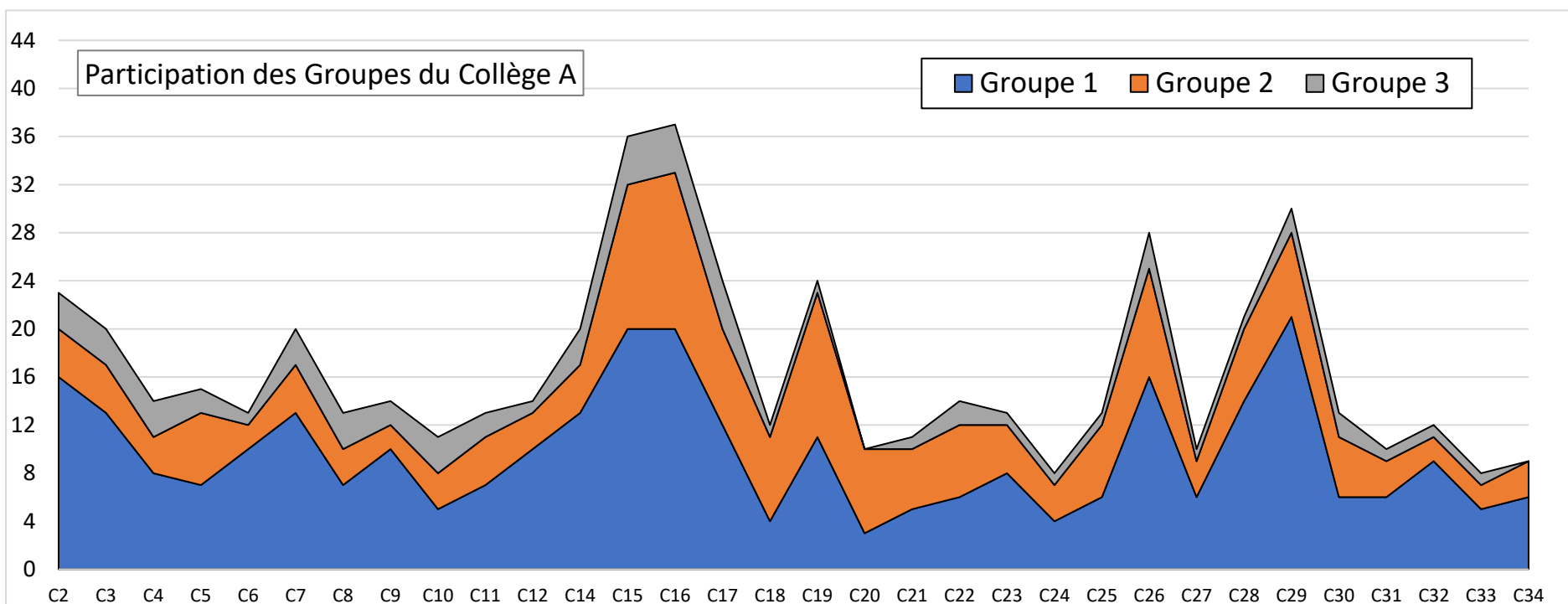
- en vert, les 6 CLE bénéficiant de la participation d'au moins 2/3 des membres du collège A
- en bleu et gris, les CLE accueillant respectivement entre 2/3 et la moitié des membres du collège A puis la moitié et 1/3 des membres du collège A

- en orange, les 11 CLE comptant moins d'1/3 de ces mêmes membres, nettement majoritaires suite la CLE 16 (approbation SAGE) et systématiques à la suite de la CLE 29 (post-covid). Étant donné le poids de ce collège au sein de la CLE, les courbes présentent la spécificité de présenter des profils très proches.

À l'intérieur du collège A, il est possible de distinguer **trois groupes** :

- Groupe A1 : Régions et Départements
- Groupe A2 : Communes et EPCI généralistes
- Groupe A3 : Collectivités gestionnaires milieux aquatiques et/ou prévention des inondations

Sur les 41 collectivités représentées au sein de ce collège (44 membres) dans sa dernière composition, le groupe A2 des communes et EPCI généralistes est le plus important : il comprend 29 collectivités représentées dont 24 communes.

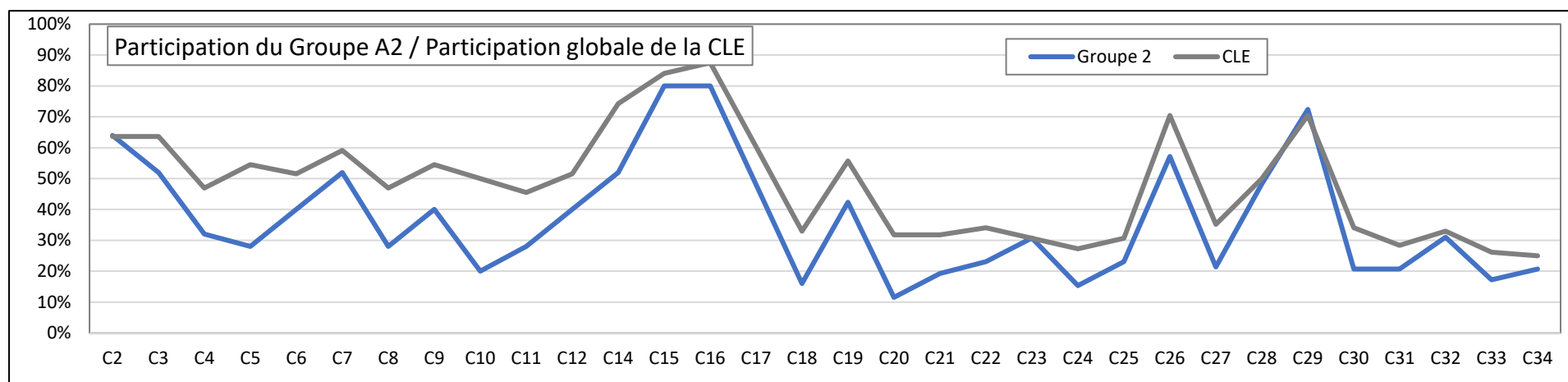


groupes sont étudiés ci-dessous dans l'ordre d'importance du nombre de titulaires : **Groupe 2 puis Groupe 3 puis Groupe 1.**

Les

## Le groupe A2 : les EPCI généralistes et les communes

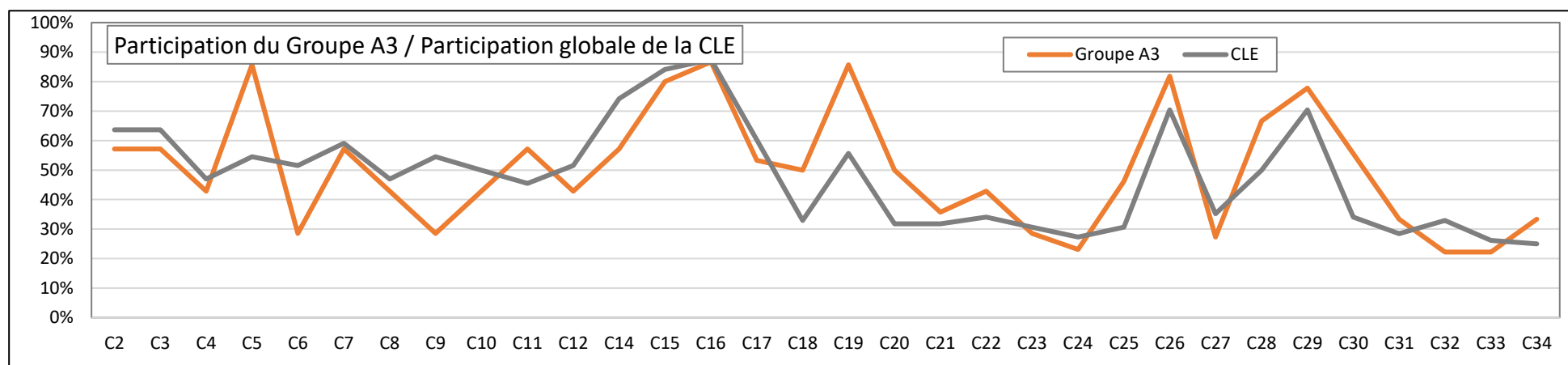
Le taux moyen de participation du groupe des communes et EPCI généralistes s'établit à 37% alors que ce taux se monte à 41 % pour l'ensemble du collège dont il fait partie. On relève que c'est un groupe où on trouve le deuxième taux de participation est le plus faible observé après les Régions et Départements (CLE 33). Il est utile de préciser qu'il s'agit d'un phénomène commun à la plupart des CLE. Celui-ci renvoie notamment aux modalités de nomination de ces acteurs, au sein desquels les associations départementales des maires jouent un rôle clé avec des préoccupations d'équilibres politiques éloignés des enjeux de fonctionnement de la CLE. Par ailleurs, les écarts d'échelles entre communes et périmètre du SAGE ne paraît pas forcément toujours l'appropriation des enjeux de ce derniers par les élus municipaux. A cet égard, on relève le faible poids des représentants des EPCI généralistes (X6 représentants en intégrant le PNR du Médoc) par rapport à ceux des communes (X24 représentants)



Date	o-06	f-07	s-07	j-08	o-18	d-08	m-09	j-09	o-09	j-10	a-10	s-10	n-12	j-13	d-13	j-14	d-14	j-15	d-15	j-16	d-16	j-17	j-18	m-19	f-20	j-21	s-21	d-21	m-22	n-22	j-23	d-23
CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Tit. Gr 2	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	25	26	26	26	26	26	26	26	28	28	29	29	29	29	29	29	29
Pré	16	13	8	7	10	13	7	10	5	7	10	13	20	20	12	4	11	3	5	6	8	4	6	16	6	14	21	6	6	9	5	6
Groupe 2	64 %	52 %	32 %	28 %	40 %	52 %	28 %	40 %	20 %	28 %	40 %	52 %	80 %	80 %	48 %	16 %	42 %	12 %	19 %	23 %	31 %	15 %	23 %	57 %	21 %	48 %	72 %	21 %	21 %	31 %	17 %	21 %
CLE	64 %	64 %	47 %	55 %	52 %	59 %	47 %	55 %	50 %	45 %	52 %	74 %	84 %	88 %	60 %	33 %	56 %	32 %	32 %	34 %	31 %	27 %	31 %	70 %	35 %	50 %	70 %	34 %	28 %	33 %	26 %	25 %

## Le groupe A3 : les collectivités gestionnaires du milieu aquatique et/ou de prévention des inondations

Ce groupe a connu au cours du temps des variations importantes du nombre de membres titulaires, du simple au double entre les premières CLE et la CLE 15, puis d'une lente décline jusqu'à aujourd'hui sans que nous disposions d'explications claires à ce propos (fusion de structures, mise en place de la GEMAPI ?). Quoi qu'il en soit, **le taux moyen de participation de ces collectivités s'élève à 51 %** ; il est supérieur de 10 points à la moyenne du collège (41 %), témoignant sans doute du plus fort concernement de ces collectivités pour les objets prioritaires du SAGE. Néanmoins il convient de noter une baisse de participation depuis fin 2021 qui atteint son niveau le plus bas (22 %) en 2022.



Date	o-06	f-07	s-07	j-08	o-18	d-08	m-09	j-09	o-09	j-10	a-10	s-10	n-12	j-13	d-13	j-14	d-14	j-15	d-15	j-16	d-16	j-17	j-18	m-19	f-20	j-21	s-21	d-21	m-22	n-22	j-23	d-23
CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Tit. Gr 3	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	15	15	15	14	14	14	14	14	14	13	13	11	11	9	9	9	9	9	9	9
Présents	4	4	3	6	2	4	3	2	3	4	3	4	12	13	8	7	12	7	5	6	4	3	6	9	3	6	7	5	3	2	2	3
Groupe 3	57 %	57 %	43 %	86 %	29 %	57 %	43 %	29 %	43 %	57 %	43 %	57 %	80 %	87 %	53 %	50 %	86 %	50 %	36 %	43 %	29 %	23 %	46 %	82 %	27 %	67 %	78 %	56 %	33 %	22 %	22 %	33 %
CLE	64 %	64 %	47 %	55 %	52 %	59 %	47 %	55 %	50 %	45 %	52 %	74 %	84 %	88 %	60 %	33 %	56 %	32 %	32 %	34 %	31 %	27 %	31 %	70 %	35 %	50 %	70 %	34 %	28 %	33 %	26 %	25 %

## Le groupe A1 : les conseils régionaux et départementaux

Le taux moyen de participation de ce groupe se monte à 52 %, supérieur de 11 points à la moyenne du collège, avec de fortes variations suivant les périodes. Ce taux et cette différence doivent cependant être pondérées par le très faible nombre d'institutions membres de la CLE au titre de ce groupe. Il convient enfin de relever à la suite de la fusion des Régions Aquitaine et Poitou Charentes une baisse de participation au sein de ce groupe avec une dominante de CLE ne comptant qu'un seul membre de ce groupe prenant part à la CLE.

CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Tit. Gr 1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Présents	3	3	3	2	1	3	3	2	3	2	1	3	4	4	4	1	1	0	1	2	1	1	1	3	1	1	2	2	1	1	1	0
% G3	75 %	75 %	75 %	50 %	25 %	75 %	75 %	50 %	75 %	50 %	25 %	75 %	100 %	100 %	100 %	25 %	25 %	0%	25 %	50 %	25 %	33 %	33 %	100 %	33 %	33 %	67 %	67 %	33 %	33 %	33 %	0%

### 5.4.5 La participation du collège B : usagers, propriétaires, professionnels et associations

Fort de 16 puis 26 institutions représentées, le taux de participation moyen de ce collège est supérieur de 12 points à celui du taux global de participation : 57 % contre 45 % de participation globale. À ce titre, c'est le plus important observé. De même, la courbe de participation des membres de ce collège est quasiment toujours supérieure à celle de l'ensemble des membres de la CLE. Comme cela s'observe dans de nombreuses CLE, ces très bons taux de participation qu'a connus ce collège lors de l'élaboration du SAGE témoignent en particulier de la nécessité pour ces acteurs, défenseurs d'intérêts spécifiques, de se trouver présents lors des négociations présidant aux choix des orientations stratégiques et aux mesures/règles du SAGE. Mais si les scores de participation sont nettement plus importants que pour le collège A des collectivités, ils connaissent une tendance comparable « à la décline » à la suite de l'approbation du SAGE.

	o-06	f-07	s-07	j-08	o-18	d-08	m-09	j-09	o-09	j-10	a-10	s-10	n-12	j-13	d-13	j-14	d-14	j-15	d-15	j-16	d-16	j-17	j-18	m-19	f-20	j-21	s-21	d-21	m-22	n-22	j-23	d-23
CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Tit	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26	26
Prés.	11	14	10	13	13	12	9	13	14	11	12	19	24	25	19	11	16	12	12	10	9	11	8	19	17	13	19	11	9	11	11	8



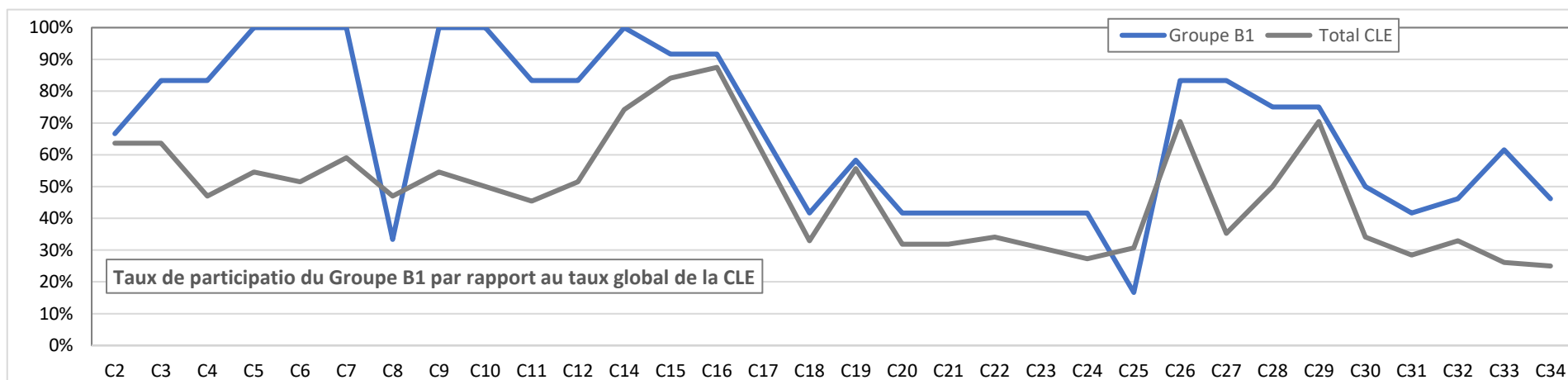
% B	69 %	88 %	63 %	81 %	81 %	75 %	56 %	81 %	88 %	69 %	75 %	73 %	92 %	96 %	73 %	42 %	62 %	46 %	46 %	38 %	35 %	42 %	31 %	73 %	65 %	50 %	73 %	42 %	35 %	42 %	42 %	31 %
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

À l'intérieur du collège B, il est possible de distinguer **deux groupes** : B1 : les acteurs environnementaux et associatifs ; B2 : les acteurs porteurs d'intérêts économiques

### La participation des acteurs environnementaux et associatifs (groupe B1)

Le taux moyen de participation des acteurs de ce groupe atteint les 63 %, supérieur de 4 points à celui du groupe B et de 20 points par rapport au taux de participation globale observé. Dans ce cadre, on observe de très forts taux de participation quasi systématiques notamment lors de la période d'élaboration du SAGE et une baisse sensible suite à l'approbation du SAGE quasi concomitant avec le doublement de l'effectif de ce groupe B1.<sup>10</sup>

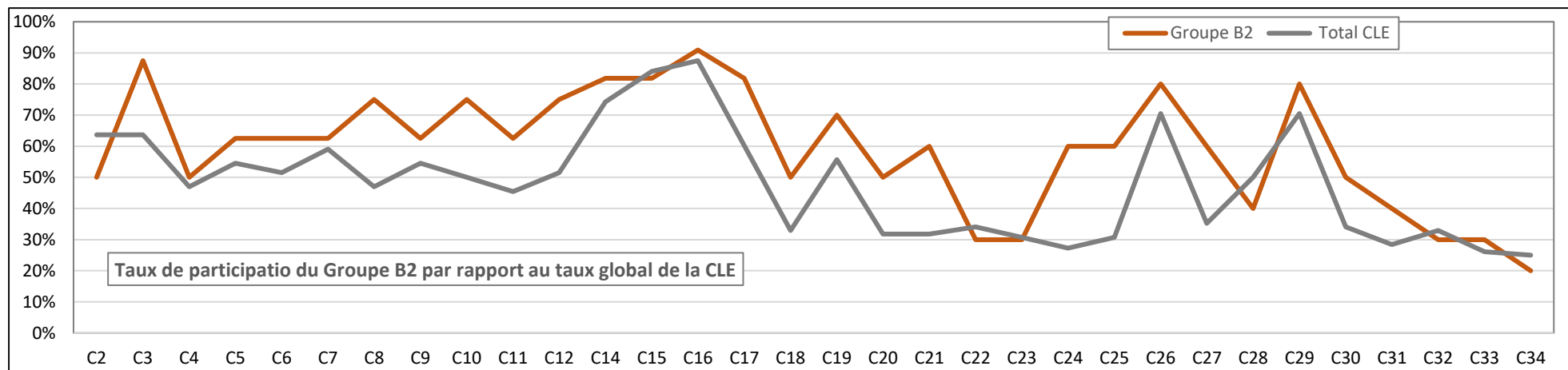
CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Tit	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	12	13	13	13	
Prés.	4	5	5	6	6	6	2	6	6	5	5	6	11	11	8	5	7	5	5	5	5	5	2	10	10	9	9	6	5	6	8	6
%	67 %	83 %	83 %	100 %	100 %	100 %	33 %	100 %	100 %	83 %	83 %	100 %	92 %	92 %	67 %	42 %	58 %	42 %	42 %	42 %	42 %	42 %	17 %	83 %	83 %	75 %	75 %	50 %	42 %	46 %	62 %	46 %



<sup>10</sup> Il est sans doute utile de préciser que les fédérations de chasse présents depuis l'origine ont été intégrées par nos soins à ce groupe, sachant que ces acteurs ont montré une forte assiduité.

## La participation des acteurs représentant d'intérêts économiques (groupe B2)

Le taux moyen de participation de ce groupe s'établit à 59 %, moindre de 5 points que celui des acteurs environnementaux et associatifs mais supérieur de 15 points au taux global de participation à la CLE. On relève que l'effectif de ce groupe a nettement moins varié que celui du précédent (groupe B1).

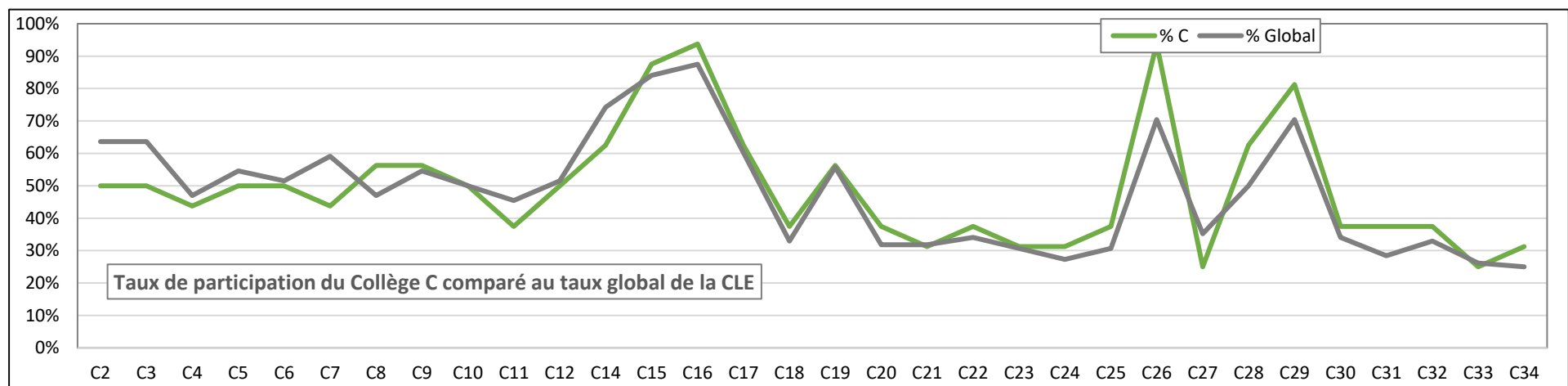


CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Tit	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	11	11	11	11	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Prés.	4	7	4	5	5	5	6	5	6	5	6	9	9	10	9	5	7	5	6	3	3	6	6	8	6	4	8	5	4	3	3	2
%	50 %	88 %	50 %	63 %	63 %	63 %	75 %	63 %	75 %	63 %	75 %	82 %	82 %	91 %	82 %	50 %	70 %	50 %	60 %	30 %	30 %	60 %	60 %	80 %	60 %	40 %	80 %	50 %	40 %	30 %	30 %	20 %

### 5.4.6 La participation du collège C : représentants de l'État et de ses établissements publics

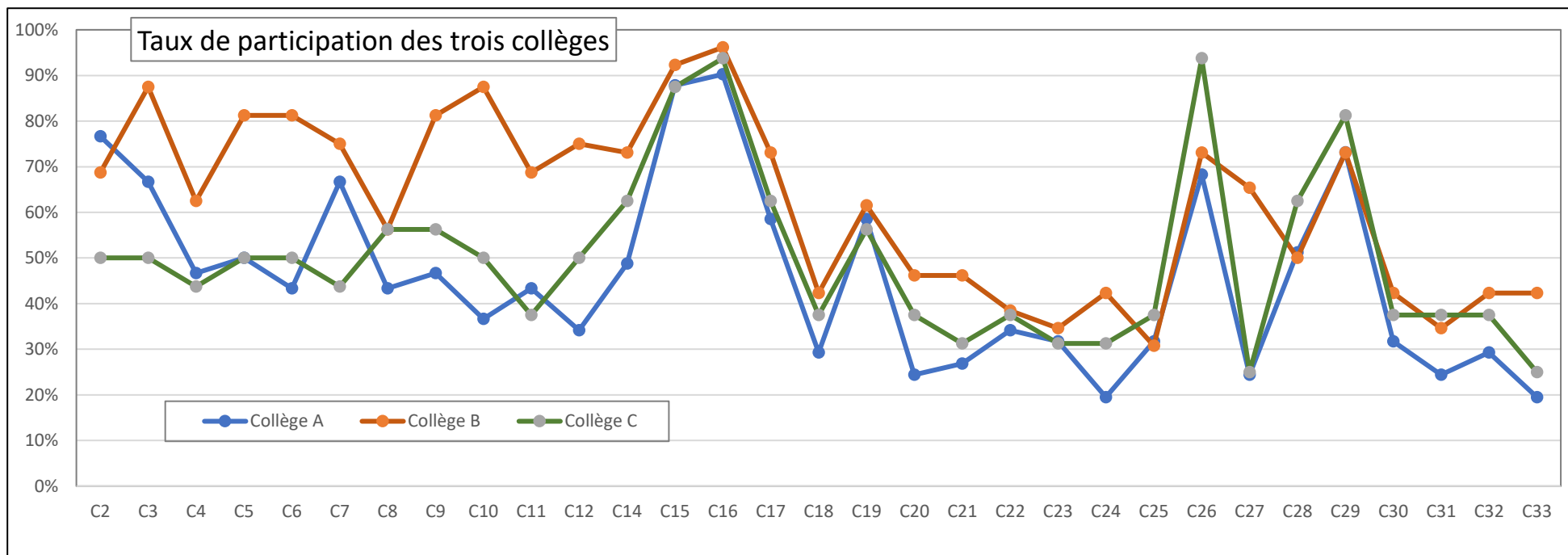
S'agissant d'un collège ayant toujours accueilli 16 représentants de l'Etat et de ses établissements publics, le **taux moyen de participation en son sein s'élève à 49 % et se situe légèrement au-dessus du taux global de participation (45%)**. Comme pour le collège A, les deux évoluent de manière quasiment identique.

Date	o-06	f-07	s-07	j-08	o-18	d-08	m-09	j-09	o-09	j-10	a-10	s-10	n-12	j-13	d-13	j-14	d-14	j-15	d-15	j-16	d-16	j-17	j-18	m-19	f-20	j-21	s-21	d-21	m-22	n-22	j-23	d-23
CLE	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C14	C15	C16	C17	C18	C19	C20	C21	C22	C23	C24	C25	C26	C27	C28	C29	C30	C31	C32	C33	C34
Institutions	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16
Participants	8	8	7	8	8	7	9	9	8	6	8	10	14	15	10	6	9	6	5	6	5	5	6	15	4	10	13	6	6	6	4	5
% C	50%	50%	44%	50%	50%	44%	56%	56%	50%	38%	50%	63%	88%	94%	63%	38%	56%	38%	31%	38%	31%	31%	38%	94%	25%	63%	81%	38%	38%	38%	25%	31%
% Global	64%	64%	47%	55%	52%	59%	47%	55%	50%	45%	52%	74%	84%	88%	60%	33%	56%	32%	32%	34%	31%	27%	31%	70%	35%	50%	70%	34%	28%	33%	26%	25%



### 5.4.7 Comparaison des taux de participation des trois collèges

Il apparaît que **le collège A** (représentants des collectivités territoriales et des EPCI) **est proportionnellement moins mobilisé que les deux autres collèges**. Or ce collège pèse la moitié des membres participants (44 sur 88 membres et 43 sur 84 institutions représentées). **Néanmoins sur un temps long, les taux de participation de ces différents collèges adoptent progressivement des tendances très proches**, avec quelques points hauts partagés (approbation du SAGE, renouvellement des membres de CLE, quorum nécessaire) et des baisses sensibles suite à l'approbation du SAGE. **Lors de la période d'élaboration du SAGE, les tendances étaient plus disparates** avec quasi-systématiquement **les plus forts taux de participation pour le collège B** (représentants des usagers, propriétaires riverains, organisations professionnelles et associations) **et déjà une évolution à la baisse de la participation du collège A** (représentants des collectivités territoriales et des EPCI) avant un ressaisissement commun à tous les collèges au moment de l'approbation du SAGE.



## 5.5 Analyse de la participation aux réunions du Bureau de la CLE du SAGE «Estuaire de la Gironde et milieux associés»

### 5.5.1 La composition et les réunions du Bureau de la CLE<sup>11</sup>

**Le Bureau de la Commission locale de l'eau (CLE) du Schéma d'aménagement et de gestion des eaux "Estuaire de la Gironde et milieux associés" (SAGE Estuaire) est composé de membres élus de trois collèges<sup>12</sup> qui composent la CLE**

- La Présidente et le vice-président,
- 11 membres du Collège des représentants des collectivités territoriales et des EPCI (A),
- 9 membres du Collège (B) des représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations (le 10ème siège est vacant) (B),
- 6 membres du Collège des représentants de l'État et de ses Établissement Publics (C).

La composition du Bureau a évolué dans le temps.

Date	18/11/13	6/1/15	13/11/19	9/11/21	22/3/22
Présidente et VP				2	2
Collège A	12	15	11	11	11
Collège B	10	10	10	10	9
Collège C	5	5	6	6	6
Titulaires	27	30	27	29	28

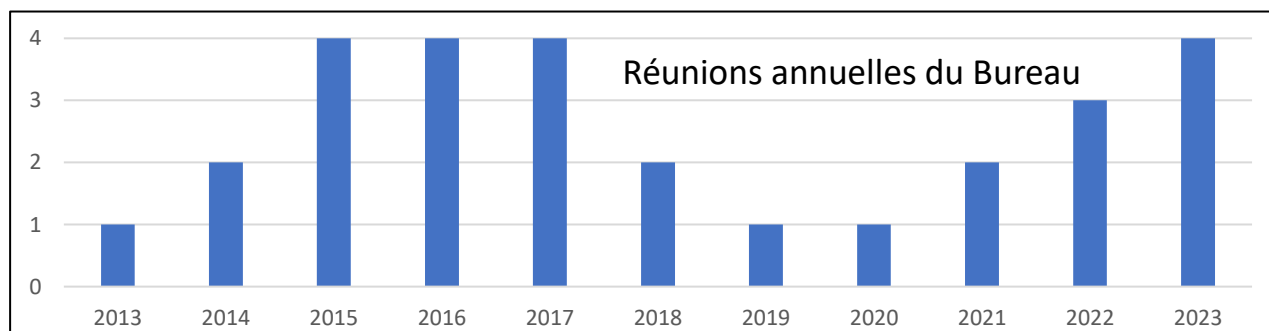
Jusqu'en 2021, le président et les vice-présidents étaient comptés dans leur collège A.

La sortie de la CCI 31 en 2022 a laissé un poste vacant dans le Collège B.

Le Bureau s'est réuni entre une et quatre fois par an

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Nombre de réunions	1	2	4	4	4	2	1	1	2	3	4

Pour une lecture précise des variations des taux de participations, sont distinguées dans les tableaux :

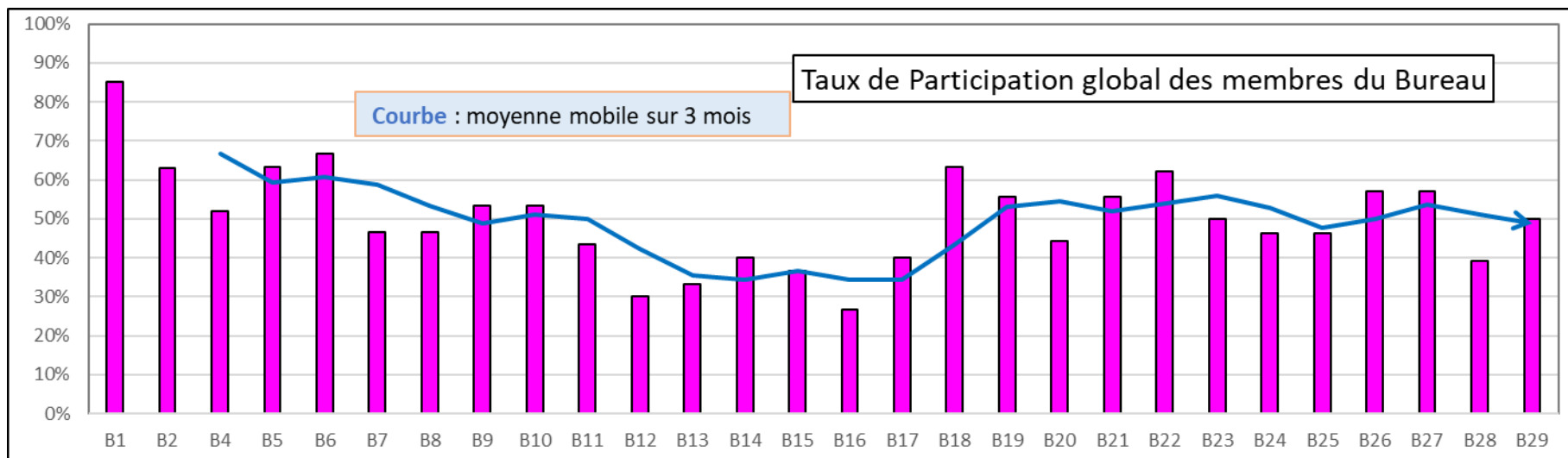


<sup>11</sup> Pour information, cette note concerne exclusivement les Bureaux de CLE de 2013 à 2023, mis à notre disposition par le SMIDEST. Il est cependant possible de considérer que cette instance a effectivement connu un rôle déterminant à dater de l'adoption du SAGE, exigeant la production régulière d'avis de la CLE, délégués à ce Bureau.

<sup>12</sup> Pour des facilités de lecture, les collèges sont ici appelés respectivement A, B et C.

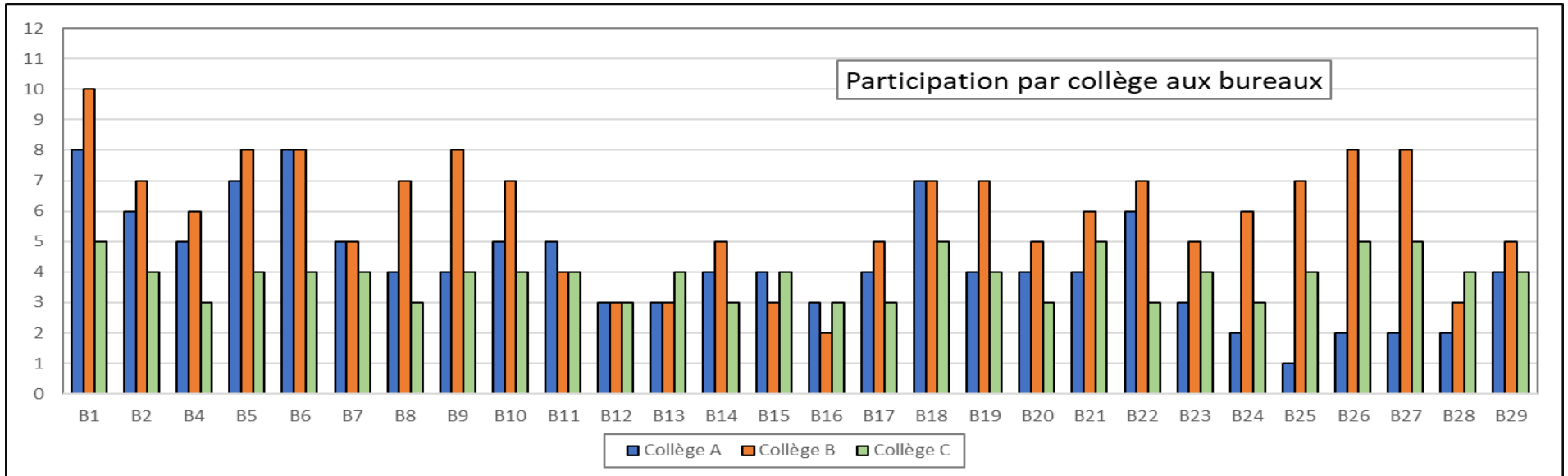
## 5.5.2 La participation globale

Tous membres confondus, le taux de participation globale aux Bureaux s'établit à une moyenne de 50 %. Pour mémoire, la participation moyenne aux CLE – tous membres confondus – est de 45 %, mais sur la période nous intéressant ici cette moyenne est tombée à 39% (mise en œuvre du SAGE de 2013 à aujourd'hui).



Date	18/11/13	20/1/14	3/11/14	6/1/15	2/3/15	14/9/15	19/10/15	11/1/16	4/4/16	9/5/16	7/11/16	17/2/17	9/3/17	11/9/17	17/11/17	26/3/18	3/6/18	13/11/19	6/10/20	26/1/21	9/11/21	22/3/22	5/7/22	4/4/22	2/3/23	29/3/23	3/7/23	9/11/23
Bureau	B1	B2	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15	B16	B17	B18	B19	B20	B21	B22	B23	B24	B25	B26	B27	B28	B29
Titulaires	27	27	27	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30	27	27	27	29	28	28	28	28	28	28	28
Présents	23	17	14	19	20	14	14	16	16	13	9	10	12	11	8	12	19	15	12	15	18	14	13	13	16	16	11	14
%	85%	63%	52%	63%	67%	47%	47%	53%	53%	43%	30%	33%	40%	37%	27%	40%	63%	56%	44%	56%	62%	50%	46%	46%	57%	57%	39%	50%

Cependant des disparités existent entre la participation de chaque collège. Le collège des représentants des collectivités territoriales et des EPCI<sup>13</sup> est sous représenté notamment depuis 2022.

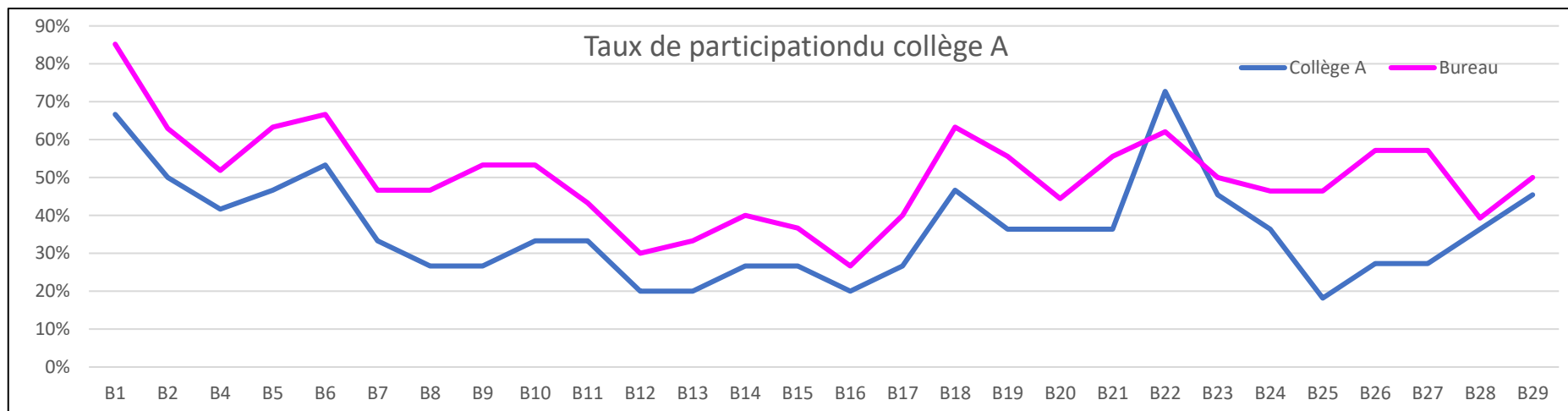


Date	18/11/13	20/1/14	3/11/14	6/1/15	2/3/15	14/9/15	19/10/15	11/1/16	4/4/16	9/5/16	7/11/16	17/2/17	9/3/17	11/9/17	17/11/17	26/3/18	3/6/18	13/11/19	6/10/20	26/1/21	9/11/21	22/3/22	5/7/22	4/4/22	2/3/23	29/3/23	3/7/23	9/11/23
Bureau	B1	B2	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15	B16	B17	B18	B19	B20	B21	B22	B23	B24	B25	B26	B27	B28	B29
Collège A	8	6	5	7	8	5	4	4	5	5	3	3	4	4	3	4	7	4	4	4	8	5	4	2	3	3	4	5
Collège B	10	7	6	8	8	5	7	8	7	4	3	3	5	3	2	5	7	7	5	6	7	5	6	7	8	8	3	5
Collège C	5	4	3	4	4	4	3	4	4	4	3	4	3	4	3	3	5	4	3	5	3	4	3	4	5	5	4	4
Présents	23	17	14	19	20	14	14	16	16	13	9	10	12	11	8	12	19	15	12	15	18	14	13	13	16	16	11	14

<sup>13</sup> Y compris la Présidente et le Vice-Président

### 5.5.3 La participation du collège A : représentants des collectivités territoriales et des EPCI

Avec un taux de participation moyen de 36 %, le collège A est celui qui est le moins présent aux réunions du Bureau : 14 points sous la moyenne globale. Le Bureau n'échappe donc pas au phénomène de « sous-participation » des membres de ce collège déjà observé au niveau de la CLE atteignant moins 8 points par rapport à la moyenne globale. Il l'amplifie même fortement. Ce constat pose forcément question dans le cadre d'une instance chargée notamment de rendre des avis à l'autorité réglementaire.

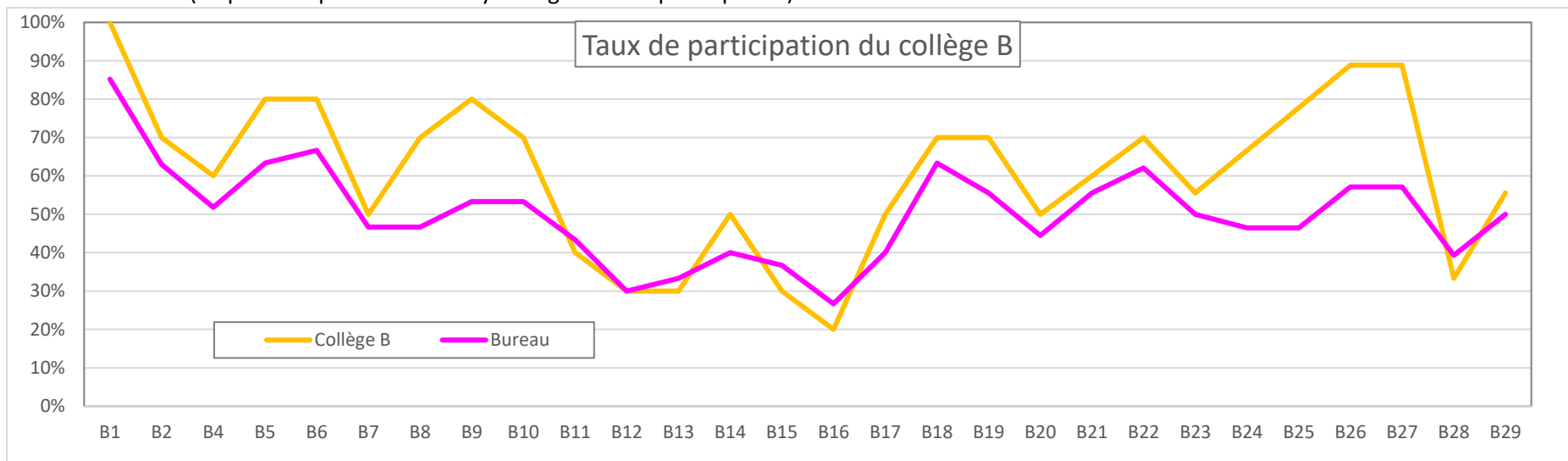


Coll	18/11/13	20/1/14	3/11/14	6/1/15	2/3/15	14/9/15	19/10/15	11/1/16	4/4/16	9/5/16	7/11/16	17/2/17	9/3/17	11/9/17	17/11/17	26/3/18	3/6/18	13/11/19	6/10/20	26/1/21	9/11/21	22/3/22	5/7/22	4/4/22	2/3/23	29/3/23	3/7/23	9/11/23
Bureau	B1	B2	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15	B16	B17	B18	B19	B20	B21	B22	B23	B24	B25	B26	B27	B28	B29
Tit Coll. A	12	12	12	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11	11
Présents	8	6	5	7	8	5	4	4	5	5	3	3	4	4	3	4	7	4	4	4	8	5	4	2	3	3	4	5
% Participation	67%	50%	42%	47%	53%	33%	27%	27%	33%	33%	20%	20%	27%	27%	20%	27%	47%	36%	36%	36%	73%	45%	36%	18%	27%	27%	36%	45%



### 5.5.4 La participation du collège B : usagers, propriétaires, professionnels et associations

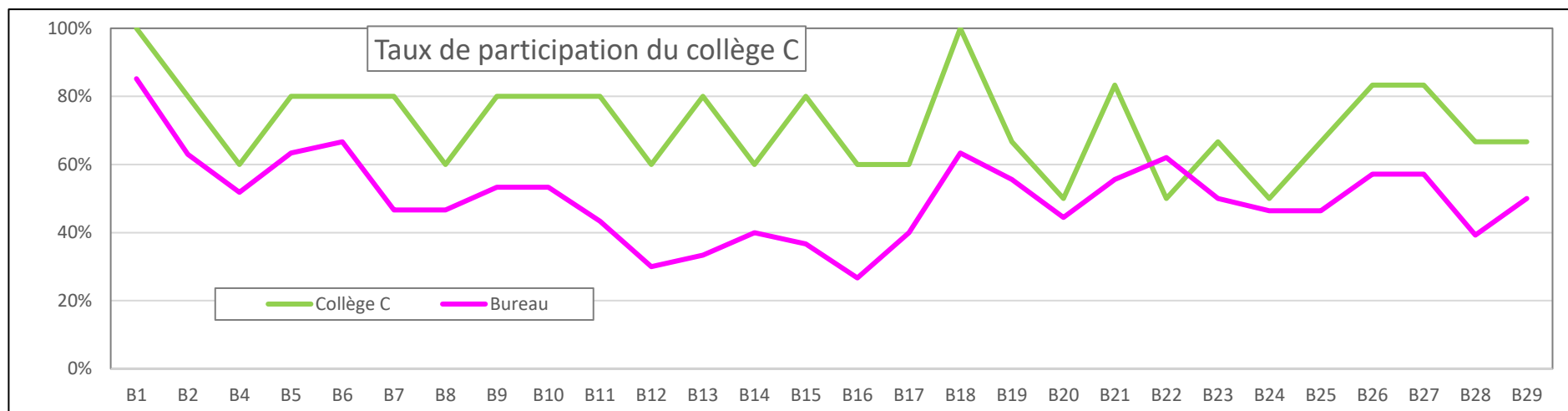
La participation moyenne du collège B s'établit à 60,50 % soit au deuxième rang des collèges et 10 points au-dessus de la moyenne globale. Elle se situe au-dessus de la barre des 50 % depuis 2018 à l'exception de l'été 2023. Elle est cohérente avec les niveaux de participation supérieur des acteurs de ce collège observés à la CLE (12 points supérieurs à la moyenne globale de participation).



Coll	18/11/13	20/1/14	3/11/14	6/1/15	2/3/15	14/9/15	19/10/15	11/1/16	4/4/16	9/5/16	7/11/16	17/2/17	9/3/17	11/9/17	17/11/17	26/3/18	3/6/18	13/11/19	6/10/20	26/1/21	9/11/21	22/3/22	5/7/22	4/4/22	2/3/23	29/3/23	3/7/23	9/11/23
Bureau	B1	B2	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15	B16	B17	B18	B19	B20	B21	B22	B23	B24	B25	B26	B27	B28	B29
Tit Coll. B	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9	9	9	9	9	9	9
Collège B	10	7	6	8	8	5	7	8	7	4	3	3	5	3	2	5	7	7	5	6	7	5	6	7	8	8	3	5
% Participation	100	70%	60%	80%	80%	50%	70%	80%	70%	40%	30%	30%	50%	30%	20%	50%	70%	70%	50%	60%	70%	56%	67%	78%	89%	89%	33%	56%

### 5.5.5 La participation du collège C : représentants de l'État et de ses établissements publics

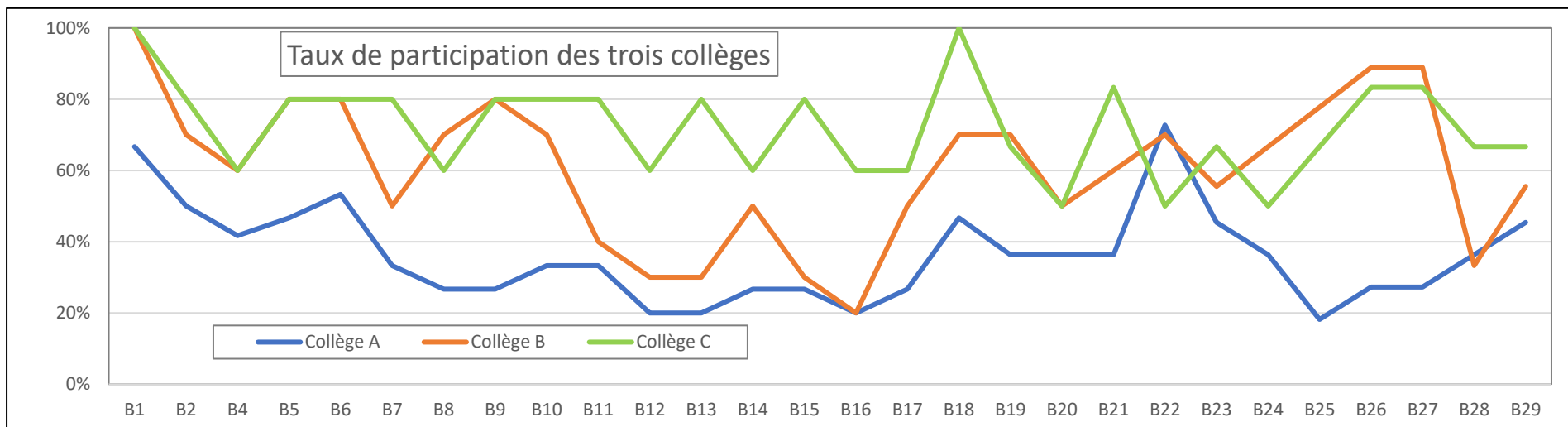
La participation moyenne du groupe C s'établit à 71,50 % soit 20 points au-dessus de la participation moyenne du Bureau. Elle n'est jamais descendue sous la barre des 50%. Le Bureau de la CLE est apparemment un lieu à enjeu pour les acteurs de ce collège sachant que leur niveau de participation moyen à la CLE ne dépassait que de 4 points la participation moyenne tous collèges confondus.



Coll C	18/11/13	20/1/14	3/11/14	6/1/15	2/3/15	14/9/15	19/10/15	11/1/16	4/4/16	9/5/16	7/11/16	17/2/17	9/3/17	11/9/17	17/11/17	26/3/18	3/6/18	13/11/19	6/10/20	26/1/21	9/11/21	22/3/22	5/7/22	4/4/22	2/3/23	29/3/23	3/7/23	9/11/23
Bureau	B1	B2	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15	B16	B17	B18	B19	B20	B21	B22	B23	B24	B25	B26	B27	B28	B29
Tit Coll.	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
Collège	5	4	3	4	4	4	3	4	4	4	3	4	3	4	3	3	5	4	3	5	3	4	3	4	5	5	4	4
Collège %	100	80%	60%	80%	80%	80%	60%	80%	80%	80%	60%	80%	60%	80%	60%	60%	100	67%	50%	83%	50%	67%	50%	67%	83%	83%	67%	67%

### 5.5.6 Comparaison des taux de participation des trois collèges

Il apparaît que le collège A (représentants des collectivités territoriales et des EPCI) est proportionnellement moins mobilisé que les deux autres collèges. Or ce collège pèse la moitié des membres participants (44 sur 88 membres et 43 sur 84 institutions représentées).



Date	18/11/13	20/1/14	3/11/14	6/1/15	2/3/15	14/9/15	19/10/15	11/1/16	4/4/16	9/5/16	7/11/16	17/2/17	9/3/17	11/9/17	17/11/17	26/3/18	3/6/18	13/11/19	6/10/20	26/1/21	9/11/21	22/3/22	5/7/22	4/4/22	2/3/23	29/3/23	3/7/23	9/11/23
Bureau	B1	B2	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11	B12	B13	B14	B15	B16	B17	B18	B19	B20	B21	B22	B23	B24	B25	B26	B27	B28	B29
Collège A	67%	50%	42%	47%	53%	33%	27%	27%	33%	33%	20%	20%	27%	27%	20%	27%	47%	36%	36%	36%	73%	45%	36%	18%	27%	27%	36%	45%
Collège B	100%	70%	60%	80%	80%	50%	70%	80%	70%	40%	30%	30%	50%	30%	20%	50%	70%	70%	50%	60%	70%	56%	67%	78%	89%	89%	33%	56%
Collège C	100%	80%	60%	80%	80%	80%	60%	80%	80%	80%	60%	80%	60%	80%	60%	60%	100%	67%	50%	83%	50%	67%	50%	67%	83%	83%	67%	67%
Bureau	85%	63%	52%	63%	67%	47%	47%	53%	53%	43%	30%	33%	40%	37%	27%	40%	63%	56%	44%	56%	62%	50%	46%	46%	57%	57%	39%	50%

## 6 Annexe 2 : Lieux des réunions des CLE et participation

CLE	Date	Lieu	A	B	C	Total	Attendus	Participation
C2	05/10/06	Bordeaux	23	11	8	42	64	66%
C3	15/02/07	Bordeaux	20	14	8	42	64	66%
C4	24/09/07	Artigues près Bordeaux	14	10	7	31	64	48%
C5	31/01/08	Ambès	15	13	8	36	64	56%
C6	23/10/08	Artigues près Bordeaux	13	13	8	34	64	53%
C7	15/12/08	Artigues près Bordeaux	20	12	7	39	64	61%
C8	02/03/09	Artigues près Bordeaux	13	9	9	31	64	48%
C9	02/07/09	Artigues près Bordeaux	14	13	9	36	64	56%
C10	08/10/09	Artigues près Bordeaux	11	14	8	33	64	52%
C11	25/01/10	Artigues près Bordeaux	13	11	6	30	64	47%
C12	13/04/10	Artigues près Bordeaux	14	12	8	34	64	53%
C14	13/09/10	Artigues près Bordeaux	20	19	10	49	64	77%
C15	19/11/12	Artigues près Bordeaux	36	24	14	74	83	89%
C16	17/06/13	Artigues près Bordeaux	37	25	15	77	83	93%
C17	09/12/13	Artigues près Bordeaux	24	19	10	53	83	64%
C18	10/07/14	Artigues près Bordeaux	12	11	6	29	83	35%
C19	01/12/14	Artigues près Bordeaux	24	16	9	49	83	59%
C20	29/06/15	Artigues près Bordeaux	10	12	6	28	83	34%

C21	07/12/1 5	Artigues près Bordeaux	11	12	5	28	83	34%
C22	04/07/1 6	Artigues près Bordeaux	14	10	6	30	83	36%
C23	12/12/1 6	Artigues près Bordeaux	13	9	5	27	83	33%
C24	30/06/1 7	Artigues près Bordeaux	8	11	5	24	83	29%
C25	10/01/1 8	Artigues près Bordeaux	13	8	6	27	83	33%
C26	05/03/1 9	Artigues près Bordeaux	28	19	15	62	83	75%
C27	20/02/2 0	Artigues près Bordeaux	10	17	4	31	83	37%
C28	01/06/2 1	Visio conférence	21	13	10	44	83	53%
C29	28/09/2 1	Saint André de Cubzac	30	19	13	62	83	75%
C30	09/12/2 1	Parempuyre + Visio	13	11	6	30	83	36%
C31	17/05/2 2	Mérignac	10	9	6	25	83	30%
C32	29/11/2 2	Saint-Bonnet-sur-Gironde	12	11	6	29	83	35%
C33	08/06/2 3	Saint-André-de-Cubzac	8	11	4	23	83	28%
C34	12/12/2 3	Moulis-en-Médoc	9	8	5	22	83	27%

## 7 Annexe 3 - Dates des réunions des Bureaux et des CLE

Réunions	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Janvier		Bureau	Bureau	Bureau		CLE			Bureau		
Février					Bureau			CLE			
Mars			Bureau		Bureau	Bureau	CLE			Bureau	2 Bureaux
Avril				Bureau						Bureau	
Mai				Bureau						CLE	
Juin	CLE		CLE		CLE	Bureau			CLE		CLE
Juillet		CLE		CLE						Bureau	Bureau
Août											
Septembre			Bureau		Bureau				CLE		
Octobre			Bureau			CLE		Bureau			
Novembre	Bureau	Bureau		Bureau	Bureau		Bureau		Bureau	CLE	Bureau
Décembre	CLE	CLE	CLE	CLE					CLE		CLE

## 8 Annexe 4 - Personnes enquêtés

Au stade du cadrage, les entretiens individuels réalisés au titre de cette mission, avec à ce stade pour souci central de disposer d'un regard rétrospectif sur le déroulement du SAGE, ont concerné :

- L'équipe d'animation actuelle du SAGE
- La présidente de la CLE actuelle
- L'ancien président de la CLE (2006/2020)
- L'ancien animateur du SAGE (2011/2019)
- 3 agents des services de l'Etat et de l'Agence de l'eau
- 1 responsable professionnel agricole
- 1 membre d'une association environnementale
- 1 représentant du Grand Port Maritime de Bordeaux

Lors de la seconde phase, près d'une vingtaine d'entretiens ont permis de compléter notre connaissance des pratiques et points de vue d'un panel diversifié de membres de la CLE du SAGE. Ils ont impliqué les acteurs suivants :

- Le conseil régional Nouvelle Aquitaine (directeur environnement)
- Le conseil départemental de Gironde (élue + cheffe service eau et environnement)
- St Androny (17) (1 élu)
- Bayon (17) (1 élu)
- Chenac St Seurin d'Uzet (33) (1 élu)
- St Yzan du Médoc (33) (1 élu)
- Bordeaux Métropole (2 élus)
- Communauté de communes de l'Estuaire (responsable Gemapi)
- Communauté de communes de Blaye (1 élu + 1 technicien)
- Communauté de communes Médoc Atlantique (élu)
- Syndicat centre Médoc Gargouilh (technicien)
- Syndicat mixte du bassin versant des Jalles du Cartillon et de Castelnau (1 élu)
- CNPE Blayais (déléguée à la CLE)
- Parc naturel marin de l'Estuaire de la Gironde et de la mer des Pertuis (chargée de mission)
- Chambre d'agriculture de Gironde (technicien)
- UNICEM (technicien délégué à la CLE)
- Association des pêcheurs professionnels en eau douce de Charente Maritime (1 élu)
- Fédération de pêche et de protection des milieux aquatiques de Gironde (1 élu)

## 9 Annexe 5 - Participation 3 les mots pour le dire

Ce document est extrait de « Etat des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques » - Contrechamp pour Office Français de la Biodiversité (2018).

### Les mots pour le dire

D'emblée la définition attachée au terme "démarches participatives" a constitué pour cette étude un enjeu en soi. Autour de la participation, se profile en effet un cortège de termes, notions ou concepts plus ou moins « mous », auxquels chacun peut donner un sens différent. Cette polysémie et cette liberté sont sans doute des conditions nécessaires à l'existence de démarches participatives vivantes et fertiles, ne serait-ce que par l'obligation qu'elles amènent de se situer et de réaliser des choix. Cependant, est mobilisé ici un certain nombre de ces termes dont il apparaît nécessaire de préciser le sens qui leur est accordé ici, non pas nécessairement pour les « geler » définitivement mais pour s'assurer de « s'entendre ».

Le terme de **participation** est usité pour décrire ici **une ambition politique** visant à voir des citoyens au sens large prendre part à un projet, un programme ou une politique les concernant à différents titres. L'idéal de participation prend son sens quand les citoyens sont effectivement parties prenantes de l'élaboration de ce projet, programme ou politique et non pas uniquement « bénéficiaires » de sa mise en œuvre. Cette lecture « citoyenne » de la participation n'exclut pas une conception orientée sur la mobilisation de porteurs ou représentants d'intérêts (ex. collectivités/élus, acteurs de la société civile, Etat), davantage développée en termes de pratiques dans le cadre de la gestion de l'eau.

Dans le système démocratique actuel, l'intérêt que suscite la participation est essentiellement lié aux critiques subies par la représentation politique, modalité dominante consistant à voir les citoyens déléguer leur pouvoir à des représentants élus. La participation est recherchée principalement pour les décisions affectant certaines catégories de la population, particulièrement dans les domaines de l'urbanisme et des rénovations urbaines ou encore dans celui de la gestion des ressources (eau, paysage...) et de l'environnement. Convoquée dans une acception générique, **la participation** recouvre ici l'ensemble des moyens, procédés et pratiques, destinés à **favoriser la participation au sens politique du terme**. Parmi ces moyens et pratiques, sont généralement distingués<sup>14</sup> :

- **L'information** qui est considérée en démocratie comme le premier stade nécessaire à ce que des citoyens puissent se forger une opinion. A ce titre, elle constitue généralement le premier pas d'un processus participatif, même si en soi, elle ne présuppose pas de réaction des publics visés. En pratique, informer vise pour le porteur d'un projet ou d'une politique à le faire connaître, à diffuser des informations à son sujet, à différents stades de son développement, à destination d'un public plus ou moins large (acteurs concernés, portions de population, grand public). Soucieuse d'objectivité, l'information diffère de la communication, qui manie la même matière première – l'information - dans le but de convaincre le public concerné par un projet, afin d'en favoriser l'acceptation.

- **La consultation** qui recouvre la mise en place de moyens permettant d'écouter et recueillir les points de vue et avis d'un public concerné par un projet ou une politique. A ce titre, elle fait généralement suite à l'information de ce public. Si ces opinions peuvent à terme inspirer le projet ou le faire évoluer, la consultation ne l'exige en aucun cas et le porteur de projet n'a aucun engagement à cet égard, conservant tout pouvoir sur ses décisions. La consultation ne repose pas forcément sur la mise en place d'un débat, car le porteur de projet peut consulter individuellement les membres du public visé, notamment en mobilisant des technologies de communication, telles qu'Internet.

- **La concertation** qui, autour d'un projet ou d'une politique, envisage que les publics concernés - qui gagnent à ce stade le statut d'acteurs, parties prenantes du projet - soient invités à prendre part à un débat entre eux. Cette co-construction peut concerner la détermination des enjeux présidant au projet, la formulation de ses objectifs et l'élaboration du projet lui-même. L'initiative peut revenir aux porteurs de projets mais également émaner de la demande d'acteurs concernés.

- **La négociation** suppose pour sa part un échange entre parties prenantes sur une décision formelle. Sans prétendre à la co-décision - pratique rare ne serait-ce qu'au regard, par exemple, des implications en termes de responsabilité ou d'investissement que revêt un projet ou une politique pour son porteur -, le pouvoir de décision est au moins partiellement mis en jeu.

- **La médiation** introduit la notion de conflit entre différentes parties prenantes autour d'un projet ou d'une politique. Elle repose sur des cadres d'intervention et des pratiques spécifiques, qui sont a priori mobilisés sur un temps limité,

<sup>14</sup> Ces définitions sont issues de l'ouvrage « Regards des sciences sociales sur la mise en œuvre des politiques de l'eau » - Jean-Baptiste Nancy – ONEMA – Comprendre pour agir, 156 pages, février 2014



le temps de résoudre le conflit en question. Ce type d'approche peut être naturellement confronté, dans le cadre de démarches de concertation, à une crise conflictuelle.

- **La facilitation** recouvre l'ensemble des moyens, techniques et outils destinés à rendre plus aisée et efficace la participation au sein d'un groupe, ayant à répondre par lui-même à des questions ou enjeux. Le facilitateur construit un processus collaboratif, visant à favoriser la participation de tous les participants, l'écoute mutuelle, la créativité, l'intelligence collective, etc.

## 10 Annexe 6 : Pratiques participatives dans le cadre des SAGE

*Ce document est extrait de « Etat des lieux des démarches participatives pour une gestion intégrée et durable de l'eau et des milieux aquatiques » - Contrechamp pour Office Français de la Biodiversité (2018).*

Aborder la question de la participation dans le cadre de la GEMA à l'échelle des territoires de gestion amène à se tourner en premier lieu vers le schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) et sa commission locale de l'eau (CLE), première instance participative destinée à accueillir des représentants des parties prenantes concernées<sup>15</sup>.

### ▪ L'outil SAGE : évolutions majeures et participation

Institué par la loi sur l'eau de 1992<sup>16</sup>, le SAGE est un outil de planification territoriale, visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Il fixe et hiérarchise des objectifs d'utilisation et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, précise les actions et les règles à mettre en œuvre<sup>17</sup>. Il est envisagé comme conciliant la satisfaction des différents usages (eau potable, industrie, agriculture, ...), sans porter atteinte à la ressource en eau et aux milieux aquatiques. En 2016, on dénombrait 183 SAGE - dont 98 approuvés -, couvrant de l'ordre de 50 % du territoire français (métropole et outre-mer)<sup>18</sup>.

Développer une approche de la dimension participative des SAGE exige cependant de distinguer plusieurs périodes de mise en œuvre de cette politique :

- Avant la transposition de la DCE dans le cadre de la LEMA (2006), le SAGE est un outil non obligatoire répondant à des enjeux locaux, pour devenir ensuite le relais central de la mise en œuvre des SDAGE sur des territoires jugés à enjeux. De fait, la portée juridique des SAGE se trouve renforcée (compatibilité des documents d'urbanisme, opposabilité au tiers du règlement et des documents graphiques<sup>19</sup>).
- A dater des SDAGE 2010-2015, 69 SAGE sont identifiés comme « nécessaires », c'est-à-dire obligatoires, au regard des objectifs fixés par la DCE. Pour certains territoires, la saisine est donc imposée. La déclinaison opérationnelle réalisée au niveau du SDAGE se précise également. Conjointement, le spectre des enjeux traités par les SAGE continue à s'élargir. Alors que les premiers SAGE s'attachaient essentiellement à des enjeux de gestion quantitative de l'eau et de conflits d'usages, ils intègrent progressivement l'ensemble des enjeux relatifs à la DCE (qualité, milieux, eaux littorales, ...). S'y ajoute l'accroissement de la complexité technique des thématiques traitées, face à laquelle la capacité des acteurs locaux à s'approprier les enjeux des SAGE se trouve généralement réduite. Quant à la durée moyenne d'élaboration des SAGE, elle ne cesse de s'allonger, passant de 4 à 10 ans entre 1998 et 2012, contribuant souvent à démotiver des acteurs trouvant le processus trop chronophage<sup>20</sup>.

---

<sup>15</sup> Cette instance est à distinguer de la structure en charge du portage du SAGE, en général une collectivité, qui assure à ce titre l'animation de la CLE

<sup>16</sup> Les principales références réglementaires concernant les SAGE figurent en introduction de la note suivante [http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/sage\\_1997-2014\\_201407.pdf](http://www.eaufrance.fr/IMG/pdf/sage_1997-2014_201407.pdf)

<sup>17</sup> Extraits de Couraud Geoffrey et Petit Katell (OIEau), Michon Janik (Onema), « Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : vingt ans d'existence » – Office national de l'eau et des milieux aquatiques, juillet 2014

<sup>18</sup> Extraits de Gest'eau – La communauté des acteurs de la gestion intégrée de l'eau - <http://www.gesteau.fr/presentation/sage>

<sup>19</sup> Notamment pour l'exécution de toutes installations, ouvrages, travaux ou activités de la [nomenclature eau \(article L214-2 du code de l'environnement\)](#).

<sup>20</sup> Berge Manon, Mémoire de stage de Master 2ème année : « Contextes, structures et dynamiques d'acteurs dans les SAGE : quels facteurs de contrainte et de succès à la démarche ? », Université Montpellier 2, Département des Sciences de la Terre, de l'Eau et de l'Environnement de Montpellier, 2013

Ces facteurs vont jouer sur la logique des SAGE qui, d'initiatives essentiellement locales appuyées par l'Etat, apparaissent de plus en plus comme des documents prescriptifs aux mains de l'administration et d'experts techniques, impactant négativement la mobilisation et les marges de manœuvre des acteurs locaux ainsi que leur dynamique participative.

Dans ce contexte, l'état des lieux de la participation au sein des SAGE est structuré ici autour de **cinq entrées relatives à la pratique** :

- Les **méthodes** préconisées ;
- Les **instances et dispositifs en place**, soit les cadres de la participation ;
- Les **jeux de rôles et représentations**, soit la manière dont les acteurs y prennent part ;
- **L'articulation entre délibération et décision**, portant sur les processus participatifs mis en œuvre ;
- **Et enfin la portée et les effets de la participation**, offrant une lecture des aboutissants de la participation mise en œuvre dans ces différentes conditions et modalités.

▪ **SAGE et participation : un investissement méthodologique restreint**

La procédure SAGE a donné lieu à la publication d'une trentaine de documents méthodologiques<sup>21</sup>, dont un seul dédié à la participation. La plupart de ces guides se consacrent à la démarche d'élaboration du SAGE, décryptant par étapes les productions intermédiaires et finales, au sein desquelles la participation est généralement traitée sous forme de principes relativement désincarnés.

D'emblée, le premier guide édité par le ministère de l'Environnement<sup>22</sup> en 1992 envisage le SAGE comme dépassant « *les anciennes logiques sectorielles pour organiser la gestion, dans une approche plus intégrée, de la protection des milieux aquatiques, comme de la satisfaction des usages.* » Le SAGE propose ainsi « *une organisation institutionnalisée et pérenne de la gestion de ce patrimoine, dans la poursuite de la logique de décentralisation en cours, avec des modes de gestion collective et concertée instaurant une véritable co-gestion des milieux et usages (...).* »

La CLE y est présentée comme « *le noyau opérationnel chargé d'établir le schéma dans la concertation la plus large.* » Il est rappelé qu'elle aura à animer le processus de concertation avec « *une volonté majeure : réussir la concertation, interne et externe, anticiper et résoudre les conflits...* » Le principal point à souligner tient sans doute à l'ambition d'articuler « en continu » une concertation interne et externe à la CLE, légitimant la fonction représentative des acteurs de la CLE et le travail et les décisions de celle-ci. La mise en place de commissions thématiques et géographiques est également présentée comme assurant une interface nécessaire entre la CLE et les autres acteurs. A notre connaissance, ces enjeux d'interface et d'ancrage sociopolitique de la CLE ne seront plus jamais aussi clairement mis en avant.

Les deux guides « SAGE Mode d'emploi »<sup>23</sup> soulignent quant à eux que « *le dialogue et l'implication constante des acteurs* » constituent « *les deux moteurs d'un SAGE* », ajoutant de façon lyrique que « *le lancement d'un SAGE est un formidable chantier de communication et une école de démocratie.* » Sans occulter les difficultés à mobiliser les acteurs (méfiance liée à la crainte des contraintes et du changement, à un contexte conflictuel, complexité technique et difficulté à percevoir l'utilité de la démarche), le second guide retient quelques principes dont ceux de « créer les conditions d'un vrai débat

---

<sup>21</sup> Base documentaire Gest'eau

<sup>22</sup> Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : Guide méthodologique - Ministère de l'environnement et Agences de l'eau et Conseil supérieur de la Pêche avec le concours du cabinet Titane – Octobre 1992 / Version résumée disponible sur Gest'eau

<sup>23</sup> SAGE mode d'emploi 1, application au bassin Rhône-Méditerranée-Corse - 81 pages - Mars 1997 - Agence de l'eau RM&C et SAGE mode d'emploi n°2 : premiers retours d'expérience en complément du SAGE mode d'emploi n°1 - 82 pages – Septembre 2002 - Agence de l'eau RM&C

en n'occultant aucune question, d'orienter le fonctionnement de la CLE vers un système participatif, d'intégrer la dimension sociologique et humaine à côté des aspects purement techniques et d'organiser une animation constante de la démarche en s'appuyant sur le chargé de mission. » Quant à l'interface in/hors CLE, elle consiste à développer une « communication grand public » à caractère informatif ou pédagogique.

En 2001, l'Agence de l'eau Loire Bretagne publie l'unique guide consacré spécifiquement à la concertation<sup>24</sup>. Il affiche d'emblée que « *chaque SAGE est un cas particulier. Il n'y a pas de recettes miracle pour réussir la concertation et la communication (...). Le guide recense des facteurs de succès et les attentes des responsables opérationnels (...). Il propose des recommandations générales utiles à tout porteur d'une démarche territoriale. Au-delà, il revient à chacun de s'interroger sur les spécificités de son territoire et sur la meilleure façon de mettre en œuvre ces recommandations (...).* » Entre modestie et pragmatisme, ce guide reconnaît la difficulté à réduire ce registre d'action à une méthode unique « *clef en main* » et donne à voir les enjeux relatifs à la concertation et les postures à adopter en termes d'écoute et d'associations des parties prenantes et de pilotage de la démarche. Quelques idées clefs sont à souligner, dont le fait que la concertation doit faire face à différentes craintes (perte de temps, d'argent et incapacité à décider) liées à celle des élus de perdre une partie de leur pouvoir et au fait que « *l'exercice soit étranger à nos cultures administratives et politiques.* » La dimension consensuelle de la démarche transparait au travers de deux adages en miroir : « *On ne fait pas le SAGE contre un acteur et le Sage ne survit pas à des positions trop radicales d'un des acteurs majeurs.* » Enfin, il est recommandé de distinguer instances de dialogue et de décision ; la pratique permettant de discerner les lieux de préparation, de prise et d'enregistrement des décisions. Le pendant est que ce fonctionnement soit rapidement lisible pour les parties prenantes. L'ouverture est également prônée ; l'intégration d'acteurs intéressés devant être possible à tout moment.

Quinze ans plus tard, l'observateur est tenté de conclure que tout était dit et restait à mettre en œuvre.

- **Instances et dispositifs : Un cadre commun caractérisé par une diversité de mise en œuvre**

A première vue, les SAGE adoptent pour la plupart des instances de gouvernance identiques, articulant CLE, bureau et commissions. Cependant, un regard approfondi sur le fonctionnement de ces dispositifs révèle une réelle diversité, témoignant de la capacité des territoires à adopter une configuration et des modalités de gouvernance qui leur soit adaptées. Ces choix sont sous-tendus par de nombreux facteurs (histoire du territoire et de la démarche, enjeux EMA, jeux des acteurs, compétences des élus porteurs et animateurs, ...), comme le révèle l'évaluation de la politique SAGE en Rhône Méditerranée Corse<sup>25</sup>, montrant que la concertation varie fortement en matière de forme et de contenu, tant en lien avec la diversité des situations sociopolitiques locales qu'avec les choix des porteurs locaux pour la conduire.

- **La CLE, instance dotée du pouvoir décisionnel et soumise aux jeux d'acteurs**

Concernant les instances des SAGE, la loi n'impose que la mise en place de la CLE. Créée par le préfet, celle-ci est chargée d'élaborer, de réviser et de suivre l'application du SAGE. C'est le lieu d'officialisation des décisions relevant du SAGE (ex. organisation du déroulement de la démarche, validation de documents, arbitrage de conflits, suivi de la mise en œuvre). Seule sa composition apparaît très encadrée suivant un principe paritaire<sup>26</sup> comparable à celui des comités de bassin. Sur le SAGE Marne Confluence, on estime d'ailleurs qu'une des gageures de la CLE est de mettre en présence des acteurs aux cultures très différentes, tels que des acteurs intervenant sur des échelles supra et relevant d'une gouvernance « extraterritoriale » (ex : VNF, Ports de Paris, DRIEE), des acteurs orientés vers la satisfaction de demandes

---

<sup>24</sup> [Pour le SAGE, animer la concertation et la communication](#), Agence de l'eau Loire-Bretagne, Août 2001

<sup>25</sup> Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée – Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse - 2012

<sup>26</sup> Accordant aux collectivités territoriales (au moins 50% des membres et la présidence de la CLE), aux usagers et acteurs de la société civile, au moins 25% des membres) et à l'État et ses établissements publics (au plus 25% des membres).

locales assez diffuses (ex : collectivités locales, associations,...), des acteurs techniques marqués par le primat d'ingénieurs de l'Etat et des collectivités (AEP, assainissement, inondations,...)<sup>27</sup>.

Si la loi impose également que la CLE se réunisse au moins une fois par an<sup>28</sup>, certains d'entre elles peuvent multiplier ces réunions, par exemple lorsque le SAGE est en cours d'élaboration avec nécessité de valider les acquis et choix par étape ou de mise en œuvre réclamant un simple suivi. Ce qui n'empêche pas la CLE du SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin de se réunir tous les deux mois en cours de mise en œuvre, en raison d'une représentation déséquilibrée des usagers au sein de son bureau, incapable d'assurer une fonction décisionnelle. Globalement, les jeux autour de la décision entre CLE et bureau sont extrêmement variables, en lien avec la composition « à la carte » de ces bureaux, leur donnant plus ou moins de poids et de légitimité pour assumer un pouvoir décisionnel.

Par ailleurs, si l'évaluation des SAGE en Loire Bretagne donne une vision a priori très positive des CLE, qualifiées de « véritable parlement de l'eau » et « d'instance se saisissant réellement des enjeux du territoire »<sup>29</sup>, elle relève que le portage politique par le président et les compétences techniques de l'animateur de la structure porteuse sont des conditions fondamentales à l'instauration d'un débat démocratique, se déroulant de façon satisfaisante dans plus de la moitié des cas<sup>30</sup>. Mais il semble que les CLE regroupent généralement trop de membres pour débattre sur le fond de dossiers complexes, devenant parfois « le théâtre de jeux d'acteurs où chacun vient défendre la position de la communauté qu'il représente. » Quant aux enjeux, l'évaluation estime que ceux-ci sont généralement bien présentés et débattus en CLE, notamment dans la phase d'élaboration du SAGE, n'empêchant pas que selon les rapports de force en présence les compromis aboutissent à des objectifs plus ou moins ambitieux. En effet, lors de la mise en œuvre du SAGE, la CLE a pour rôle essentiel de formuler un avis sur les dossiers « loi sur l'eau », menant « parfois à un renforcement des postures et des oppositions entre acteurs. »

- **Des instances complémentaires ... et des « coulisses » nécessaires**

Face aux limites de la CLE, différentes instances peuvent être mises en place en lien avec le SAGE, sans qu'aucune ne soit systématique, s'agissant du bureau de la CLE et de commissions de travail.

Un bureau est généralement mis en place, composé de membres de la CLE sans forcément respecter les proportions au sein de celle-ci. Par exemple, le bureau de CLE du SAGE Marne Confluence comprend 15 membres dont 9 élus, représentant les différentes collectivités du territoire. Contrairement à la CLE qui décide mais délibère peu et aux commissions qui délibèrent sans décider, le bureau contribue généralement à l'articulation des processus délibératifs et décisionnels, en procédant aux arbitrages et préparant les décisions actées ensuite dans le cadre de la CLE.

La plupart des SAGE s'appuient également sur la mise en place de commissions thématiques, voire géographiques sur certains SAGE au périmètre étendu. Certaines de ces commissions adoptent des thématiques transversales (ex. aménagement, gouvernance, ...). Ces instances se montrent généralement actives en phase d'élaboration, jouant le rôle d'instances de débat alimentant les décisions de la CLE. Elles peinent ensuite souvent à trouver leur place sauf à porter le pilotage d'études ou d'actions d'ampleur, exigeant une régulation entre acteurs.

D'après Sophie Allain<sup>31</sup>, les différentes instances jouent chacune leur rôle à différents moments de la prise de décision. Ainsi le format « bureau » serait un moyen de tester les propositions, les commissions thématiques, le théâtre de réels échanges de fond permettant de préparer les décisions et la CLE le lieu du vote final avec pour fonction de légitimer la direction prise. Au-delà, nous constatons qu'il est difficile de faire évoluer les configurations initiales des dispositifs, avec le risque de donner le sentiment d'un « entre soi » au sein de la CLE, du bureau et/ou des commissions.

---

<sup>27</sup> SAGE Marne Confluence, Etat des lieux initial : la gouvernance de l'eau, des milieux et de leurs usages, 2012

<sup>28</sup> R.212-32 du Code de l'Environnement

<sup>29</sup> Évaluation de la politique d'accompagnement des Sage en Loire-Bretagne – Agence de l'eau Loire Bretagne - 2016

<sup>30</sup> Selon une quarantaine d'animateurs enquêtés par questionnaire dans le cadre de cette évaluation.

<sup>31</sup> Allain Sophie, « Les Schéma d'aménagement et de gestion des eaux : une procédure innovante de planification participative de bassin », Géocarrefour vol 76 n°3, 2001

Certains SAGE investissent ces questions sociopolitiques en tant que telles, tel le SAGE Marne Confluence, qui a fondé une part des choix de la CLE sur un état des lieux préalable de la gouvernance de l'eau. Quant au SAGE Sèvre Niortaise et Marais Poitevin, il a réalisé un audit de sa propre gouvernance (représentation des acteurs, fonctionnement des instances, modes de concertation et de prise de décision, ...), afin de dégager des principes d'adaptation. Mais ces questions ne faisant que rarement l'objet de tels investissements, les évolutions résultent davantage de facteurs contextuels, comme pour le SAGE Midouze, qui commence seulement à trouver une dynamique participative grâce à la mise en place d'un « projet de territoire » à l'échelle d'un affluent, le Midour.

Au-delà, de nombreuses questions sont négociées, hors de ces instances formelles mais généralement en présence du porteur du SAGE. Cette configuration a été étudiée sur le SAGE Verdon dans le cadre d'une recherche consacrée aux pratiques de régulation « adhocratique » et à leur relation avec la concertation instituée<sup>32</sup>. Cette étude démontre notamment que « *les enjeux importants de la gestion des rivières (lâchés d'eau des barrages par exemple) sont l'objet de négociations bilatérales, hors de la CLE, entre EDF et les professionnels du rafting par exemple, au mépris des principes de concertation et de gestion intégrés des problèmes et conflits d'usages. Mais pour autant, la posture de ces acteurs ne saurait être pensée de manière manichéenne : soit dans la concertation, soit hors de la concertation. En effet, l'observation montre qu'ils choisissent de participer à la concertation officielle pour maîtriser ou contrôler les évolutions de la négociation interne à la CLE tout en continuant à négocier hors de ce lieu leurs intérêts vitaux (exemple des lâchés d'eau). La participation de certains acteurs, et non des moindre en terme d'impact environnemental, doit donc être analysée comme un positionnement entre participation/concertation d'une part et « adhocratie » d'autre part.* »

#### ▪ **Jeux de rôles et représentations**

##### • **Une logique paritaire attachée au consensus**

L'organisation de la participation dans le cadre des SAGE est fondée sur un principe de représentation paritaire, directement inspiré des comités de bassin et rarement interrogé. Très usité depuis les origines, le terme de « *parlement de l'eau* » semble ainsi rassurer les acteurs, renvoyant à une représentation très intégrée de ce fonctionnement politique. Les équilibres édictés ne sont pas non plus remis en cause, hormis par les acteurs environnementaux généralement dominés au sein du collège usagers par les porteurs d'intérêts économiques, mais cette situation a été résolue récemment par la création de sous-collèges distincts. Les CLE et instances associées sont généralement considérées comme permettant l'expression plus ou moins affirmée de points de vue divergents, tout en maintenant une atmosphère d'ensemble favorable au consensus nécessaire entre des acteurs cohabitant sur un même territoire. L'enjeu est que soit entretenu chez chacun le sentiment de pouvoir échanger, monter en connaissance et *in fine* d'avoir pris part d'une façon ou d'une autre à la décision.

L'évaluation de la procédure SAGE conduite en RMC<sup>33</sup> considère ainsi que « *la participation des acteurs dans les procédures SAGE est bonne, et se maintient généralement dans le temps* », y voyant une explication et la résultante d'une concertation globalement efficace en termes de prise de décision, production de règles et mise à l'agenda de sujets sensibles. Cela suppose cependant de gérer certains risques, tenant « *à diverses formes d'occultation de la délibération locale, qui diminuent sa portée et incitent les acteurs à moins y participer* », telles qu'une négociation institutionnelle prenant le pas sur la délibération locale ou une action opérationnelle occupant l'énergie des acteurs du SAGE au détriment de la concertation.

##### • **Des limites, des questions... et quelques propositions d'antidotes**

---

<sup>32</sup> Massardier Gilles, « La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation « adhocratique ». Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Hors série 6 | novembre 2009 URL : <http://vertigo.revues.org/8993> ;

<sup>33</sup> Evaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée – Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse - 2012

Ce dispositif participatif n'en subit pas moins l'expression de critiques et d'interrogations parmi lesquelles il est possible de retenir la sous- ou surreprésentation d'acteurs menaçant ses équilibres fondamentaux. Les absences récurrentes de certains acteurs (ex : ), liées notamment à une démobilisation sensible chez les élus, alimentent ces critiques<sup>34</sup>. Ces derniers estiment souvent manquer d'un bagage technique suffisant pour prendre part aux débats face à des acteurs institutionnels ou associatifs armés de telles compétences. A contrario, la « *double casquette* » de certains acteurs est pointée du doigt, concernant souvent des agriculteurs investissant à la fois les collèges usagers et élus. L'évaluation de la politique SAGE sur le bassin Loire Bretagne rapporte que « *pour certains acteurs, il y a parfois une surreprésentation de quelques usagers économiques ou associatifs qui monopolisent les débats et défendent des positions souvent radicales pour préserver des intérêts privés au détriment des enjeux collectifs.* »

Cependant, certains SAGE développent des initiatives destinées à remobiliser différents types d'acteurs. Le SAGE Armançon s'est porté volontaire pour participer à un programme sur l'adaptation au changement climatique (HYCCARE<sup>35</sup>) dont l'objectif est la mise à disposition des décideurs locaux d'outils permettant de mieux prendre en compte le risque lié à l'impact du changement climatique sur la ressource en eau. Cet exercice déconnecté de la technique a placé les acteurs techniques dans une situation d'inconfort, alors que les élus ont pu s'approprier le concept en acceptant plus facilement l'incertitude imposée par la prospective.

Une autre interrogation concerne la réalité du processus de représentation, sachant que peu d'acteurs présents à la CLE assurent formellement le travail d'aller et retour avec les usagers qu'ils sont censés représenter. Au-delà, dans leur rapport sur les CLE<sup>36</sup>, Latour et Le Bourhis se demandent comment trouver des représentants pour ceux qu'ils appellent les « *forces muettes* », telles que la rivière elle-même ou des espèces qu'elle abrite. Ils remarquent en effet que nombreux sont ceux (associations, techniciens, agence de l'eau, Etat, pêcheurs) qui prétendent les représenter et parler « *en leur nom* » alors même que ces « *porte-paroles* »<sup>37</sup> ne défendent pas toujours les mêmes idées. Christelle Gramaglia note cependant en 2008 que le nombre de « *porte-paroles* » des poissons ne fait qu'augmenter...<sup>38</sup>

Sophie Allain<sup>39</sup> a montré pour sa part, la différence existant entre les rôles joués et attendus. Elle explique notamment que « *les agents de l'Etat se vivent souvent comme les représentant d'un Etat « neutre » et garant de l' « intérêt général » et adoptent donc soit une position de retrait en se considérant comme de simples « observateurs », soit un rôle de médiateurs alors que les autres acteurs ne leur reconnaissent pas ce statut ; « les agences de l'eau ont, elles, du mal à ce concevoir autrement que comme des structures de financement alors qu'elles disposent d'une meilleure image de « neutralité » auprès des acteurs locaux qui attendent d'elles une plus forte implication. »*

#### ▪ **Délibération, débat et décision**

##### • **Un processus délibératif cadré au niveau de ses étapes**

L'élaboration d'un SAGE est établie suivant un cadre et un cheminement, fondés sur des étapes délibératives très cadrées (état des lieux, diagnostic, scénarios tendanciels puis contrastés, choix de la stratégie,..), comme aucune des autres initiatives ou démarches étudiés. Si l'on s'intéresse par exemple

---

<sup>34</sup> Une ordonnance d'août 2016 a modifié un élément important en réponse potentielle à ces questions : les collectivités peuvent être représentées par des élus de manière non nominative,

<sup>35</sup> Rapport final du projet HYCCARE Bourgogne (Hydrologie, Changement Climatique, Adaptation, Ressource en Eau en Bourgogne)- Alterre Bourgogne - avril 2016

<sup>36</sup> Op.cit

<sup>37</sup> Callon Michel, 1986, « Eléments pour une sociologie de la traduction, La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc. » L'Année sociologique 36 : 169-208.

<sup>38</sup> Gramaglia Christelle, « Des poissons aux masses d'eau : les usages militants du droit pour faire entendre la parole d'êtres qui ne parlent pas », Politix 2008

<sup>39</sup> Allain Sophie, Les Schéma d'aménagement et de gestion des eaux : une procédure innovante de planification participative de bassin, Géocarrefour vol 76 n°3, 2001

à la production de scénarios, charnière entre l'état des lieux et la stratégie et temps fort de débats/délibérations, elle répond à deux objectifs :

- Le premier vise à constituer/partager une connaissance commune et permettre aux acteurs une montée en compétences offrant la possibilité de passer de la compréhension de l'intérêt privé à celle de l'intérêt public. Ce processus met en jeu des connaissances en jeu très diverses (techniques, juridiques, administratives, économiques, ... concernant milieux, usages et usagers). Si cette étape peut prendre la forme d'une production « participative » ou être déléguée à des prestataires experts, la seconde option prévaut généralement, permettant une forme de neutralité et de légitimité mais amenant les acteurs à demeurer dans une position essentiellement passive.
- Le second vise à donner le sentiment d'aller « au bout » des délibérations. Cette idée repose sur une hypothèse méthodologique liant « *qualité du débat et légitimité de la décision.* » Le travail par scénarios permet de confronter théoriquement les idées et solutions de chacun au prisme d'une évaluation technique objective. C'est une étape inclusive, les valeurs et idées de chaque groupe étant officiellement reconnues comme légitimes à être évaluées et débattues.

Mais comme le montre le cas de ce SAGE de nappes de l'est de la France, le déficit d'inclusion n'est pas rare. Une étude du BRGM estime le déficit annuel à 1 million de m<sup>3</sup> d'eau et propose une stratégie associant baisse de la demande et projets de substitution. Trois associations environnementales favorables à une baisse de la demande entrent en conflit avec le reste de la CLE. Or la CLE ne se réunissant plus<sup>40</sup>, cette stratégie est débattue uniquement en commission technique, dont ces associations sont absentes. La CLE refuse cependant de revenir en arrière pour étudier un autre scénario. L'hypothèse d'un conflit d'intérêt entre la présidence de la CLE, la structure porteuse et le principal préleveur industriel finit de délégitimer la démarche auprès de ces acteurs qui rentrent en conflit frontal en sortant de son cadre (campagne médiatique, juridique, contre-débat, etc.). C'est le fruit d'un processus qui ne s'est pas avéré assez inclusif en excluant certaines parties des espaces-clés de débats.

- **Entre qualité du débat et capacité à débattre, le poids du modèle consensuel**

Latour et Le Bourhis dès les années 90, puis Sophie Allain en 2008, soulignent que le processus de participation a pour but de « *produire de la volonté générale* » en passant de logiques d'intérêts individuels à une vision partagée des enjeux et des solutions. Ce processus exige un apprentissage de nouvelles compétences, doté de suffisamment de temps et d'un éventail des possibles suffisamment large pour offrir des marges de proposition aux acteurs. En retour, les délibérations renforcent la confiance des participants, leur intérêt à comprendre et proposer et arbitrer, etc.

En pratique, la mise en œuvre de ce triptyque « Connaissance/Scénarios/Débat » éprouve des difficultés liées d'abord à l'hétérogénéité de certaines délibérations, en termes de précision et de nature technique ou politique. La gestion globalisée en « systèmes » des différents compartiments thématiques de gestion rend aussi difficile l'identification de thèmes de débats. Au-delà, l'incertitude liée à la connaissance souvent incomplète ne facilite pas les débats (manque de données, hypothèses scientifiques complexes, outils d'évaluation partiels, projection dans le futur, etc.). Enfin, les acteurs constatent avec le temps une réduction des marges de proposition en lien avec les injonctions fixées hors territoire. Ces facteurs s'opposent à l'idée théorique que la délibération progressive clarifierait toujours et par elle-même les termes du débat.

La CLE n'est pas l'espace du débat généralement mis en exergue. Mais son existence justifie la tenue de débats dans d'autres lieux (ex. commissions, comités de pilotage d'études,...) dans le cadre desquels les acteurs présents défendent leurs intérêts tout en tentant de trouver des consensus susceptibles d'aboutir à un accord et une décision collective formelle. Cependant, tous les acteurs ne sont pas forcément représentés au sein de ces commissions et le niveau d'ambition environnementale de ce

---

<sup>40</sup> Pour des questions de conflits entre le président de la CLE et le président de la structure porteuse officielle, le Conseil Départemental.



consensus demeure la variable d'ajustement du processus. Quant aux bureaux, ils opèrent généralement la charnière entre les propositions des commissions et les décisions de la CLE.

Le processus de délibération donne par ailleurs lieu à la mise en œuvre de stratégies de la part des parties prenantes, en faveur de leurs intérêts spécifiques. Pour les acteurs locaux, la démarche, particulièrement dans le cas de SAGE obligatoires, est souvent perçue comme une injonction venant réduire la marge de manœuvre de leurs activités. En conséquence, l'enquête menée par FNE<sup>41</sup> montre que la prise de décision est souvent le résultat d'un « *rapport de force* » et « *rarement le résultat d'un consensus* ». Ce rapport met également en évidence différentes stratégies de blocage, relevant de la rétention d'information, d'un absentéisme volontaire, d'alliances de circonstance entre parties prenantes ou du refus de s'ouvrir à de nouveaux groupes intéressés. Les personnes rencontrées expliquent que les présidents de CLE sont ici les acteurs-clé, avec des amateurs de la mise sous contrôle de la CLE, cherchant un consensus explicite au risque de considérer des décisions trop peu unanimes comme des échecs.

- **Des acquis et des questions en suspens**

Lorsque la démarche de concertation « prend », celle-ci est considérée par les acteurs comme un acquis en soi, ne serait-ce qu'au travers de l'interconnaissance et des liens créés entre eux. Lorsque la démarche de co-construction aboutit, certains acteurs jugent avoir participé à une expérience de démocratie originale. Sur le SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin<sup>42</sup>, la majorité des acteurs estime que la CLE a permis, en 20 ans d'existence, d'apprendre à s'écouter et à accepter (tant bien que mal) les regards et points de vue des uns et des autres. Pour les élus, ce lieu de démocratie est en soi assez spécifique, car il n'en existe pas de comparables sur d'autres sujets.

L'évaluation de la politique SAGE en RMC va au-delà en affirmant que la concertation constitue un levier central et parfois même une finalité des démarches SAGE, sachant que « *l'animation des discussions entre les membres de la CLE, souvent dans le cadre de groupes de travail ou de commissions thématiques, ou de son bureau, occupe une place centrale dans le processus SAGE et constitue le cœur du travail demandé aux animateurs de la démarche.* » Au stade de la mise en œuvre, la participation paraît plus limitée, changeant de nature avec soit le maintien d'un organe vigilant sur des points précis de la stratégie du SAGE, soit un rôle de légitimation d'actions attribué à la CLE lors de leur lancement. Au-delà, « *le processus de concertation peut même dans certains cas être considéré comme une finalité en soi, l'apaisement des conflits ou la co-construction des choix étant des objectifs à part entière.* »

L'expérience participative et la « scène » de la CLE ont également pour vertu de créer un espace de coordination et de rencontre entre les services de l'État ou assimilés (DDT, DREAL, AFB, agences de l'eau,...), avec pour enjeu la mise en cohérence de leurs politiques respectives. Cette rationalisation de l'action publique peut aussi concerner d'autres partenaires, tels que les Régions ou les Départements.

Au-delà, il est possible de considérer que la participation contribue à l'émergence et la cristallisation d'une conscience de bassin versant, tant en termes de questions, d'enjeux ou de solutions. Par ailleurs, les rapprochements entre acteurs au cours des temps participatifs aboutissent parfois à ouvrir de nouveaux champs des possibles sur le territoire ou au-delà. Peuvent ainsi être créés des ramifications avec d'autres projets de développement territorial susceptibles de trouver un écho avec les actions du SAGE.

Une question en suspens concerne le maintien de marges de manœuvre suffisantes pour susciter et justifier la mobilisation des acteurs et donner sens à la participation locale, en lien avec les injonctions croissantes des SDAGE et de la DCE. Ces évolutions impactent notamment les SAGE obligatoires, situés généralement sur des territoires montrant des difficultés à s'inscrire dans ce type de dynamique ou déjà engagés dans d'autres procédures et ne voyant pas la plus-value d'un SAGE.

---

<sup>41</sup> Blocages et jeu d'acteurs dans les SAGE du bassin Loire-Bretagne, bilan de l'enquête menée en 2011, France Nature Environnement, financée par l'Agence de l'eau Loire Bretagne

<sup>42</sup> Audit préalable à la révision / modification du SAGE Sèvre Niortaise Marais Poitevin, Contrechamp, Cereg, avril 2017

Si le principe de mobilisation de la CLE est largement intégré comme relevant de la participation, l'écueil peut être de penser que « *se mettre autour de la table* » constitue en soi une forme aboutie de concertation, avec pour conséquence le manque de temps et de considération que les acteurs lui accordent. La CLE apparaît parfois comme reposant sur une forme d'« entre soi », coupé des réalités du territoire, accompagné d'interrogations sur la stabilité ou au contraire le renouvellement des acteurs, de leur éventuelle lassitude, avec à la clef des interrogations telles que : comment conserver des enjeux et des questions motivant la participation et ne pas se retrouver confiné à une gestion technico-administrative gérée par un petit cercle ? Comment gérer de façon cohérente et en synergie la concertation à l'échelle du SAGE et la multiplication des scènes de concertation concernant des actions ou mesures mises en œuvre au titre du SAGE généralement à des échelles infra ? Comment ne pas épuiser l'énergie participative des acteurs et/ou associer des usagers et riverains plus ou moins éloignés du SAGE et de sa CLE ?