

Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux

Guide national
Juillet 2008

Guide méthodologique et fiches réalisés grâce à la collaboration de :

- **Groupe de travail SAGE**

Irène ALFONSI (DIREN de bassin Ile de France)
Géraldine AUBERT (Agence de l'eau Artois Picardie)
Jean-Yves BOGA (Agence de l'eau Adour Garonne)
Corinne CAUGANT (Agence de l'eau Seine Normandie)
Emilie DERIVIERE (DIREN de bassin Ile de France)
Myriam FAIVRE (MEEDDAT/DE)
Manuel FULCHIRON (DIREN de bassin Rhône Alpes)
Elisabeth JEAN (DIREN Midi-Pyrénées)
Stéphanie LARONDE (OIEau)
Jean-François MIGNOT (Agence de l'eau Loire Bretagne)
Hervé NAULIN (Parc naturel régional des Caps et marais d'Opale)
Matthieu PAPOUIN (MEEDDAT/DE)
Chantal RICHARD (MEEDDAT/DE)
Alain SAPPEY (DIREN de bassin Centre)
Christophe SIBIEUDE (SAGE Drac Romanche)
Nathalie SIEFERT (Agence de l'eau Rhin Meuse)
Jacques SIRONNEAU (MEEDDAT/DE)
Julien TONNOIR (DIREN de bassin Nord Pas de Calais)
Marie Stéphanie TREGARO (SAGE Mauldre)
Marc VEROT (Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse)

- **Experts extérieurs**

Sylvain MONTEILLET (MEEDDAT/D4E)
Pierre COPPIN (DDE Nord)
Tous les animateurs SAGE ayant répondu à la consultation sur le présent guide et contribué significativement à son amélioration

- **Conception et rédaction**

Benoit GRANDMOUGIN (ACTeon)
Christine NAVARRO - PERRET (ACTeon)
Hélène BOUSCASSE (ACTeon)
Pierre STROSSER (ACTeon)

Note au lecteur

Destiné aux animateurs de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), aux membres de la commission locale de l'eau (CLE), aux services de l'Etat et des agences de l'eau, ce guide méthodologique se veut opérationnel et concret. Il s'articule autour de deux outils : le texte principal et des fiches thématiques.

Ce guide a été rédigé sur la base d'échanges fructueux au sein du groupe de travail national sur les SAGE, des textes juridiques relatifs aux SAGE, d'une revue des guides méthodologiques et cartographiques existants, complétés et ajustés par les retours d'expérience de plus de 10 ans des animateurs de SAGE, des experts des agences de l'eau et des services de l'Etat et enfin enrichi par les discussions entre les différents acteurs lors du séminaire national SAGE organisé en décembre 2007 par le ministère du développement durable.

Il met l'accent sur le cheminement opérationnel de l'animateur au cours du processus SAGE. Les fiches thématiques précisent les fondements juridiques et donnent des informations techniques complémentaires, proposant dans certains cas des exemples de cas particuliers et des illustrations pratiques. Une des fiches traite notamment des SAGE actuellement en cours d'élaboration ou de mise en œuvre, qui devront être révisés pour se conformer aux dispositions de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 et intégrer la révision des Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE).

Au vu du grand nombre de notes, documents et guides méthodologiques rédigés depuis 1992 sur la thématique et disponibles, notamment sur le portail Gesteau, une attention particulière a été accordée dans le présent guide au renvoi pour les points n'ayant subi que peu d'évolution vers les documents existants (**Symbole** ...), les textes réglementaires (*symbole* : ÷...) et les sites internet ([www....](#)), ainsi qu'à une bibliographie thématique (**Pour en savoir plus**). Le symbole  renvoie aux fiches thématiques numérotées.

Le guide est plus particulièrement axé sur les nouveautés de procédure et de contenu introduits par la LEMA et la DCE et sur des retours d'expérience.

La lecture de ce guide ne peut se faire qu'en relation avec le décret du 10 Août 2007 et la circulaire du 21 avril 2008 relatifs aux SAGE. Il convient de lire ces deux documents au préalable afin de s'approprier le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit la méthodologie présentée dans le guide.

Sommaire

Note au lecteur	3
Sommaire.....	4
Abréviations	7
Introduction	9
Chapitre 1 : contexte et évolution.....	12
1.1. Rappels préalables : 1992-2006, les principes de gestion équilibrée	12
1.2. La LEMA du 30 décembre 2006 : une nouvelle assise pour le SAGE.....	14
1.3. Qu'est ce qu'un SAGE aujourd'hui ?	15
Chapitre 2 : L'émergence du SAGE.....	17
2.1. Qui initie la démarche et sur quel périmètre?	18
2.2. Contenu du dossier préliminaire	19
2.3. Procédure de consultation	21
2.4. Constitution de la Commission Locale de l'Eau (CLE) : Organe vital du SAGE.....	22
2.5. S'appuyer sur une structure porteuse avant et après l'approbation.....	27
2.6. L'animation, moteur du SAGE au jour le jour	29
Chapitre 3 : L'élaboration du SAGE	34
3.1. Définition du programme de travail de la CLE et lancement du SAGE	35
3.2. Première étape dans l'élaboration du SAGE : l'état des lieux	37
3.2.1. La situation actuelle : état initial et diagnostic	37
3.2.2. Evaluer le potentiel hydroélectrique sur le territoire du SAGE	39
3.2.3. Tendances et scénarios	41
3.3. Choix de la stratégie	43
3.4. Le contenu du SAGE	45

3.4.1.	Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques.....	45
a.	Contenu.....	45
b.	Conseils de rédaction d'un PAGD.....	50
c.	Portée juridique	56
3.4.2.	Le règlement	57
a.	Contenu.....	57
b.	Procédure	58
c.	Portée juridique	62
3.5.	L'évaluation environnementale du SAGE.....	64
3.5.1.	Objectif de l'évaluation environnementale	64
3.5.2.	Rapport environnemental	65
a.	Trame du rapport	65
b.	Procédure d'élaboration du rapport environnemental.....	66
3.6.	Procédures de consultation, d'adoption et d'approbation du SAGE.....	66
3.6.1.	Procédure de consultation du projet de SAGE.....	68
3.6.2.	Procédure d'enquête publique.....	68
3.6.3.	Délibération de la CLE – procédure d'adoption du projet de SAGE	71
3.6.4.	Arrêté préfectoral d'approbation du SAGE et publicité	71
Chapitre 4 : mise en œuvre et suivi du SAGE par la CLE		72
4.1.	Mise en œuvre opérationnelle.....	72
4.1.1.	Maîtrise d'ouvrage, un maître mot : anticiper !.....	72
4.1.2.	Initier, dès la fin de la phase d'élaboration du SAGE, des outils pluriannuels de programmation des travaux	73
4.1.3.	Outils de suivi de la mise en œuvre et des résultats du SAGE.....	75
4.2.	Un rôle nouveau pour les initiateurs du SAGE.....	77
4.2.1.	La CLE : Conserver son dynamisme et son implication	77

4.2.2.	Des acteurs institutionnels impliqués dans la mise en œuvre.....	82
a.	Les services de l'Etat et agences de l'eau	82
b.	Le comité de bassin.....	84
c.	Autres acteurs (région, départements, groupements de collectivités...)	84
4.2.3.	Toucher les acteurs externes en communiquant sur le SAGE	85
4.2.4.	L'évaluation du SAGE : une étape nécessaire mais souvent oubliée	86
4.3.	Procédures de modification et de révision des SAGE approuvés	88
4.3.1.	Réviser avec modération	88
4.3.2.	Révision ou modification ?.....	88
a.	La modification.....	88
b.	La révision.....	88
	Références bibliographiques :.....	90
	Lexique :	93
	Fiches thématiques.....	98

Abréviations

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEAG	Agence de l'eau Adour-Garonne
AEAP	Agence de l'eau Artois-Picardie
AELB	Agence de l'eau Loire-Bretagne
AERM	Agence de l'eau Rhin-Meuse
AERMC	Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse
AESN	Agence de l'eau Seine-Normandie
AEP	Alimentation en eau potable
ASA	Association syndicale autorisée
CAA	Cour administrative d'appel
CB	Comité de bassin
CE	Conseil d'Etat
CLE	Commission locale de l'eau
Code envir.	Code de l'environnement
DCE	Directive cadre européenne sur l'eau
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DIG	Déclaration d'intérêt général
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DRE	Direction régionale de l'équipement
DRIAF	Direction régionale interdépartementale de l'agriculture et de la forêt
DRIRE	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRJS	Direction régionale de la jeunesse et des sports
DUP	Déclaration d'utilité publique
EDF	Electricité de France
EH	Equivalent par habitant
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPTB	Etablissement public territorial de bassin
ERU	Eau résiduaire urbaine
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IOTA	Installations, ouvrages, travaux, activités
LEMA	Loi sur l'eau et les milieux aquatiques
ME	Masse d'eau
MEEDDAT	Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MISE	Mission inter-services de l'eau
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
PAC	Politique agricole commune
PAGD	Plan d'aménagement et de gestion durable
PLU	Plan local d'urbanisme

PdM	Programme de mesures
PDPG	Plan départemental de protection du milieu aquatique et gestion des ressources piscicoles
PNR	Parc naturel régional
PPRi	Plan de prévention des risques d'inondation
RNABE	Risque de non atteinte du bon état
RNU	Règlement national d'urbanisme
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SAU	Surface agricole utile
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDC	Schéma départemental des carrières
SDVP	Schéma départemental à vocation piscicole
SEM	Société d'économie mixte
SIAH	Syndicat intercommunal pour l'aménagement hydraulique
SIG	Système d'information géographique
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
SPE	Service police de l'eau
SRU	Solidarité et renouvellement urbain
TA	Tribunal administratif
UH	Unité hydrographique
VNF	Voies navigables de France
ZHIEP	Zone humide d'intérêt environnemental particulier
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique
ZSGE	Zone stratégique pour la gestion de l'eau
ZRE	Zone de répartition des eaux

Introduction

Comment concilier « développement économique, aménagement du territoire et gestion durable des ressources en eau » ? C'est en réponse à cette question que les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) ont été créés par la loi sur l'eau de 1992. Outils stratégiques de planification de la ressource, ils ont connu un réel développement sur le territoire national depuis une dizaine d'années. Le territoire français comptait, en mai 2008, 83 SAGE en cours d'élaboration et 41 SAGE mis en œuvre, soit près de 40 % du territoire national. Derrière ce succès se cache des disparités et des dérives parfois observées sur certains périmètres : SAGE ne répondant pas à leur vocation d'encadrement et de planification, n'affichant pas suffisamment leurs priorités et leur stratégie, SAGE se réduisant à une liste d'actions, structures porteuses inadéquates (statuts, légitimité, représentativité) ou encore durée d'élaboration trop longue, entraînant un découragement de la CLE...

C'est pour renforcer les SAGE, outil privilégié de mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau (DCE), que la procédure a été profondément modifiée avec l'adoption de la Loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 : renforcement de la portée juridique par la création d'un règlement du SAGE, augmentation de la participation du public, intégration des objectifs de la DCE, reconnaissance accrue de l'importance de la commission locale de l'eau (CLE)...

Le présent guide est centré sur l'outil SAGE. Il faut pour autant ne pas perdre de vue que la CLE est le véritable moteur du SAGE. Organe politique de concertation pour la préparation et la mise en œuvre du SAGE, elle constitue une assemblée délibérante, indépendante et décentralisée. C'est la CLE qui crée la dynamique locale indispensable pour associer les élus à l'élaboration du SAGE puis à sa mise en œuvre ; ceci afin que le SAGE ne soit pas qu'un document de planification mais bien un socle permettant - sur le long terme - l'amélioration de la ressource en eau sur un territoire.

Quel contenu pour les nouveaux SAGE : PAGD, règlement ? Comment établir un rapport environnemental ? Pour quelle structure porteuse opter ? Quelle méthodologie adopter ? Quelles compétences mobiliser ? Comment passer rapidement de l'élaboration à la mise en œuvre ? Quelles relations entre planification des ressources en eau et urbanisme ?... Autant de questions auxquelles ce guide apporte des éléments de réponse, illustrés d'expériences vécues.

Après une présentation des fondements réglementaires et environnementaux de l'outil SAGE, le guide déroule la démarche SAGE en trois phases majeures : phase préliminaire d'émergence, phase d'élaboration du dossier et de consultation/approbation du SAGE et enfin phase de mise en œuvre et du suivi du SAGE.

Les enjeux clefs des SAGE font l'objet de fiches thématiques qui approfondissent les produits du SAGE que ce soit sur les plans technique, opérationnel et juridique ; ou détaillent la manière dont un enjeu de l'eau peut être traité tout au long de la procédure. Un logigramme est par ailleurs proposé pour guider le lecteur tout au long du guide dans la démarche SAGE.

Phase préliminaire et élaboration

Etapes préliminaires :

- ✓ Délimitation périmètre
- ✓ Constitution de la CLE
- ✓ Choix d'une structure porteuse

F1

Consultation et approbation

Consultation sur le périmètre
(délai 4 mois)

F1

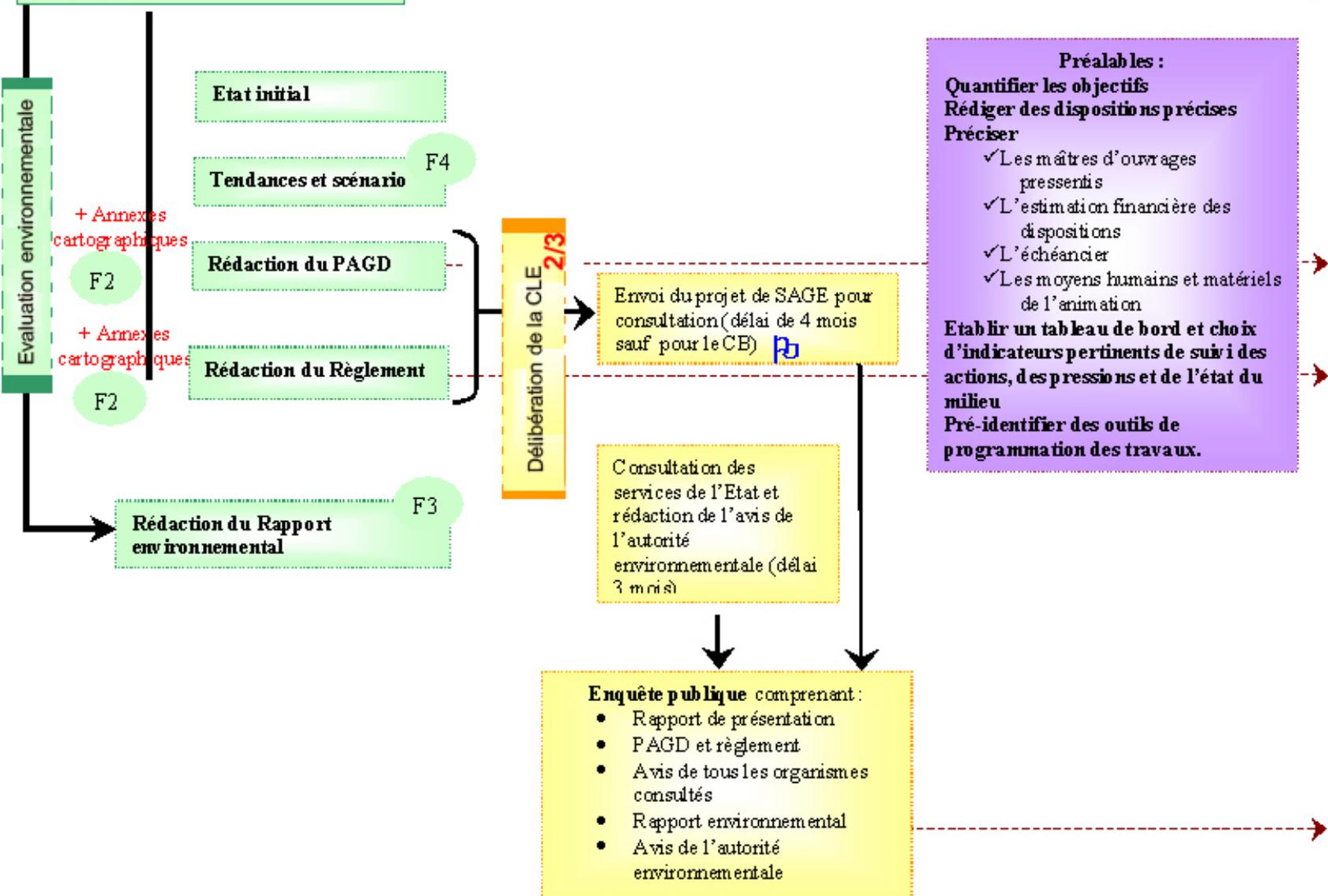
Mise en œuvre

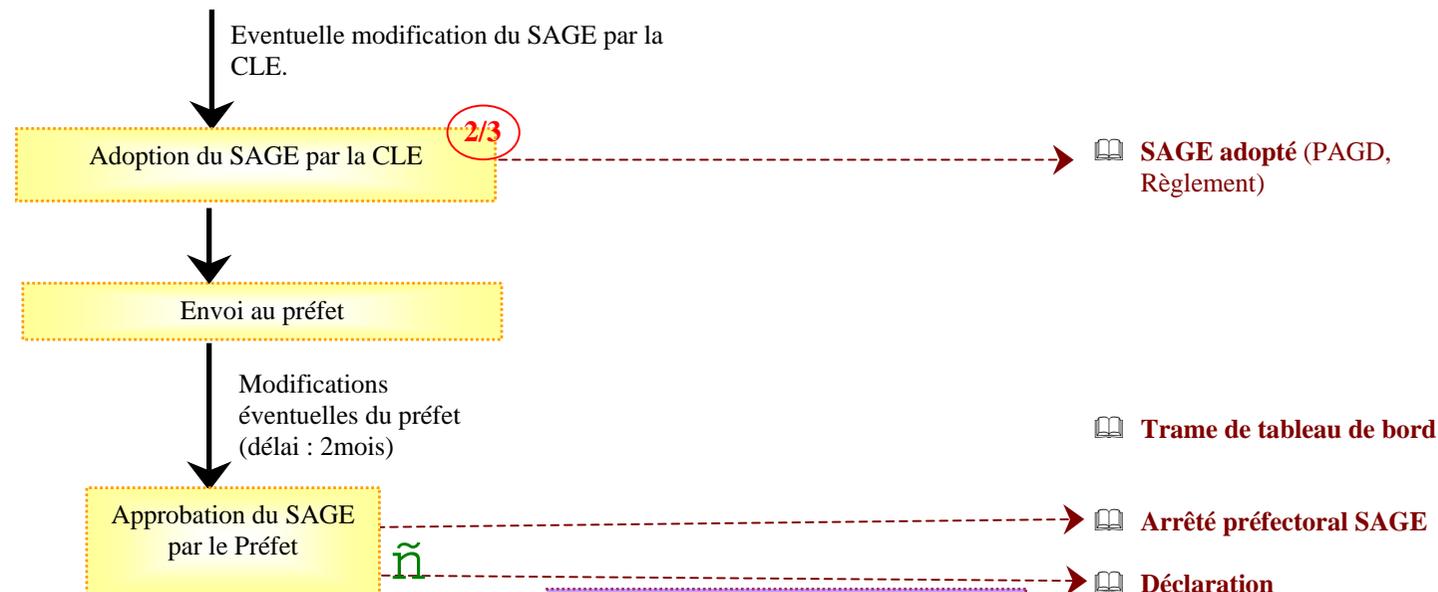
Documents attendus

- 📖 Arrêté de délimitation du périmètre
- 📖 Arrêté de constitution de la CLE

- 📖 Rapports annuels

Phase d'élaboration :





Conservation du dynamisme de la CLE :

- ✓ Formuler des avis sur les projets d'autorisation / déclaration
- ✓ Suivre l'avancement du SAGE
- ✓ S'assurer de la prise en compte des orientations du SAGE dans les politiques d'urbanisme
- ✓ Etablir un bilan annuel intégrant une évaluation.
- ✓ Proposer une révision éventuelle suite au SDAGE 2010 /2015

F6

Mise en œuvre de disposition au sein de contrats

Communication autour du SAGE et renforcement des partenariats institutionnels

Légende

-  Avis du comité de bassin
-  Fiche thématique correspondante
-  Document approuvé par arrêté préfectoral
-  Adoption au quorum des 2/3

Chapitre 1 : contexte et évolution

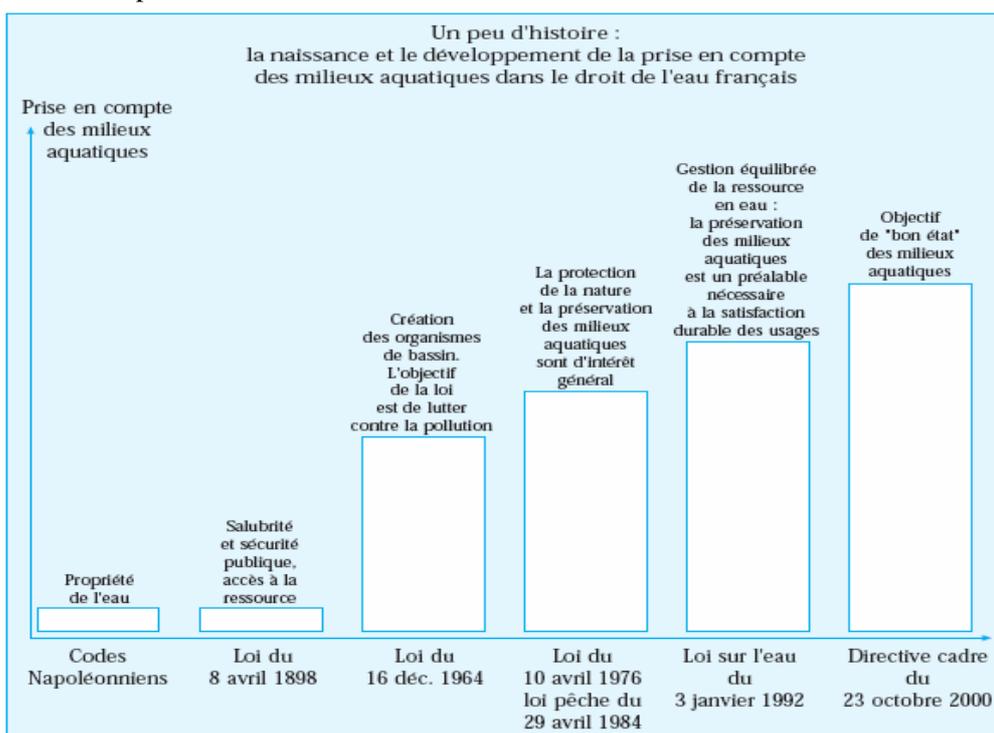
1.1. Rappels préalables : 1992-2006, les principes de gestion équilibrée

Durant les 15 dernières années, de nombreux SAGE ont été élaborés jusqu'à couvrir 40 % du territoire national en mai 2008. Cependant, on constate des disparités entre les districts hydrographiques, certains ayant basé leur politique territoriale sur l'outil SAGE, comme le bassin Loire Bretagne alors que dans d'autres, comme le bassin Rhône Méditerranée et Corse, des outils de contractualisation, tels les contrats de rivière, préexistaient aux SAGE.

Tous ces SAGE, approuvés ou en cours d'élaboration, se fondent sur les principes d'une gestion équilibrée et collective de la ressource en eau et des milieux aquatiques, formalisés dans la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau et repris par la LEMA (*code envir., art. L. 210-1*)

Ces principes sont mis en œuvre au travers de deux outils novateurs majeurs :

- **Le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE)** : élaboré par le comité de bassin, au niveau de chacun des grands bassins hydrographiques français (y compris les départements d'outre-mer), le SDAGE définit les grandes orientations et objectifs de la gestion de l'eau à suivre pour les 6 prochaines années ;
- **Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)** : élaboré au niveau d'un sous-bassin par une commission locale de l'eau (CLE), le SAGE fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine.



Source : Eau et Aménagement du territoire en RMC : Guide Technique n°8, 2003

Les principes de la gestion intégrée des ressources en eau ont été renforcés par les dispositions de la *Directive Cadre sur l'Eau du 23 octobre 2000* (DCE). Transposée en droit français par la loi n°2004-338 du 21 avril 2004, elle intègre et/ou renforce les concepts « de bon état, de continuité écologique, de pollueur-payeur, d'analyse économique des usages de l'eau ».

La DCE conforte les outils SDAGE et SAGE dans la mesure où il est fait référence à :

- des grands bassins hydrographiques dénommés *districts hydrographiques* ;
- des unités hydrographiques dénommées *sous-bassins*, niveaux de mise en œuvre des SAGE en droit français et constitués de plusieurs *masses d'eaux* (échelles auxquelles les objectifs sont fixés) ;
- des actions sur le terrain ou *mesures* rassemblées en un *programme de mesures* annexé au SDAGE.

La DCE fixe des objectifs ambitieux de résultat : toutes les masses d'eaux superficielles ou souterraines devant être en **bon état¹ à l'horizon 2015** sauf dérogation. En cela, elle diffère des politiques précédentes basées principalement sur des objectifs de moyens ou non datés.



Les enjeux de la DCE notamment l'objectif d'atteinte du bon état doivent être parfaitement assimilés par les membres de la CLE. Pour cela, un intervenant des services de l'état ou de l'agence de l'eau peut être sollicité pour présenter la DCE, ses enjeux et ses obligations, lors des premières réunions de la CLE.

Pour **tenir compte des changements induits par la DCE dans le domaine de l'eau**, la France adopte une nouvelle *loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006*, qui apporte des modifications en termes de contenu, de conception, d'élaboration et de portée juridique des SAGE.

En outre, la *directive européenne Plans et Programmes du 27 juin 2001* soumet le projet de SAGE à une **évaluation environnementale**, suivant le principe que tous les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et qui fixent le cadre d'autorisations ultérieures d'aménagements et d'ouvrages, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale préalable à leur adoption. La transposition de la directive s'est faite en droit interne par *l'ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004* et par le *décret n°2005-613 du 27 mai 2005* qui insèrent dans le code de l'environnement des dispositions visant notamment les SAGE en tant que documents de planification stratégique.

Cf fiche n°3

¹ Le concept de bon état, défini au travers de la circulaire DCE 2005/12 du 28 juillet 2005 pour les eaux de surface, regroupe l'état chimique et l'état écologique (qualité biologique et qualité physicochimique). L'hydromorphologie intervient comme un facteur explicatif fondamental de l'état écologique des cours d'eau et la circulaire DCE 2006/18 du 21 décembre 2006 relative à la définition du « bon état » pour les eaux souterraines.

Les principaux textes:

- 📖 Loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du parlement européen et du conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ;
- 📖 Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques ;
- 📖 Ordonnance n°2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- 📖 Décret n°2005-613 du 27 mai 2005 pris pour l'application de l'ordonnance 2004-489 du 3 juin 2004 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ;
- 📖 Décret n°2007-1213 du 10 août 2007 relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux et modifiant le code de l'environnement ;
- 📖 Circulaire du 12 avril 2006 relative à l'évaluation de certains plans, schémas, programmes et autres documents de planification ayant une incidence notable sur l'environnement ;
- 📖 Circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE.

1.2. La LEMA du 30 décembre 2006 : une nouvelle assise pour le SAGE

Quels sont ses objectifs?

La LEMA apporte des modifications à la fois sur le plan organisationnel et sur le plan financier. Elle rénove le cadre global défini par les lois du 16 décembre 1964 et du 3 janvier 1992 et conforte plusieurs outils existants, en vue d'atteindre en 2015, l'objectif de "bon état" des eaux, fixé par la directive cadre sur l'eau (DCE).

Les SAGE ne devant pas être réduits à des listes d'actions, la LEMA **les remplace dans leur rôle d'outils privilégiés de planification** dans le domaine de l'eau. D'une part, le contenu des SAGE a été précisé et leur portée juridique renforcée ; d'autre part, les procédures d'élaboration des SAGE et les règles de fonctionnement des CLE ont été modifiées.

Un SAGE peut désormais notamment :

- Identifier dans le plan d'aménagement et de gestion durable des zones stratégiques (zones d'alimentation de captage, zones humides d'intérêt environnemental particulier, zone d'érosion diffuse) sur lesquelles des programmes d'actions (réduction des pollutions diffuses notamment) peuvent être pris par arrêté préfectoral (*÷code envir., art. L. 212-5-1*) ;
- Inscrire dans son règlement un niveau de débit réservé à maintenir en un point donné et définir des règles de répartition de volumes globaux de prélèvements entre usages (*÷code envir., art. L. 212-5-1 II*).

Le *÷ décret n°2007-1213 du 10 août 2007, relatif aux SAGE et modifiant le code de l'environnement*, complète les dispositions de la LEMA.

Quelles sont les principales modifications introduites ?

Les modifications introduites portent sur :

- **La composition et le fonctionnement de la CLE** (Cf paragraphe 2.4) ;
- **Les documents composant le SAGE** : le plan d'aménagement et de gestion durable et le règlement (Cf paragraphe 3.4) ;
- **Le délai d'élaboration** : fixé par le préfet ou par le SDAGE.

La LEMA et son décret d'application relatif aux SAGE ont été codifiés aux *articles du code de l'environnement* :
- L.212-3 à L.212-11
- R.212-26 à R.212-48

Les grands principes qui sous-tendent ces modifications sont :

- **L'objectif de résultat** imposé par la DCE et traduit par le SDAGE avec un objectif fixé pour chaque masse d'eau ;
- Le **renforcement de la portée juridique** du SAGE dont le règlement devient opposable aux tiers ;
- La **transversalité de l'approche** liant la politique de l'eau aux autres décisions administratives d'aménagement du territoire et d'urbanisme ;
- La **participation du public** au travers de l'enquête publique précédant l'approbation du SAGE.

1.3. Qu'est ce qu'un SAGE aujourd'hui ?

Définition

Le SAGE demeure un **outil stratégique de planification à l'échelle d'une unité hydrographique cohérente**, dont l'objectif principal est la recherche d'un équilibre durable entre protection des milieux aquatiques et satisfaction des usages. Cet équilibre doit dorénavant satisfaire à l'objectif de **bon état des masses d'eau**, introduit par la DCE. Le SAGE est différent d'un contrat de rivière, qui est un outil de programmation opérationnelle. SAGE et contrat de rivière sont toutefois **complémentaires**. Le second permet une déclinaison opérationnelle des orientations définies par le premier. La phase d'élaboration du SAGE est un **moment privilégié de discussion entre les acteurs de l'eau et de résolution des conflits** liés à l'utilisation des ressources en eau d'un sous bassin. Elle permet de rassembler toutes les données et connaissances existantes sur le périmètre du SAGE et de les faire partager à l'ensemble des représentants des élus, des différents secteurs socio-économiques et des services administratifs, réunis au sein de la commission locale de l'eau. Le SAGE formalise les règles du jeu et les objectifs communs poursuivis par les membres de la CLE.

Contenu

Le SAGE constitue l'achèvement de la phase d'élaboration et le support de la phase de mise en œuvre.

Il comprend :

- **Un plan d'aménagement et de gestion durable** (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques, qui correspond quasiment au SAGE « avant 2007 », avec cependant une dimension planification renforcée. Il définit les objectifs prioritaires du SAGE, ainsi que les moyens matériels et financiers pour les atteindre ;
- **Un règlement, véritable nouveauté**, dont la principale plus-value réside dans sa portée juridique. Il définit des règles directement opposables aux tiers.

Au SAGE est joint **un rapport environnemental**, résultant de l'évaluation environnementale du SAGE, conformément à la réglementation sur les « Plans et Programmes »². Si les incidences du SAGE sont de fait plutôt favorables à l'environnement en général et à l'eau en particulier, l'objet de ce rapport est d'identifier, d'évaluer, de réduire et/ou de compenser les incidences éventuelles de la mise en œuvre du SAGE sur les autres compartiments de l'environnement : patrimoine culturel et historique, biodiversité, bruit, qualité du sol, de l'air, etc. L'évaluation environnementale permet également de nourrir le processus SAGE en termes d'impacts des scénarios envisagés et des conséquences des dispositions choisies.

Pour atteindre ces objectifs la démarche est divisée en **3 temps** :

- Phase préliminaire d'émergence (chapitre 2) : permettant d'estimer la pertinence de la démarche SAGE dans le bassin versant délimité et de constituer un dossier préliminaire de communication et de consultation, elle comprend la mise en place de la CLE ;
- Phase d'élaboration (chapitre 3) incluant :
 - o une formalisation des objectifs et des dispositions au travers de l'élaboration des documents du SAGE ;
 - o une consultation avant adoption par la CLE et approbation par arrêté préfectoral.
- Phase de mise en œuvre (chapitre 4).

Pour en savoir plus :

 Sage mode d'emploi n°1, AERMC, 1997 : Séquence 1 (Etat des lieux), 2 (Diagnostic global) , 3 (tendances et Scenarii) de la procédure SAGE avant Août 2007 :

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/doc/guides/sage-mode-emploi-1.pdf>

 Sage mode d'emploi n°2, AERMC, 2002 :

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/doc/guides/sage-mode-emploi-2.pdf>

 Guide méthodologique des SAGE, 1992 : Phase 2 : Démarche d'élaboration du SAGE

http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/guides/GM_part4bis.html

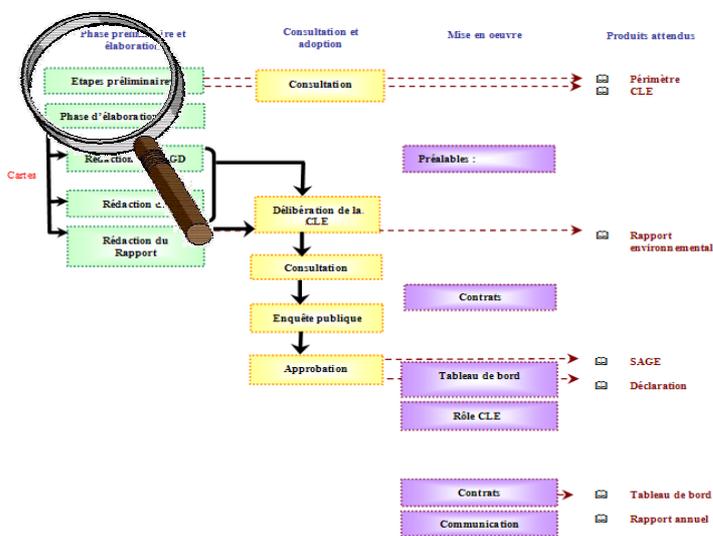
 Kit PPEau : outil d'appui à la gestion des procédures de contrats ou de SAGE (DIREN PACA)

<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/SOMMAIRE.pdf>

 Planification participative de bassin : Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE, volume n°1, S. Allain - INRA, septembre 2002

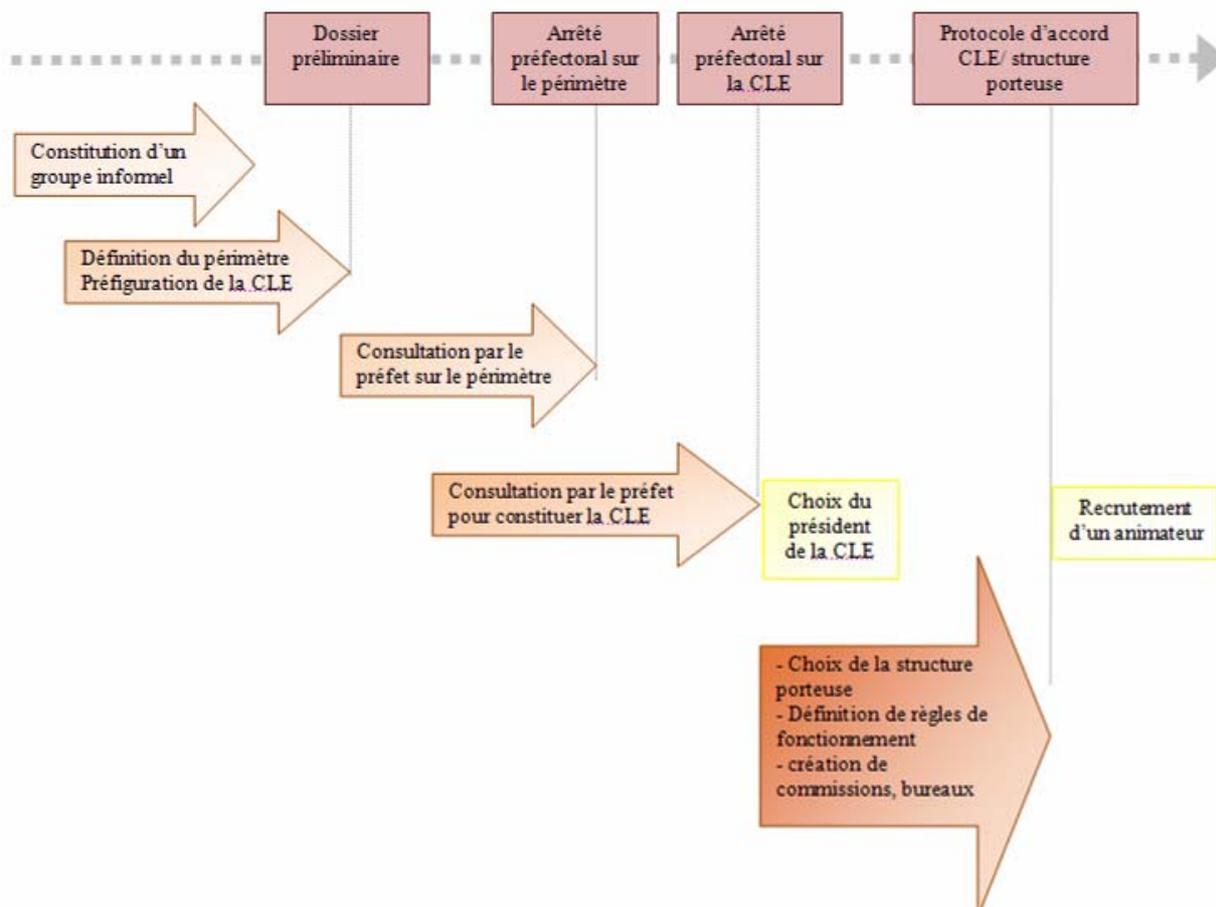
² ÷ *Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004.*

Chapitre 2 : L'émergence du SAGE



Cette phase préliminaire est essentielle afin de poser les bases du SAGE : ses enjeux, son périmètre, ses acteurs. De plus elle permet d'estimer dans un premier temps si le SAGE est bien l'outil de gestion de l'eau requis en réponse aux enjeux du bassin.

Organisation générale de la phase préliminaire :



L'identification de la structure porteuse et le recrutement de l'animateur devraient intervenir au début de la phase préliminaire afin de faciliter des prises de décisions lors de cette phase.

2.1. Qui initie la démarche et sur quel périmètre?

Les initiateurs

A l'origine d'une démarche de SAGE, on retrouve :

- Dans la majorité des cas des **acteurs locaux**, sensibles aux enjeux de l'eau dans leur bassin versant et conscients de la plus-value de la démarche SAGE en terme de gestion concertée et de résolution des conflits d'usage (communauté de commune, syndicat mixte, conseil régional, conseil général...);
- Parfois des **organismes institutionnels**, pour lesquels la mise en place d'un SAGE s'impose au vu des enjeux locaux de la ressource (agence de l'eau, préfet coordonnateur de bassin, services de l'Etat...).

Dans cette optique, la LEMA renforce le rôle du SDAGE. Ce dernier peut en effet identifier les bassins versants sur lesquels il est nécessaire d'élaborer un SAGE pour satisfaire aux orientations fondamentales et aux objectifs qu'il a définis. Le préfet de département prend un arrêté de délimitation du périmètre. Son arrêté peut également préciser le délai dans lequel le SAGE doit être élaboré (*code envir., art. L. 212-3 al 3*). La consultation des collectivités n'est pas obligatoire mais **encouragée**.

Quel que soit l'initiateur, cette étape doit nécessairement être un temps de **motivation et de fédération des principaux acteurs locaux du bassin**. En effet, en l'absence de conviction et de volonté de ces acteurs, la CLE risque de buter très rapidement sur les premiers enjeux conflictuels. **Une volonté d'aboutir de la part des acteurs locaux** est nécessaire avant tout démarrage de SAGE.

Constitution d'un groupe de pilotage informel

Dès lors se constitue un **groupe de pilotage informel** qui a la charge de monter un **dossier préliminaire**, support de communication et de concertation des acteurs du bassin. Plus qu'une analyse détaillée du milieu, l'objectif de ce document est de convaincre les acteurs du bassin et les décideurs du bien-fondé de la démarche. Ainsi, la constitution de ce dossier va de pair avec une large concertation entre élus locaux, usagers et administrations déconcentrées. Une fois un accord trouvé sur les limites du périmètre et les enjeux majeurs, le groupe de pilotage informel doit se pencher très rapidement sur les questions de maîtrise d'ouvrage des études, de leur financement et de l'embauche d'un animateur.

Le groupe doit porter une grande attention au choix de la **structure porteuse** du SAGE. Les types de structures habilitées à assurer ce portage sont précisés dans l'article R.212-33 du code de l'environnement. La **légitimité** de cette structure en ce qui concerne les **thématiques traitées et le périmètre du SAGE** est une condition clef du succès de l'élaboration du SAGE. Cette structure doit disposer des **moyens financiers et humains nécessaires à la maîtrise d'ouvrage d'études**.

Cependant, ce groupe de pilotage n'a pas le pouvoir de décider d'une structure porteuse ou d'un animateur. Il peut anticiper les réflexions et consultations mais le choix définitif revient à la CLE une fois désignée.

Sur qui s'appuyer ?

- Les directions régionales de l'environnement (DIREN), les services Police de l'eau (SPE) et les services des Agences de l'eau peuvent être sollicités pour un **appui technique et méthodologique**.
- Plusieurs **réseaux d'animateurs** au niveau des districts hydrographiques ont été mis en place par les agences de l'eau. Les membres de ces réseaux, qui constituent un lieu d'échange d'information, se réunissent une à deux fois par an en moyenne.
 - Au niveau national, le **site internet GEST'EAU** constitue l'espace privilégié d'échange sur les SAGE. Ce site donne accès aux documents produits par les CLE, aux guides méthodologiques, aux références juridiques. Grâce à un forum interactif, il favorise également les échanges entre animateurs sur les obstacles rencontrés et les moyens de les lever ( <http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage>).

Cf fiche n°8

2.2. Contenu du dossier préliminaire :

Le dossier préliminaire est un **document de communication et d'argumentation** de la plus-value que le SAGE peut apporter sur le bassin versant considéré. Il se présente sous forme d'un document relativement sommaire (il ne s'agit pas de faire l'état des lieux du SAGE dans ce dossier) assorti de cartes (1/50 000 à 1/500 000^{eme}) représentant les limites du périmètre envisagé, les différents milieux considérés (cours d'eau, zones humides, nappes souterraines ...), les principaux usages de l'eau et les équipements, les résultats connus des analyses quantitatives et qualitatives des eaux sur le périmètre, les niveaux de qualité biologique du milieu.

Ce dossier est fortement conseillé pour les SAGE pré-désignés dans le SDAGE car il servira d'outil pour mobiliser les acteurs locaux. Il est obligatoire pour les autres SAGE³.

Taille de périmètres et échelle de définition :

La taille varie fortement selon les enjeux et les organisations en place (Exemple : SAGE Audomarois : 662 km², SAGE Vilaine : 10000 km²). On s'efforcera de rechercher une taille opérationnelle qui permette la faisabilité d'une gestion concertée.

L'échelle de délimitation du périmètre est adaptée à la taille du SAGE. Elle varie en règle générale entre le **1/25 000^{eme}** et le **1/100 000^{eme}**.

les

³ ÷ Cf. circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE.

Le dossier préliminaire présente deux éléments majeurs :

a) **une proposition argumentée de délimitation du périmètre du SAGE**

Les principes généraux de délimitation du périmètre SAGE sont les suivants :

- **La cohérence hydrographique**⁴ (limites de bassin versant et non pas limites communales). C'est l'échelle pertinente au plan technique à l'intérieur de laquelle « *les interactions dans le fonctionnement des milieux aquatiques sont très fortes et doivent donc impérativement être prises en compte* » (AERMC). En application de la DCE, le périmètre SAGE devra prendre en compte la délimitation en masses d'eau (superficielles ou souterraines), chaque périmètre SAGE étant souvent constitué de plusieurs masses d'eau. Certaines masses d'eau souterraines très étendues peuvent cependant faire l'objet de plusieurs SAGE.
- **La faisabilité de la gestion concertée** de l'eau. C'est « *la faisabilité d'une gestion concertée résultant ou non de structures locales, des découpages administratifs, de l'identité culturelle et économique de la zone concernée, etc. Il est essentiel de s'attacher à rechercher une taille opérationnelle* » (SDAGE RMC). Ainsi la délimitation du périmètre peut être modulée en fonction de critères administratifs et politiques pour faciliter la gouvernance locale⁵. Des SAGE recoupant un grand nombre de régions et départements peuvent rencontrer des difficultés liées à la multiplication des interlocuteurs et enjeux politiques. En revanche sur certains territoires, l'importance des enjeux environnementaux peut justifier la création d'un grand territoire de projet de SAGE quelles que soient les difficultés d'ordre politique et administratif en découlant (exemple des enjeux eaux souterraines du SAGE nappe de Beauce touchant 6 départements, 2 régions et 2 districts).
- **La non superposition des périmètres**. La circulaire du 21 avril 2008 précise qu'il ne doit pas y avoir de recouvrement entre les périmètres de plusieurs SAGE, sauf exception⁶.

Dans le cas d'un SAGE dédié à la gestion d'une masse d'eau souterraine, le périmètre du SAGE doit s'appuyer sur des critères hydrogéologiques pertinents (par exemple : limites de bassins versants hydrogéologiques ou cours d'eau isolant un aquifère spécifique -cas de la nappe de Beauce-)."

Lorsque le périmètre ne respecte pas les limites d'une unité hydrographique, un argumentaire justifiant sa cohérence est requis. L'objectif principal est **d'éviter de laisser des lambeaux de territoires orphelins** entre périmètres de SAGE contigus.

b) **une présentation du contexte général**

Cette partie présente pour le périmètre pré-identifié :

- Une description des milieux naturels liés à l'eau et une identification des enjeux qui leur sont associés ;

⁴ ÷ Notion initiée par la loi sur l'eau de 1964.

⁵ Allain, 2002 « la planification participative de bassin. Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE ». Rapport final de synthèse Volume n°1

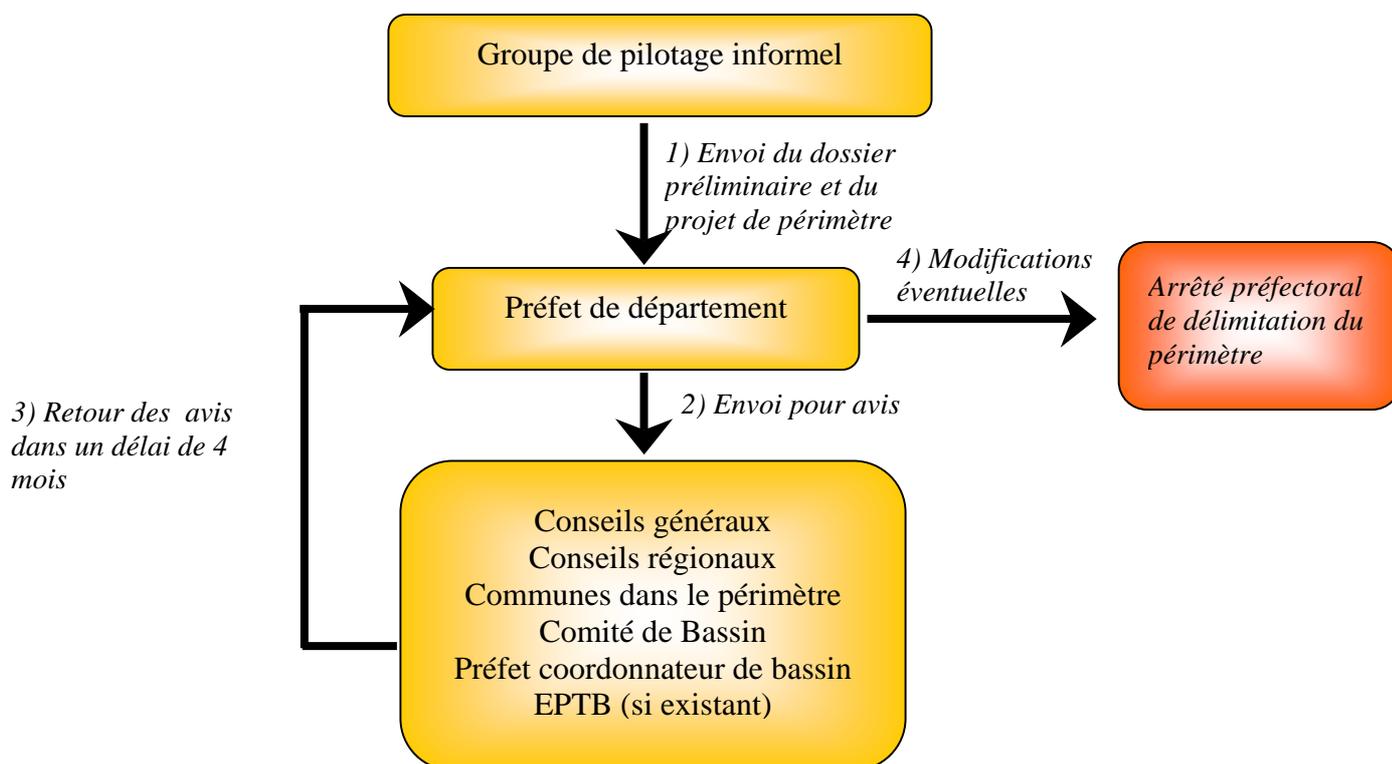
⁶ ÷ Cf. circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE, p°7.

- Une identification des démarches de planification existantes sur les périmètres et sur les bassins versants voisins ;
- Le contexte réglementaire local ;
- Une identification et une localisation des acteurs principaux, des usages de l'eau et des conflits potentiels ;
- Une explication des modalités de constitution et de fonctionnement de la CLE, et du déroulement attendu du SAGE.

L'état des lieux du bassin réalisé pour l'élaboration des SDAGE prévu au II de l'article L 212-1 du code de l'environnement (disponibles sur le site internet de l'Agence de l'eau), ainsi que les bases de données cartographiques correspondantes, faciliteront la réalisation de ce document.

2.3. Procédure de consultation :

Cette procédure suit les étapes suivantes :



Le périmètre est délimité par un arrêté préfectoral ou inter-préfectoral s'il concerne plusieurs départements. Dans ce second cas, l'arrêté désigne le préfet responsable de la procédure d'élaboration.

NB : les cartes d'avancement des SAGE qui se trouvent sur Gesteau distinguent deux étapes : l'émergence (jusqu'à l'arrêté de délimitation de périmètre) et l'instruction (avant l'arrêté de constitution de la CLE).

2.4. Constitution de la Commission Locale de l'Eau (CLE) : organe vital du SAGE

Nature et rôle

La CLE a le statut d'une commission administrative sans personnalité juridique propre. Elle **organise et gère l'ensemble de la procédure d'élaboration, de consultation puis de mise en œuvre du SAGE**. Elle est responsable du déroulement et de la validation de chacune des étapes de la phase d'élaboration. Par ailleurs, elle constitue un **lieu privilégié de concertation, de débat, de mobilisation et de prise de décision**. Elle veille notamment à ce que les enjeux principaux identifiés dans le dossier préliminaire et lors de l'étape d'état des lieux soient traités par le SAGE. La CLE ne peut pas, juridiquement, assurer le rôle de maîtrise d'ouvrage d'études, d'animation ou de travaux. Elle devra s'appuyer sur une structure porteuse.

Composition

La CLE est créée pour une durée de 6 ans, par arrêté du préfet de département (ou du préfet responsable), après consultation des partenaires. Les consultations peuvent être engagées simultanément à celles portant sur la délimitation du périmètre du SAGE, afin de réduire les délais. L'arrêté de création de la CLE peut être concomitant avec celui de délimitation du périmètre.

Au bout de 6 ans, le préfet doit renouveler la composition de la CLE par arrêté selon les mêmes consultations que lors de sa création.

La LEMA et son décret d'application conservent le principe des trois collèges de membres mais apportent deux nouveautés :

- la **notion de suppléant** disparaît et un système de mandat est introduit ;
- une certaine **souplesse dans la répartition** entre les collèges. La composition des collèges se fait dorénavant comme suit :
 - au moins 50 % de ses membres représentent les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux ;
 - au moins 25 % de ses membres représentent des usagers, des propriétaires fonciers, des organisations professionnelles et des associations concernées ;
 - au plus 25 % de ses membres sont des représentants de l'Etat et de ses établissements publics.

Taille de la CLE, quelques chiffres :

Entre 24 membres (SAGE Largue, Thur) à près de 100 (Estuaire Loire, Sèvre Nantaise). Ce nombre est très dépendant de la taille du périmètre, des recoupements administratifs et de la diversité des acteurs présents.

En moyenne les CLE existantes comptent 40 à 50 membres. Au delà de 50 membres la concertation devient plus difficile.

⁷ Cf. Guide AERMC, V1, 1997.

De nouvelles catégories d'acteurs ont été introduites par la LEMA : parc naturel régional (PNR), association de consommateurs⁸... Il est nécessaire de veiller à une répartition équitable de chaque niveau de collectivité territoriale (amont/aval, urbain/rural, littoral/intérieur...) et de chacune des catégories d'usagers et d'acteurs, compte tenu des enjeux locaux.

Des arrêtés modificatifs de la composition de la CLE sont pris dès qu'un membre (ou plusieurs) n'occupe plus son siège. Il doit être remplacé dans un délai de 2 mois. Il est désigné pour la durée restante jusqu'au renouvellement suivant de la CLE.

Points à aborder lors de la première réunion de la CLE :

- rappel de la démarche SAGE et de ses grandes étapes,
- élection du président,
- constitution du bureau,
- élaboration des règles internes de fonctionnement,
- organisation en commissions...

Une mise à niveau sur le contexte réglementaire et politique de la gestion de l'eau peut être réalisée à cette occasion par des experts des MISE, DIREN ou Agence de l'eau.

L'arrêté de constitution de la CLE et celui de délimitation du périmètre sont publiés au recueil des actes administratifs de chacune des préfectures concernées et mis en ligne sur le site <http://www.gesteau.eaufrance.fr>.

Règles de fonctionnement

La CLE établit ses **règles de fonctionnement** en respect des principes détaillés dans la circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE (÷ *code envir., art. R. 212-32*).

Certaines délibérations doivent être prises selon la règle du **quorum des 2/3** des membres présents ou représentés. Elles sont alors adoptées à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés. En dehors de ces cas, les décisions de la CLE sont adoptées à la majorité des voix ou selon les règles de fonctionnement internes que se fixe la CLE.

☞ **Exemple de règles de fonctionnement et de statuts de CLE (site Gesteau) :**
http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/faq/SAGE_regles_fonctionnement.pdf

Président et vice-président

- Président

Le président est **un élu** désigné par les membres du collège des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics locaux, lors de la première réunion de la CLE. Il est élu pour une durée de 6 ans. Son rôle est primordial pour organiser et dynamiser la CLE.

Il convient de procéder à une nouvelle élection du président lors :

- du renouvellement complet de la CLE (tous les 6 ans) ;
- des modifications partielles de composition de la CLE (arrêtés modificatifs), lorsque le président perd le mandat pour lequel il a été nommé membre,

⁸ cf. circulaire du 21 Avril 2008 relative aux SAGE

- **Vice-président**

Un ou plusieurs vice-présidents peuvent être désignés par la CLE. Ils peuvent, si les règles de fonctionnement le prévoient, remplacer le président empêché ou démis.

Commissions thématiques et/ou géographiques

La CLE peut (ce n'est pas toujours le cas) mettre en place des commissions thématiques ou géographiques.

Les commissions thématiques sont des groupes de travail composés de 10 à 20 membres issus de la CLE (répartis selon les 3 collèges de la CLE) auxquels peuvent se joindre des personnes extérieures. Elles ont pour rôle de formuler des propositions en matière d'objectifs à inscrire dans le SAGE par rapport aux enjeux majeurs du bassin. Elles permettent également de :

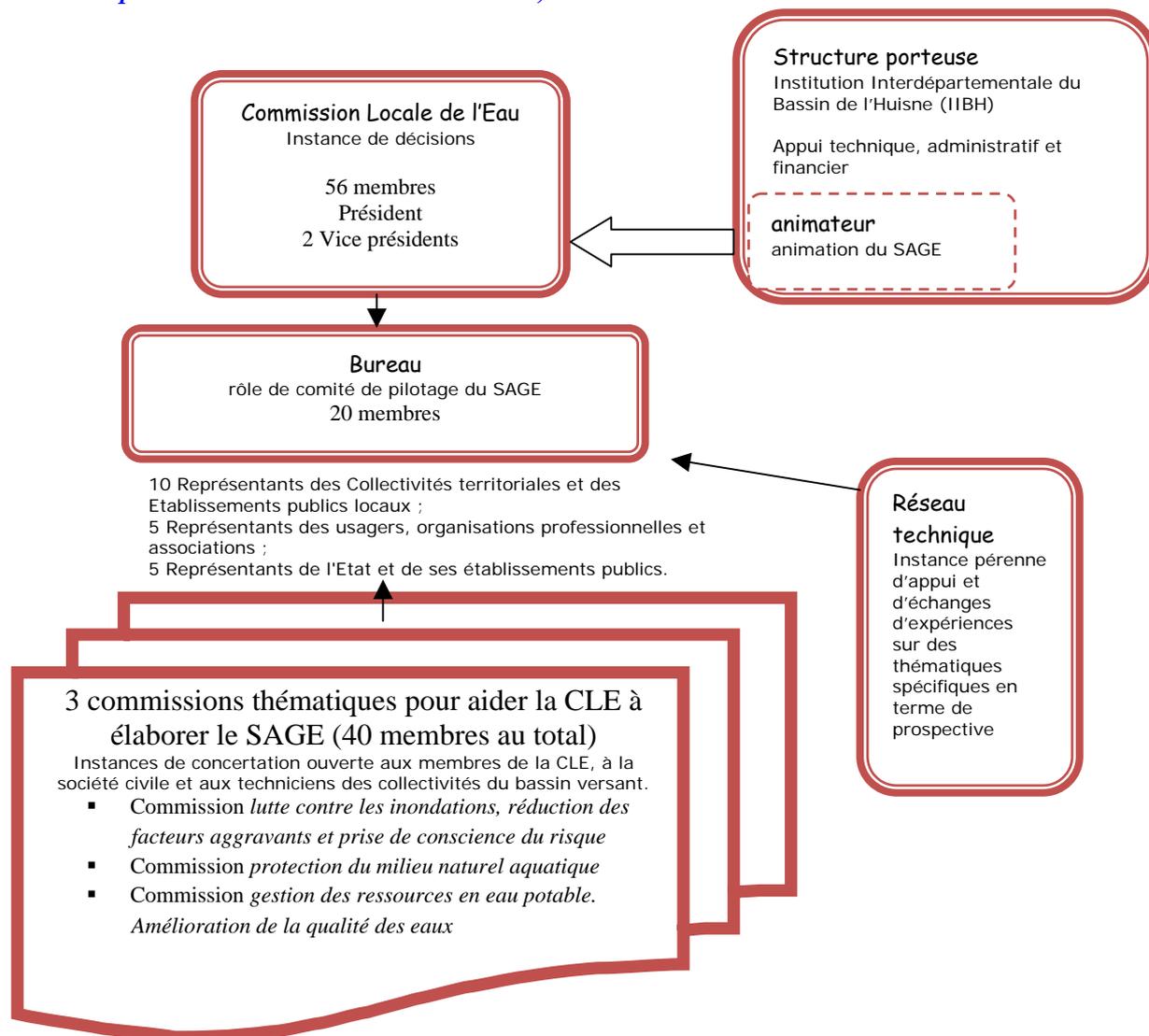
- **Constituer des ateliers de réflexion et de négociation** par rapport aux questions abordées en CLE ;
- **D'associer les acteurs et structures non présents dans la CLE** à ces réflexions. Par exemple, un représentant d'un SCoT ou d'un SAGE limitrophe du même bassin. De même, dans le cas d'un SAGE frontalier, des représentants des acteurs de l'état voisin peuvent être associés (Cf. encadré SAGE frontaliers). Dans les commissions du SAGE Beauce, certains syndicats de rivières, des entreprises, des syndicats d'eau potable et d'assainissement, des agriculteurs sont associés.

Des commissions géographiques peuvent être utiles lorsque les territoires visés sont particulièrement étendus (exemple du SAGE Tarn Amont) ou présentent des enjeux très marqués (exemple de la commission Côte Viticole dans le SAGE Vouge).

Les commissions sont associées en permanence au travail de la CLE et lui **rendent compte de leurs travaux et de leurs propositions**. En fonction des thèmes abordés, des **intervenants extérieurs** peuvent ponctuellement participer aux travaux et aux débats. Pour la réalisation de l'état des lieux, cette organisation permet de faire remonter un certain nombre d'informations techniques et **d'impliquer davantage d'acteurs**.

Selon les enjeux affectant le bassin et suivant la taille du périmètre, les commissions peuvent être géographiques par groupes de masses d'eau.

☞ **Exemple : Le SAGE du bassin de l'Huisne, novembre 2007**



☞ **SAGE Vouge : 6 commissions thématiques :**

- *eutrophisation des cours d'eau et milieux associés ;*
- *gestion des inondations et des étiages ;*
- *préservation de la qualité de la ressource en eau ;*
- *la côte viticole : impact de la viticulture ;*
- *aménagement du territoire et urbanisme ;*
- *communication.*

Les commissions peuvent être modifiées

- au cours des différentes étapes de l'élaboration :

☞ **SAGE Sélune :**

- 5 commissions thématiques pour l'état des lieux*
- 3 commissions par axe de travail pour le diagnostic*
- 4 commissions pré scénarios*

☞ **SAGE nappe et basse vallée du Var**

5 groupes créés pour l'étape « dispositions » :

- groupe espace SAGE ;
- groupe ressource en eau ;
- groupe activités industrielles et installations classées ;
- groupe cohérence territoriale (SCOT, PLU, DTA...) ;
- groupe usages et hydro-électricité.

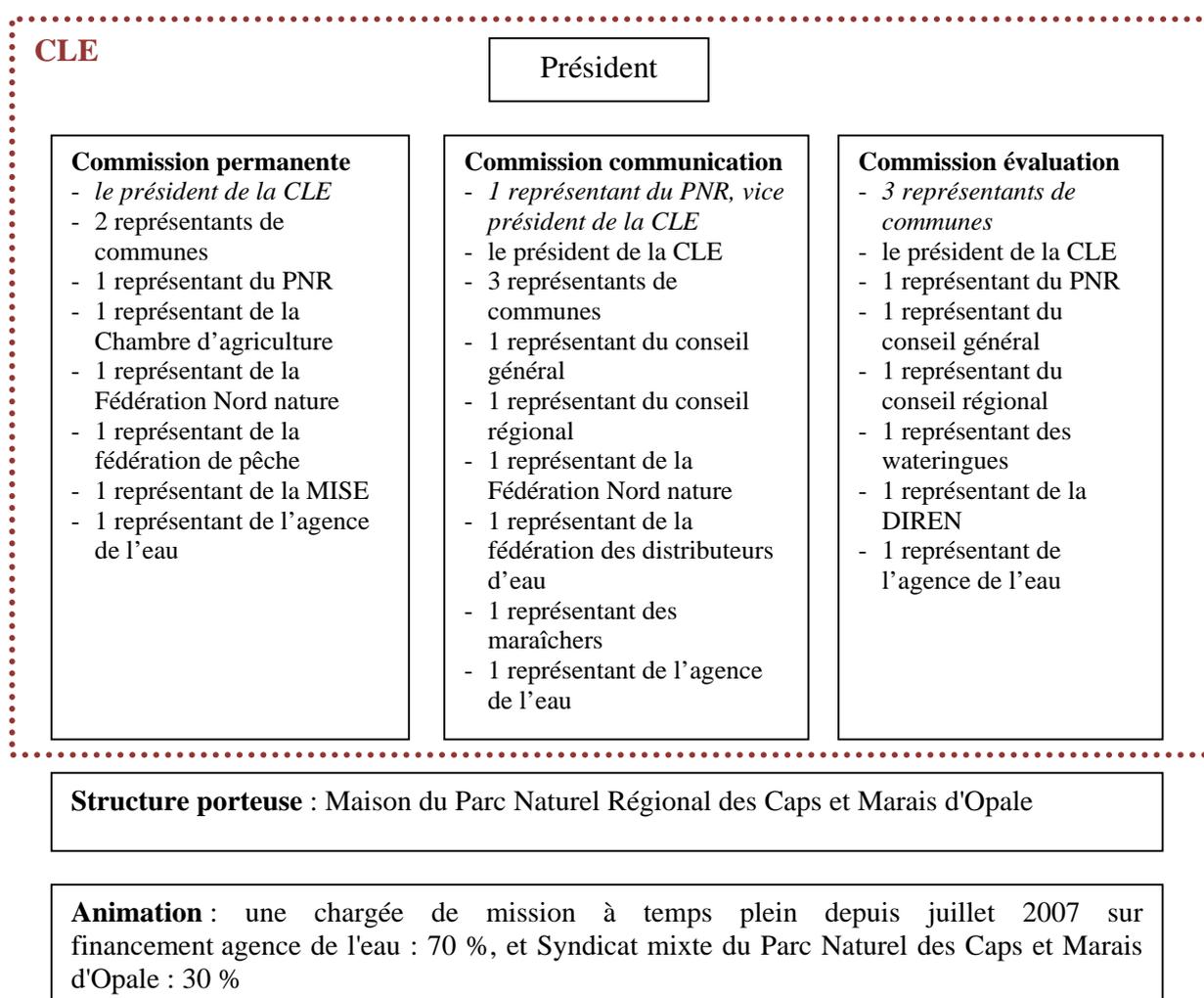
- entre la phase d'élaboration et la mise en œuvre :

☞ **Exemple : Changement d'organisation de la CLE suite à l'approbation du SAGE**

Audomarois.

Le SAGE Audomarois a été approuvé le 31 Mars 2005. A cette occasion la CLE a décidé d'adapter son mode de fonctionnement à ses nouvelles missions. Les commissions initialement thématiques (par grands enjeux de gestion de l'eau) ont été remplacées par des commissions plus transversales :

- *une commission permanente correspondant au bureau ;*
- *une commission évaluation chargée du suivi de la mise en œuvre et de l'adaptation éventuelle des orientations du SAGE ;*
- *une commission communication.*



Source SAGE Audomarois

☞ *SAGE Drac Romanche*

- Un groupe "Communication" à la mise en place de la CLE qui devient, après l'approbation du SAGE groupe "Communication et Observatoire de l'eau" ;
- Quatre groupes créés pour l'état des lieux et le diagnostic et dissous après pour intégrer les prises de décisions au sein du Bureau de la CLE : "qualité des eaux", "partage de la ressource", "usages et milieux", "eau potable" ;
- Un groupe "Eau et Aménagement du territoire" mis en place en fin de phase d'élaboration et fonctionnant réellement, pour donner les avis de la CLE sur les dossiers loi sur l'eau, après l'approbation du SAGE.

Bureau :

Le bureau (ou commission permanente) correspond au comité restreint de la CLE. Il se réunit plus fréquemment (chaque mois dans le cas du SAGE Drôme) et présente une composition la plus proche possible de celle de la CLE. Son rôle est principalement de préparer les réunions plénières de la CLE.

☞ *Exemple du bureau du SAGE Mauldre (Sage approuvé) :*

- *La CLE a donné délégation au bureau pour suivre et coordonner les actions relatives à la mise en application et en particulier pour émettre des avis sur les projets qui lui sont soumis ;*
- *La composition : Président de la CLE., un représentant du Conseil général, un représentant du Conseil régional, un représentant des maires, un représentant des syndicats, un représentant des associations, un représentant de la chambre de commerce et d'industrie Val d'Oise – Yvelines, un représentant de la chambre interdépartementale d'agriculture d'Ile-de-France, un représentant de l'Etat, un représentant de la mission interservices de l'eau (MISE) des Yvelines – des experts techniques peuvent y être associés en tant que de besoin et en fonction des sujets traités – ex : DDASS, DRIRE, syndicats de rivière, agence de l'eau Seine-Normandie...*

☞ *Des exemples de mandats de commissions thématiques et bureau, leurs compositions, d'ordres du jour de leurs premières réunions, sont disponibles sur le site Gesteau : http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/faq/SAGE_CLE_fonctionnement.html#01*

2.5. S'appuyer sur une structure porteuse avant et après l'approbation

Rôle

Une structure porteuse est **indispensable** à l'émergence du SAGE mais également tout au long de son élaboration et de sa mise en œuvre. Disposant d'une personnalité juridique propre, contrairement à la CLE, la structure porteuse peut **accueillir le secrétariat et l'animation de la CLE, être maître d'ouvrage des études et éventuellement des travaux**⁹. Dans ce cas, en application du principe de

⁹ Ce qui suppose que lesdits travaux relèvent de ses attributions statutaires.

subsidiarité, la structure porteuse ne peut s'engager en tant que maître d'ouvrage de travaux que si les maîtres d'ouvrage existants ne sont pas en mesure de les réaliser eux-mêmes de manière satisfaisante ou s'il s'avère préférable de les mener à l'échelle de l'ensemble du périmètre du SAGE, notamment pour les financer avec des mécanismes de solidarité ad hoc. Dans la majorité des cas, la structure porteuse recrute le personnel de la cellule d'animation du SAGE et met à sa disposition les équipements de travail nécessaires (locaux, matériels informatiques, véhicules...). La structure porteuse en charge de la mise en œuvre peut être différente de celle qui a élaboré le SAGE.

Critères de choix d'une structure porteuse

- La **légitimité** en ce qui concerne les **thématiques traitées** (compétences, missions) et les **territoires visés** (périmètre d'action).
- Disposer de **moyens financiers et humains suffisants** pour le portage d'études, le financement de la cellule d'animation, le financement des phases de consultations et communication.

Territoire d'intervention de la structure porteuse et périmètre du SAGE

Il est recommandé que le territoire d'intervention de la structure porteuse couvre au minimum le périmètre du SAGE. Ce n'est pas toujours le cas dans la réalité (notamment avec des communautés de commune, communautés d'agglomération ou urbaine...).

Quel type de structures ?

Le choix du type de structure dépend bien évidemment **du contexte local**. L'expérience montre que deux types ressortent le plus souvent : syndicat mixte ou syndicat de communes d'une part ; établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, d'autre part. Ces formes de portage présentent l'intérêt de garantir un ancrage local au SAGE, facilitant ainsi l'appropriation de son contenu par les acteurs locaux. Les SAGE peuvent également être portés par un conseil général ou par un **établissement public territorial de bassin (EPTB)** qui peut jouer vis-à-vis des autres collectivités ou groupements situés dans son périmètre un rôle « **d'animateur et facilitateur de la gestion équilibrée de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin et notamment la prévention des inondations** ». (÷ *circulaire interministérielle MEDD/DGCL du 9 janvier 2006*). Les EPTB ont un périmètre d'intervention souvent plus large que celui d'un SAGE, avec des compétences centrées sur l'aménagement et la gestion des fleuves, des grandes rivières et de leurs bassins versants. Ils sont consultés pour avis lors de l'élaboration et de la révision des SDAGE et SAGE¹⁰.

☞ *Une nomenclature de compétences « eau » de différents organismes est fournie dans : l'annexe 1 du guide SDAGE n° 8 "eau et aménagement en RMC"*

<http://sierm.eaurmc.fr/sdage/documents/guide-technique-sdage-8.pdf>

☞ *Exemple de structures porteuses potentielles qui peuvent être envisagées lors de la phase préliminaire en application de l'article R.212-33 :*

- *Collectivité territoriale : Conseil Général ;*
- *Etablissement public territorial de bassin (EPTB) ;*

¹⁰ ÷ Cf. Art L.212-2 et L.212-6 du code de l'environnement.

- *Groupement de collectivités territoriales : syndicat mixte ouvert (comprenant au moins une collectivité et permettant l'association de communes, départements, régions, établissements publics), syndicat mixte fermé (composé uniquement de communes et EPCI), syndicat intercommunal (syndicat à vocation unique SIVU, syndicat à vocation multiple SIVOM...), communauté urbaine, communauté de communes, communauté d'agglomération, parc naturel régional ;*
- *Association de communes, regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre ;*

☞ *Exemples de critères de choix et de statuts de structures porteuses (kit PPEau) :*

<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/ROL/Rol121.pdf>

Comment associer une structure porteuse au SAGE ?

Trois cas de figure se présentent selon l'existence ou non de structure sur le territoire :



Existence préalable d'une structure (SIAH, syndicat mixte, EPTB...) qui couvre la majorité du territoire concerné, et dont les compétences permettent l'animation du SAGE sur le périmètre visé. L'existence préalable d'une structure légitime et reconnue facilite l'implication des acteurs dans le SAGE.

☞ *Exemple : SAGE Midouze :
Porté par un EPTB : Institution
interdépartementale Adour.*



Conventionnement entre différentes structures existantes (SIVOM, SIAH, Communauté de communes...), couvrant chacune une partie du territoire considéré. L'appui de la (des) préfecture (s) est nécessaire pour la bonne réalisation de ces conventionnements.

☞ *Exemple : SAGE Tarn amont :
Conventionnement entre deux
structures existantes : Parc Naturel
Régional des Grands Causses et
Syndicat Grand Site National des
Gorges du Tarn et de la Jonte.*



Création d'une structure ad-hoc à l'échelle du bassin (Syndicat mixte, fédération de syndicats...) en cas d'absence de structure existante légitime. Elle est chargée, notamment, d'animer et de coordonner les actions décidées par la CLE. L'appui des préfectures, des agences de l'eau et de l'Etat est nécessaire.

☞ *Exemple : SAGE nappes
profondes en Gironde : création du
syndicat mixte d'études pour la
gestion de la ressource en eau du
département de la Gironde
spécifiquement à l'occasion du SAGE*

Un cahier des charges ou protocole d'accord doit être passé entre la structure porteuse et la CLE pour y définir leurs missions, les modalités de portage, le financement de l'animation, des études... La réalisation des études se fera par prestation de service, au sein de laquelle l'animateur jouera pleinement son rôle de coordonnateur.

☞ *Exemple de protocole d'accord entre la CLE et la communauté de communes de l'agglomération orléanaise :*

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/DOC/SAGE/SAGE04020-ConventionCLE.pdf>

2.6. L'animation, moteur du SAGE au jour le jour

Missions

Actuellement, pour la majorité des SAGE, l'animation est confiée à une seule personne qui est recrutée par la structure porteuse.

Ce poste est **essentiel pour assurer une continuité des activités de la CLE et la coordination technique du SAGE tout au long de son élaboration** et de sa mise en œuvre. L'animateur a pour mission entre autres de :

- Animer la concertation dans les commissions thématiques, bureaux, CLE... ;
- Transmettre les connaissances et favoriser l'échange d'information entre membres de la CLE ;
- Proposer et suivre un planning général de travail ;
- Rédiger des documents (cahier des charges d'études, ordre du jour de réunion, compte rendus de réunion, rapport annuel, plaquettes d'animation...) ;
- Etre présent auprès des acteurs sur le terrain et leur assurer un appui technique ;
- Organiser des réunions d'information et de formation ;
- Préparer les réunions de la CLE en appui du président ;
- Suivre les études au jour le jour.

Cependant l'augmentation des missions et compétences requises (techniques, juridiques, économiques, communication...) pour cette animation, doit encourager à l'avenir la **création de véritables « cellules d'animation » composées de plusieurs membres**. Il peut s'agir

- De cellule propre à un SAGE (exemple de poste de secrétariat ouvert dans certains SAGE - souvent à mi temps - pour fournir un appui à l'animateur dans les tâches administratives et comptables relevant du secrétariat de la CLE (par exemple Orge Yvette) ou inhérente à la structure porteuse (Mauldre) ;
- De cellule partagée par plusieurs SAGE portés par la même structure porteuse (exemple des SAGE Boulonnais et de l'Audomarois portés par le parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale).

La charge de travail de l'animateur dépend de la taille du périmètre, du nombre d'études spécifiques à mener, du nombre d'objectifs et orientations fixés par le SAGE, de l'implication des élus et notamment du président de la CLE, de la présence d'autres personnels pour effectuer les tâches de secrétariat ou de terrain. La cellule doit être mise en place le plus en amont possible dans la démarche (immédiatement après la constitution de la CLE).

Compétences

Pour mener à bien ces missions, l'animateur doit posséder une réelle **polyvalence**. Il doit maîtriser les aspects techniques, sociaux, économiques ou juridiques. De plus, l'animateur doit faire preuve d'une grande **capacité d'animation de réunion et d'aisance de communication**.

☞ *Le guide PPEau propose des **outils pour l'animation interne de réunion** (organisation, préparation de présentation), et la **communication externe autour du SAGE** (plan de communication, bulletin d'information, projet pédagogique, relation avec la presse) :*
<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/SOM/SomCOM.pdf>

☞ *Un exemple de profil de poste d'animateur est intégré au KitPPEau.*

<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/ADM/Adm132.pdf>

Les compétences de l'animateur pourront être complétées par la suite au travers de **formations continues**. Une liste d'organismes offrant des prestations de formation est disponible sous le lien : <http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/formation.html>

Le lien entre l'animateur, les membres de la CLE et les acteurs externes est fortement basé sur des **relations humaines qu'il est important de faciliter** lors des premiers pas du SAGE.

Pour assumer ces missions l'animateur devra faire preuve d'une réelle **impartialité et d'une grande disponibilité**.

Concernant le recrutement de l'animateur, les agences de l'eau participent financièrement au poste d'animation sous forme d'**aide** variant selon les bassins et peut apporter des conseils au président de CLE sur le profil du candidat à recruter.

Cas des SAGE frontaliers :

Certains SAGE ont une spécificité frontalière. Leurs enjeux se révèlent double : i) tenir compte des enjeux transfrontaliers du territoire, ii) créer et développer un dialogue transfrontalier entre élus, citoyens, société civile.

Le SAGE étant une procédure française, les négociations avec des homologues étrangers doivent remonter au niveau des services de l'Etat et non se dérouler dans le cadre du SAGE en lui-même. Néanmoins, il est important que la CLE :

1) organise les échanges et la concertation avec les élus, les services techniques et la société civile des communes frontalières concernées et formalise cette procédure au travers :

- des **règles de fonctionnement** de la CLE ;

☞ *Exemple du SAGE de l'Yser, frontalier avec la Belgique :*

« Article 8 : Coopération transfrontalière : le Président du SAGE pourra missionner un membre de la CLE pour assurer la prise en compte des problématiques transfrontalières. Il participera aux réunions de travail organisées afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des actions transfrontalières. Ce travail se concrétisera par une harmonisation des actions menées aussi bien en France qu'en Belgique et se matérialisera par le montage de projets transfrontaliers sur l'ensemble du bassin versant de l'Yser. Un représentant belge, nommé par l'autorité compétente belge, pourra assister aux différentes réunions de travail »

- de la composition des **commissions thématiques ou des comités de rédaction** des documents du SAGE ;

☞ *Exemple des SAGE Yser et Delta de l'Aa, concernés par la partie Flamande de la Belgique :*

Un groupe de travail « eau » s'est mis en place dans le cadre de la plate-forme transfrontalière West-Vlaanderen-Flandre-Dunkerque-Cote d'Opale (plate-forme initiée dans un programme Interreg III par le territoire dunkerquois). C'est un groupe de travail composé de partenaires techniques où sont discutés les problèmes concrets des territoires voisins et où sont échangées des pistes de solutions. Ce groupe se réunit environ 2 fois par an.

2) élabore des outils communs : une observation partagée (SIG), des bases de données compatibles (inventaires), des contacts transfrontaliers réguliers... L'animateur du SAGE est la personne ressource pour les échanges entre les pays sur cette portion de territoire (échange entre collectivités, entre services de l'Etat...)

Cela peut également conduire au lancement d'études, dont le cahier des charges doit être soumis à la consultation des communes frontalières et à la constitution d'un comité de pilotage transfrontalier.

Attention le coût des actions de sensibilisation et de concertation est lui aussi décuplé par la dimension transfrontalière.

☞ *Exemple du SAGE de l'Yser : Dans la rédaction de l'état des lieux, la prise en compte transfrontalière se matérialise concrètement par des encadrés faisant mention des problématiques belges sur chaque grand thème (eau potable, milieux naturels, inondations...).*

☞ *En région Rhône Alpes, une coopération importante a été menée à travers plusieurs contrats de rivière avec la signature d'un protocole franco-genevois.*

3) prévoit une maîtrise d'ouvrage transfrontalière de gestion commune des projets, portée par les collectivités locales et les acteurs locaux de type INTERREG et des mécanismes de financements transfrontaliers appuyés par des co-financements de type Feder, Life.

Pour en savoir plus :

 Une synthèse nationale des états des lieux est disponibles sous le site eaufrance ainsi que les liens avec les sites des agences de l'eau :

http://www.eaufrance.fr/docs/dce2004/R_DCE_1_0_0.htm

 Les SAGE cités en exemple sont consultable sur le site Gesteau

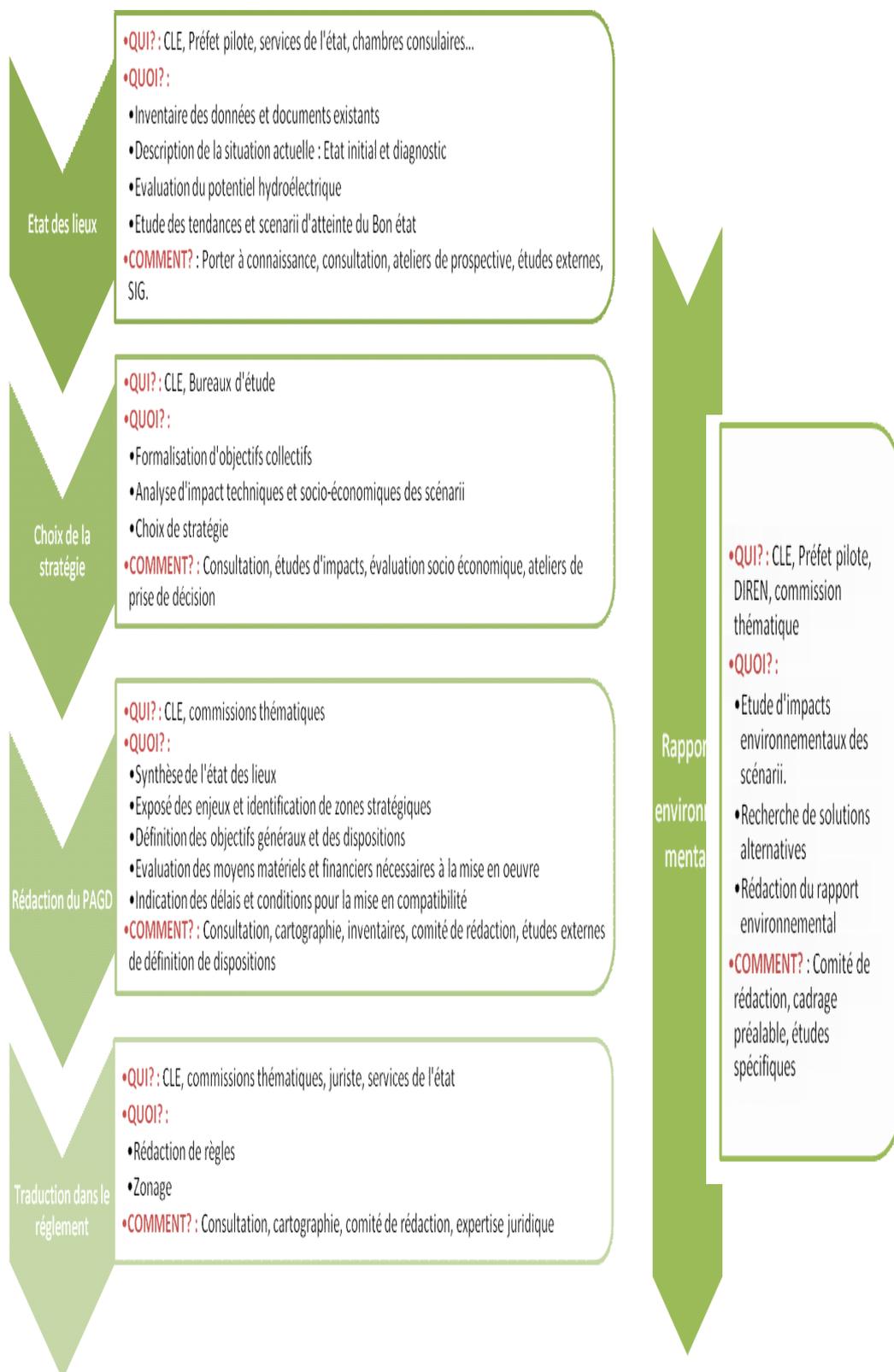
<http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/>

 Sage mode d'emploi n°1, AERMC, 1997 : Séquence 5 (Produits du SAGE)- avant 2007 :

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/doc/guides/sage-mode-emploi-1.pdf>

Chapitre 3 : L'élaboration du SAGE

La CLE élabore dans chacune des étapes de cette phase des documents avec ses partenaires. Le tableau ci-dessous illustre ces étapes.



3.1. Définition du programme de travail de la CLE et lancement du SAGE

Une fois le périmètre défini et la CLE constituée, il convient très rapidement d'établir un **programme et un échéancier de travail** pour les principales étapes détaillées dans les paragraphes suivants :

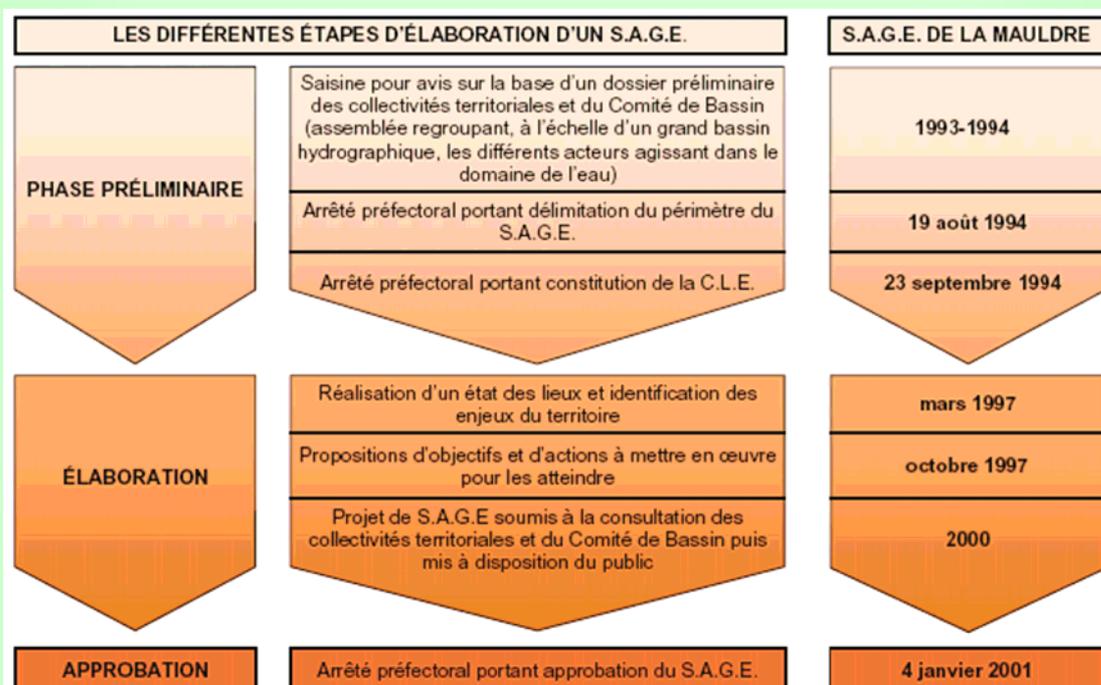
- **Etat des lieux** (état initial, diagnostic, tendances et scénarios) ;
- Choix de la stratégie et définition **des objectifs et des orientations** du PAGD ;
- **Sélection de dispositions** s'appliquant sous forme de règles **inscrites** dans le règlement ;
- Rédaction d'un **rapport environnemental**. Les procédures d'évaluation environnementale et d'élaboration du SAGE doivent être menées de front (Cf3.5). L'évaluation environnementale a tout intérêt à être lancée dès l'état des lieux et les premières orientations du SAGE connus.

Cf fiche n°3

Chacune de ces étapes doit être détaillée lors des premières réunions de la CLE et une **échéance** leur est assignée. En fonction des problématiques propres au périmètre et du niveau acquis de connaissance, des **études plus poussées** peuvent être proposées. Il convient de prendre en compte les délais de réalisation de ces études dans la définition des échéances.

Exemple de calendrier :

Depuis les premières réflexions jusqu'à l'approbation de l'arrêté du SAGE, 6 ans ont été nécessaires dans le cas du SAGE Mauldre :



Source : Gesteau

Nécessaire prise en compte des éléments liés au SDAGE et au programme de mesures dans l'élaboration du SAGE

Les dispositions du SAGE (et notamment le PAGD) doivent être compatibles ou rendues compatibles avec les orientations et les objectifs environnementaux du SDAGE. Les SAGE doivent également permettre la mise en œuvre des mesures prévues par le programme de mesures sur leurs territoires. Il importe donc que les travaux d'élaboration du SAGE considèrent le SDAGE et le programme de mesures comme des documents de référence incontournables. Lorsque ces derniers sont en cours de révision, il convient de s'appuyer sur les documents projets existants pour anticiper autant que faire se peut leurs incidences sur le contenu du SAGE. Le cas échéant, si les circonstances locales le permettent, il peut également être envisagé de décaler de quelques mois une étape du SAGE pour l'ajuster au nouveau SDAGE.

Cf fiche n°7

Quelle durée pour l'ensemble de la procédure d'élaboration SAGE ?

Aujourd'hui les différents retours d'expérience montrent que le délai moyen d'élaboration d'un SAGE – entre la constitution de la CLE et l'approbation préfectorale – est de l'ordre de 6 ans (minimum 4 ans et maximum 10 ans).

Il est variable en fonction ( Guide AERMC-v1 1997) :

- du niveau de connaissance des milieux et des usages sur le périmètre SAGE ;
- du niveau de conflits à résoudre ;
- de la mobilisation des acteurs et donc de leur volonté à construire de nouvelles bases de gestion de l'eau ;
- de la volonté effective de mettre en place les moyens humains et financiers pour aboutir.

L'élaboration d'un SAGE est donc une démarche longue dont il faut éviter l'essoufflement dans le temps.

Lancement du SAGE : inventaire des données et documents existants

Cette étape est **essentielle**, car la qualité des données recueillies conditionne l'acceptation commune de l'état des lieux et donc des dispositions qui en découleront.

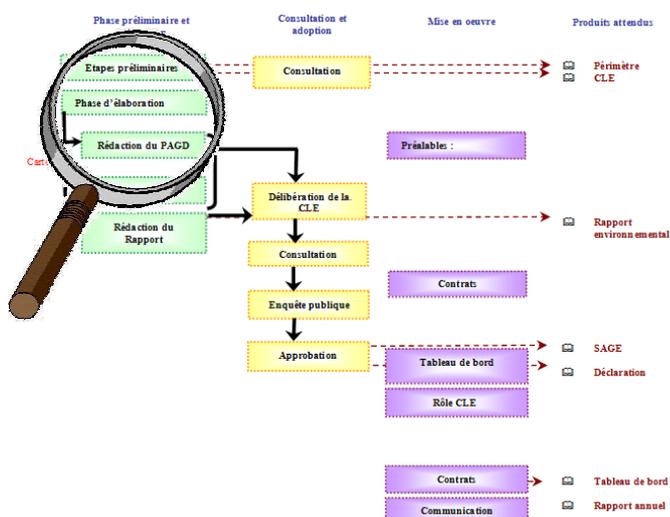
Le préfet a pour obligation de communiquer au président de la CLE, **dans un délai de 2 mois** à compter de l'installation de celle-ci, **toutes les informations utiles à l'élaboration du SAGE**, et de porter à sa connaissance les documents d'orientation et les projets d'intérêt général pouvant avoir des incidences sur la qualité, la répartition ou l'usage de la ressource en eau (*+code envir., art. L. 212-5*).

La procédure du porter à connaissance relève du préfet responsable de la démarche. Elle se déroule par des échanges de courrier et de mails. Elle sert à recueillir des données sur la ressource en eau et sur la méthodologie d'élaboration du SAGE. L'animateur ne doit pas hésiter à se déplacer dans les services concernés pour affiner les informations recueillies.

- Les données à collecter par les services de l'Etat lors du porter à connaissance et leurs sources;

- Les pièces que l'animateur du SAGE devra se procurer pour compléter les informations du porter à connaissance et élaborer l'état des lieux, et leurs sources.

3.2. Première étape dans l'élaboration du SAGE : l'état des lieux



Cette étape constitue les fondations du SAGE. Elle a pour objectif d'assurer une connaissance partagée par les membres de la CLE des enjeux de gestion de l'eau du territoire et de leurs justifications. Cette phase comprend : i) une analyse du milieu aquatique, ii) un recensement des usages de la ressource en eau, iii) l'exposé des principales perspectives d'évolution des territoires ruraux et leur impact sur la ressource, iv) l'évaluation du potentiel hydroélectrique du sous-bassin. L'état des lieux reprend ainsi les séquences 1 (état initial), 2 (diagnostic global), 3 (tendances et

scénarios) de la procédure SAGE d'avant août 2007 (📖 Guide AERMC-v1 1997 et ÷ circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE). Le contenu de chacune des séquences demeure globalement inchangé, même s'il doit tenir compte de la méthodologie et de la terminologie DCE. Il est important que cette étape intègre les travaux réalisés dans le cadre de l'état des lieux de la DCE et des SDAGE qui fournissent une source d'information considérable. Par ailleurs, attention à ne pas rendre ce document trop volumineux. Une synthèse de l'état des lieux est incluse dans le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) soumis à consultation.

3.2.1. La situation actuelle : état initial et diagnostic

Objectifs :

Cette première phase est importante car elle détermine à la fois la précision des études à mener et l'importance à donner à la coordination et à la consultation des acteurs. Son but est de constituer un **recueil structuré des données et des connaissances existantes sur le périmètre, que ce soit en termes de milieu, d'usages et d'acteurs**. Seront collectées à la fois des données techniques, scientifiques, réglementaires et socio-économiques. Concrètement la méthodologie pourra suivre la logique de l'état des lieux développé en réponse aux exigences de l'article 5 de la DCE. Des guides méthodologiques spécifiques ont été développés et sont disponibles sous le site eaufrance : http://www.eaufrance.fr/docs/dce2004/R_DCE_1_1_0.htm.

L'analyse de la situation actuelle s'achève par la rédaction d'une **synthèse opérationnelle des différents éléments recueillis (ou diagnostic pluridisciplinaire)** mettant en évidence les interactions entre milieux, pressions, usages, enjeux environnementaux et développements socio-économiques. Des documents cartographiques sont annexés à ce document (cf annexe II de la circulaire du 21 avril

2008 relative aux SAGE). Les conflits existants ou potentiels doivent être clairement exprimés dans cette étape.

Grandes étapes :

- Une **caractérisation des masses d'eaux** de surface (cours d'eau, plans d'eau, annexes hydrauliques, zones humides, zones d'érosion, ouvrages hydrauliques ...) et souterraines : délimitation DCE issue du SDAGE et caractérisation quantitative, qualitative et écologique. Un **recueil des données existantes sur les zones humides**, incluant dans la mesure du possible une connaissance des bassins d'alimentation de ces zones, est à initier le plus en amont possible en rassemblant les éléments bibliographiques, les connaissances de chaque acteur de la CLE et en s'appuyant, si nécessaire, sur des compléments d'études sur le terrain ;
- Une **analyse des principales pressions** domestiques, agricoles, industrielles, touristiques ... et de leurs impacts cumulés (rejets, prélèvements) sur les masses d'eau considérées ;
- Une **analyse socio-économique des usages et services associés à l'eau : usages** (activités récréatives, alimentation en eau potable (AEP), irrigation, extraction de matériaux alluvionnaires, hydroélectricité, prélèvements et rejets industriels et agricoles, rejets domestiques, conchyliculture etc.), **acteurs** (champ d'action, territoire, compétences, rôles, conflits potentiels). La **DCE** donne également de l'importance aux modes et niveaux actuels de recouvrement des coûts des services rendus par l'eau pour répondre à trois questions : les prix actuels couvrent-ils les coûts du service de l'eau (investissement, exploitation, renouvellement des équipements) ? Le principe pollueur payeur est-il appliqué ? Quelle est la répartition des charges liées à l'eau entre les différents secteurs économiques ? La conduite de ces analyses devra être adaptée aux conditions et enjeux du territoire et aux demandes des acteurs et de la CLE.

Un questionnaire pour la constitution d'un référentiel de données destiné à l'élaboration de l'état des lieux du SAGE Aisne Vesle Suippes a été rédigé. Ce référentiel a pour objectif de recenser et organiser les données disponibles sur les milieux, les usages et les activités et de servir de base à la rédaction du document état des lieux. La CLE dispose ainsi lors du démarrage de ses travaux, d'une liste complète des données et des études disponibles.

Cf fiche n°2

La circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE donne une liste indicative de thèmes pouvant figurer dans les **documents cartographiques**.

Mettre l'accent sur la consultation

La consultation des membres de la CLE est essentielle pour la bonne réussite de l'état des lieux. Elle permet :

- de **recueillir la perception** de chacun de ses membres sur le milieu, ses utilisations, les conflits d'usages existants, les atouts/contraintes des territoires ;
- que chacun se sente dès le départ **impliqué dans la démarche**.

Mais cette consultation **ne doit pas être limitée aux membres de la CLE**. En effet, le nombre limité de membres ne permet pas d'avoir la diversité des acteurs concernés (par exemple un élu lorsqu'il représente d'autres collectivités ou un représentant industriel pour des activités différents des siennes). Les retours d'expérience confirment cette nécessité.

Pour élargir cette consultation, une première version du diagnostic peut être **présentée à des groupes d'acteurs sur le terrain** (commissions géographiques, dans le cas du SAGE Drôme). Ce type de consultation permet un enrichissement technique du document et une implication des acteurs non membres de la CLE.



Les retours d'expérience de SAGE en fin d'élaboration insistent sur l'importance de la précision de cette étude de diagnostic, afin de disposer d'une base fiable ne pouvant être remise en question lors des discussions sur les dispositions. Pour cela, des moyens financiers suffisants doivent être alloués à la préparation du diagnostic. Lorsqu'il est fait appel à un bureau d'études, le cahier des charges doit être très cadré en matière de contenu, délai, concertation, prix. Le prestataire doit être sélectionné en tenant compte de sa connaissance des enjeux du bassin et de son expérience en matière de SAGE.

☞ *Exemple de cahier des charges d'un état des lieux et d'un diagnostic global dans le cadre du SAGE nappe et basse vallée du Var :*

<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/SOM/SomTEC.pdf>

3.2.2. Evaluer le potentiel hydroélectrique sur le territoire du SAGE

Objectifs :

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux prend en compte l'évaluation par zone géographique, du potentiel hydroélectrique établi en application du I de l'article 6 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité (*code envir., art. L. 212-5*).

Cette évaluation est intégrée dans l'état des lieux du SAGE (*code envir., art. R. 212-36*) à l'échelle disponible la mieux adaptée. La CLE doit présenter les valeurs du potentiel hydroélectrique correspondant au potentiel technique brut croisé avec les différentes catégories de réglementations en vigueur au moment de l'élaboration du SAGE). L'évaluation du potentiel hydroélectrique est une estimation de la situation actuelle.

Ces valeurs peuvent être obtenues auprès des agences de l'eau qui ont conduit, en collaboration avec l'ADEME, des études d'évaluation du potentiel hydroélectrique à l'échelle de leurs territoires. Les agences fourniront une évaluation du potentiel à l'échelle du territoire du SAGE lorsque leurs bases de données leur permettent une réagrégation des résultats à cette échelle. Par défaut, l'état des lieux du SAGE présentera uniquement les valeurs disponibles pour la

Contexte juridique

Le I de l'article 6 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité énonce que « le ministre chargé de l'énergie rend publique une évaluation, par zone géographique, du potentiel de développement des filières de production d'électricité à partir de sources renouvelables, qui tient compte de la programmation pluriannuelle des investissements. » Cette évaluation a été réalisée dans le cadre de l'élaboration des SDAGE.

commission géographique à laquelle il appartient. Ces éléments d'ores et déjà disponibles seront suffisants dans la très grande majorité des cas.

La réalisation d'étude d'évaluation du potentiel hydroélectrique spécifique au territoire du SAGE sera limitée uniquement aux cas où l'hydroélectricité est un enjeu fort pour le SAGE et si elle s'avère indispensable à la conduite de l'évaluation environnementale évoquée ci-dessous. Cette étude locale comprendra alors, sur la base d'un recensement des ouvrages hydroélectriques et seuils existants sur le bassin : une estimation des possibilités de développement de l'hydroélectricité pouvant résulter d'une optimisation des ouvrages hydro-électriques existants, d'un équipement des ouvrages hydrauliques existants, de la création de nouveaux sites, un état des réglementations en vigueur (cours d'eau réservés et classés, parcs naturels nationaux, Natura 2000...) et une estimation du potentiel en fonction des différents enjeux environnementaux liées à ces dernières.

Pour assurer la cohérence avec les études menées au niveau des districts, il est important de reprendre les éléments de méthodes mis au point au niveau national.

L'évaluation du potentiel est un élément de diagnostic qui permet d'alimenter les débats. Elle est à mettre en perspective avec l'évaluation conduite à l'échelle du bassin ce qui permet d'identifier si le thème de l'hydroélectricité est un enjeu important à l'échelle du SAGE ou pas. A ce stade, il importe d'être très clair avec les acteurs sur le fait que le potentiel identifié dans l'état des lieux sera susceptible d'évolution en fonction des décisions prises dans le cadre des travaux d'élaboration du SAGE.

Des dispositions dans le PAGD ou des règles dans le règlement du SAGE peuvent être définies en fonction des enjeux concernant les milieux aquatiques mis en évidence par le SAGE. Par exemple, préserver certains affluents qui jouent un rôle fonctionnel important de tout aménagement, conditionner tel type de projet au maintien de la continuité biologique ou sédimentaire ou bien à telle valeur de débit réservé, ou bien encore à un fonctionnement au fil de l'eau et non pas par éclusées, etc. A l'inverse, le SAGE peut ne pas s'opposer à l'équipement ou au suréquipement d'ouvrages existants. L'ensemble de ces dispositions et règles doit pouvoir s'appuyer sur un argumentaire étayé par les objectifs du SAGE.

En revanche, le SAGE n'a pas vocation à se substituer :

- aux acteurs économiques : il n'a donc pas vocation à prédéfinir les implantations d'ouvrages ou d'équipements, ni à aborder la question de la faisabilité économique ou la rentabilité financières de ces équipements
- aux autorités de police, lesquelles restent compétentes pour instruire les dossiers de projets d'aménagement ou d'équipement et mettre des prescriptions dans le respect de la compatibilité avec les objectifs du SAGE.

L'estimation de l'incidence liée aux dispositions du SAGE sur les ouvrages hydroélectriques existants et sur le potentiel hydroélectrique constitue le cœur de l'évaluation de l'impact énergétique du SAGE. Cette estimation est requise en application de l'article 2-1 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique (*≠article inséré par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005*). Elle est intégrée dans le rapport d'évaluation environnementale (*≠code envir., art R.212-37*). Le niveau de précision de cette évaluation doit être proportionné à l'enjeu que représente le thème de l'hydroélectricité sur le territoire du SAGE.

Rappel : des rivières réservées au classement pour rupture de la continuité écologique

La loi de 1919 qui régissait la production d'énergie hydroélectrique avait introduit la notion de rivières réservées sur lesquelles toute augmentation du parc hydroélectrique est prohibée. En pratique, une liste de rivières a été réalisée où « aucune autorisation ou concession ne sera donnée pour des entreprises hydrauliques nouvelles ».

Cette réglementation a été modifiée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (*÷ code envir., art. L. 214-17 et circulaire DCE n° 2008/25 du 6 février 2008*) qui prévoit un nouveau classement. Avant 2014, chaque préfet coordonnateur de bassin arrête une liste de rivières sur lesquelles « aucune autorisation ou concession ne peut être accordée pour la construction de nouveaux ouvrages s'ils constituent un obstacle à la continuité écologique ». On passe ainsi d'un critère de moyen à un critère d'objectif puisque tous les obstacles impactant négativement la « continuité écologique », et pas uniquement ceux liés à l'hydroélectricité, sont visés.

Pour être susceptible d'être classées « pour rupture de la continuité écologique », les rivières doivent répondre à l'un des trois critères suivants :

- répondre au très bon état écologique (au sens de la DCE) ;
- nécessiter la protection des poissons amphihalins ;
- être un réservoir biologique.

Un exemple d'étude spécifique : le SAGE Hérault

La démarche entreprise par le SAGE Hérault a consisté à :

- Etablir une **première estimation du potentiel brut** de chaque secteur concerné. Ce SAGE étant déjà très avancé au moment où la loi a exigé la production d'une analyse sur le potentiel hydroélectrique, cette analyse a été produite postérieurement à l'état des lieux ;
- **Identifier les enjeux relatifs à l'utilisation de l'eau** (usages récréatifs, fonction d'auto-épuration par exemple), **à la protection des milieux aquatiques** (continuité piscicole, régénération d'une rivière en aval ...). **Traduire les enjeux eau en termes de contraintes techniques afin que l'estimation du potentiel soit « réaliste » :**
 - préciser clairement lorsqu'une section n'est pas mobilisable ;
 - expliciter les conditions sous lesquelles l'équipement éventuel d'ouvrages existants pour l'hydroélectricité serait possible (assurer la continuité écologique par la mise en place de passes à poissons, mise en transparence régulière ...).

3.2.3. Tendances et scénarios :

Scénario tendanciel

L'objectif de cette étape est de **se projeter dans le futur** en estimant les tendances d'évolution des usages, de leurs impacts sur le milieu et en tenant compte des mesures correctrices en cours ou programmées. Les grandes tendances d'évolutions actuelles permettent ainsi de décrire un état probable de la ressource et des milieux à différentes échéances (2010, 2015, 2020...).

De manière opérationnelle la méthodologie peut suivre (et doit être cohérente avec) celle du **scénario tendanciel de la DCE**¹¹. Pour ce faire, tous les bassins ont développé un outil simulant l'évolution prévisible des usages de l'eau à l'horizon 2015, compte tenu de :

- i) la croissance démographique ;
- ii) l'évolution des activités économiques ;
- iii) les impacts des évolutions climatiques sur les ressources, s'il est jugé significatif, en fonction de l'état des connaissances du moment ;
- iv) la mise en œuvre des politiques engagées (en particulier, les travaux liés à la directive eaux résiduaires urbaines (ERU) ou les limitations d'apports azotés en application de la directive nitrates) et la mise en œuvre des grands projets d'aménagement.

A partir de ces évolutions futures, des changements possibles ou probables de l'état du milieu sont estimés. Cependant, la transposition directe de l'outil DCE n'est pas toujours aisée. En effet, conçu à l'échelle d'un district hydrographique, les hypothèses d'évolutions sont quelquefois trop grossières pour être appliquées à un niveau plus fin. Il conviendra donc d'affiner cet outil à l'échelle du SAGE et de faire valider ses hypothèses par la CLE.

Variantes

A partir de ce scénario « sans politique volontariste de l'eau » ou scénario tendanciel, **des variantes** sont définies selon les orientations prises par la CLE. Dans les précédents guides méthodologiques, ces scénarios alternatifs variaient selon leur niveau d'ambition, et par voie de conséquence, en fonction des objectifs d'impact sur le milieu. Depuis la mise en œuvre de la DCE, le SAGE se doit de viser les objectifs définis par le SDAGE (bon état 2015, 2021, 2027 ou objectif moins strict) au niveau de chaque masse d'eau. Sur certains tronçons de masses d'eau, et certaines thématiques, la CLE pourra éventuellement se fixer des ambitions sectorielles renforcées ; mais dorénavant, **les scénarios doivent non plus se distinguer seulement par des niveaux d'objectifs croissants, mais principalement par des moyens différents d'atteindre des objectifs similaires**. Les facteurs de variations peuvent reposer sur :

- **Des stratégies et dispositions techniques différentes** pour atteindre le même résultat sur la masse d'eau (exemple : traitement en priorité de quelques sites de pollutions ponctuelles ou campagne de réduction des pollutions diffuses, pour atteindre un objectif de réduction de charge polluante de phosphore de x %) ;
- **Le niveau d'implication et d'ambitions de certains acteurs ;**
- **Les stratégies de financement.**

¹¹ A titre d'exemple, la méthodologie d'élaboration et les résultats de ce scénario tendanciel à l'horizon 2015 pour le bassin Seine-Normandie sont disponibles sous le lien : <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=4011>.

Ces scénarios obtenus sont donc créés à partir d'approches à la fois ¹² :

- **Technico-économiques** : les variantes reposent sur le programme de dispositions mis en œuvre pour atteindre les objectifs pour chacune des thématiques ; l'analyse économique est dans ce cas essentielle pour révéler les contributions de chaque acteur et éclairer la position de la CLE ;
- **Et stratégiques** : mise en scène du SAGE sur son territoire en suivant une démarche de prospection participative, correspondant à des positionnements du SAGE pour mettre en œuvre les dispositions qu'il préconise. Cette approche nécessite pour la CLE de réfléchir au mandat politique du SAGE, et non pas uniquement aux moyens techniques mobilisés. Le SAGE Blavet illustre ce cas.

Toutes les alternatives doivent être **crédibles** mais **suffisamment contrastées** pour couvrir le champ des possibles du développement territorial.

Des scénarios issus de la consultation

La **consultation** est encore essentielle pour enrichir et valider les scénarios alternatifs. Il est essentiel :

- **Que chacun des membres de la commission s'exprime** sur les principaux facteurs de changement et sur les impacts prévisibles. Un intervenant « neutre », extérieur au processus, peut être utile pour assurer une mobilisation des connaissances de chacun ;
- **D'aborder tous les sujets, « même ceux qui fâchent »**. Tout « non dit » est susceptible de ressortir par la suite et de bloquer le processus à une phase ultérieure ;
- **D'élargir la consultation aux acteurs clefs extérieurs à la CLE** pouvant contribuer au débat par leur connaissance des tendances d'évolution globale (par exemple politique nationale de l'eau, politique agricole commune (PAC), priorités du conseil régional...).

Pour mettre en œuvre cette consultation large, des **ateliers de prospective participative** peuvent être organisés (exemple du SAGE Blavet).

3.3. Choix de la stratégie

Analyser toutes les conséquences des scénarios

Il s'agira d'estimer, pour chacun des scénarios précédemment définis (scénario tendanciel et variantes) :

- **L'impact de l'évolution des pressions**, d'une part sur la qualité des eaux aux points des réseaux de mesure ; d'autre part, sur les débits et notamment les débits minimum d'étiage. Mais il est peut être délicat de lier évolution des pressions et évolution des impacts sans tenir compte du contexte local. Les modèles hydrologiques sont difficilement transposables d'un bassin à l'autre. Cependant les méthodes régissant ces modèles restent souvent similaires : formules d'autoépuration des cours d'eau, équations de transferts de polluants vers les nappes,

¹² Cf. Etude ASCA - AELB, 2007.

bilans quantitatifs de masses d'eau souterraines/superficielles, etc. Dans la plupart des cas, les CLE font appel, pour cette étape, à un bureau d'études spécialisé qui réalise une étude hydrologique détaillée des scénarios. De nombreux exemples d'études de ce genre sont disponibles dans les rapports d'état des lieux de SAGE¹³. D'une manière générale, les résultats de cette étude doivent être suffisamment poussés pour permettre une prise de décision.

Cf fiche n°4

Les conséquences socio-économiques des stratégies alternatives proposées pour les usagers, les secteurs économiques et les flux financiers du secteur de l'eau ;

- Le **risque de non atteinte des critères du bon état en 2015** (RNABE) pour chacun des scénarios élaborés. Cette analyse permet notamment de comparer le niveau d'ambition de chacun des scénarios avec les objectifs environnementaux affichés dans le SDAGE. L'ambition retenue par la CLE doit être compatible avec ces objectifs.

Comment faire un choix ?

Le choix d'une « bonne » stratégie conditionne les objectifs et les orientations du SAGE. Ce choix doit être collectif. Pour l'effectuer, la CLE peut procéder en trois étapes :

- Première étape : **formalisation d'objectifs collectifs** que la CLE se donne pour le SAGE en termes de milieux et d'usages (objectifs encadrés par la DCE). Pour ce faire, chaque commission thématique peut formuler des objectifs qui seront par la suite validés par la CLE. Pour aider à la formulation d'objectifs communs, l'intervention d'un facilitateur « externe » peut être utile (mobilisation d'outils d'animation, réunions et aide à la prise de décision). Le SAGE intervient dans la gestion locale de l'eau non seulement en tant que facilitateur mais également en tant qu'acteur de référence s'appuyant sur une doctrine validée entre les membres de CLE. Cette stratégie est plus politique.
- Deuxième étape : **évaluation** des scénarios précédents au travers de leurs **impacts écologiques** (Cf 3.5 évaluation environnementale) et de leurs conséquences **socio-économiques**. Cette démarche peut éventuellement conduire à élaborer des scénarios supplémentaires.
- Troisième étape : **choix d'un scénario** à partir d'une comparaison entre les impacts des différents scénarios possibles et la stratégie collective poursuivie. Il convient alors de finaliser ce scénario et de procéder à son évaluation.

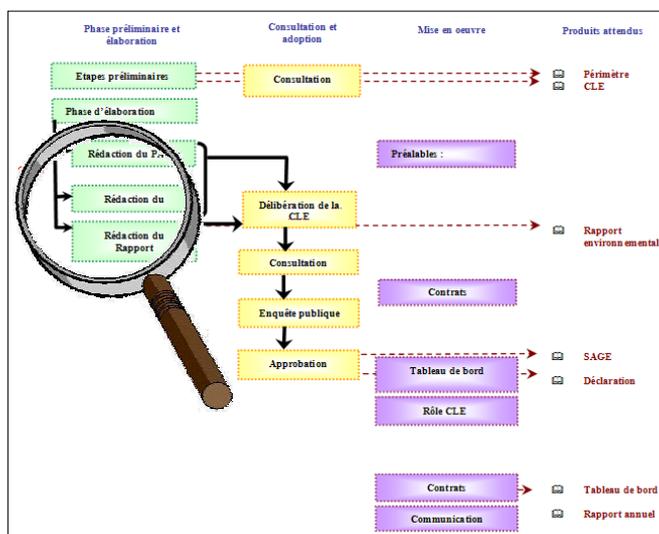
Cf fiches
n°3 et 4

Dans certains bassins (districts Rhône Méditerranée et Corse, en particulier), le comité d'agrément du comité de bassin est consulté à l'issue de cette phase, au cours de laquelle la stratégie du SAGE est arrêtée, afin d'évaluer sa compatibilité avec les enjeux identifiés dans le dossier préliminaire et les orientations du SDAGE. Ceci permet de s'assurer que la phase de rédaction du SAGE parte sur de bonnes bases, ou de réorienter la CLE suffisamment en amont. L'examen intermédiaire des SAGE en phase d'élaboration par le groupe politique territoriale du comité de bassin Seine-Normandie rejoint le même objectif.

¹³ Cf. Site Gesteau : <http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/documentation.php>

3.4. Le contenu du SAGE

La LEMA remodèle le contenu du SAGE. Ses documents sont **définis collectivement par les membres de la CLE** et se composent d'un **plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques et d'un règlement**. Les principales modifications introduites par la loi résident dans le contenu et la portée juridique du SAGE, dont les règles deviennent opposables aux tiers.



3.4.1. Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) de la ressource en eau et des milieux aquatiques

Le SAGE est un document de **planification à long terme** (10 ans environ). Le PAGD définit les priorités du territoire, en matière de politique de l'eau et de milieux aquatiques, les objectifs et les dispositions pour les atteindre. Il fixe les conditions de réalisation du SAGE, notamment en évaluant les moyens techniques et financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

a. Contenu

i) Le PAGD doit contenir :

1) Une synthèse de l'état des lieux comprenant :

- L'**analyse des milieux** aquatiques existant ;
- Le **recensement des différents usages** de la ressource en eau ;

- L'exposé des principales **perspectives** de mise en valeur de ces ressources, compte tenu notamment des évolutions prévisibles des espaces naturels ruraux et urbains, de l'environnement économique ainsi que l'incidence sur la ressource en eau des programmes et documents d'orientation en vigueur des différents acteurs de l'eau : Etat, collectivités territoriales, syndicats mixtes, établissements publics, société d'économie mixte et associations syndicales autorisées ;

mais également

Extrait de l'avis de l'agence de l'eau Loire Bretagne et de la DIREN de bassin sur le PAGD du SAGE Estuaire de la Loire

« Il n'est plus question de programme détaillé d'actions recouvrant toutes les problématiques de gestion de l'eau. Le projet se limite aux enjeux vis-à-vis desquels le SAGE peut apporter une réelle plus-value, que ce soit en déclinant les orientations du SDAGE ou en précisant les modalités d'application de la réglementation générale ».

- L'évaluation du **potentiel hydroélectrique**, établie par zone géographique et rendue publique, dont la CLE peut reprendre les données.

2) **L'exposé des principaux enjeux de la gestion de l'eau dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins**

3) **La définition des objectifs généraux, l'identification des moyens prioritaires** de les atteindre, ainsi que le calendrier prévisionnel de leur mise en œuvre

Il s'agit :

- **De synthétiser clairement** sous forme de dispositions **les objectifs de gestion, de mise en valeur et de préservation** choisis par la CLE sur son périmètre en terme notamment de :
 - o prévention des inondations ;
 - o préservation des écosystèmes et des zones humides ;
 - o lutte contre les pollutions ;
 - o valorisation économique ;
 - o utilisation efficace, économe et durable de la ressource en eau.
- **D'organiser dans le temps (priorités) les moyens de les atteindre.** Ces moyens prioritaires ne sont pas forcément des programmes d'actions, mais peuvent être, par exemple, la désignation de territoires dans le périmètre du SAGE nécessitant un contrat de rivière.

La LEMA a donné une nouvelle dimension au SAGE avec la possibilité au travers du PAGD d'**identifier certaines catégories de zones** (÷ *code envir., art. L 212-5-I 1° 3° et 4°*). Une fois le SAGE approuvé, le préfet délimite ces zones par arrêté préfectoral. Pour chacune de ces zones, le PAGD **formule des objectifs de protection et/ou de restauration** (*cf ii*).

Le PAGD peut également dresser un **inventaire des ouvrages hydrauliques** impactant la ressource et les milieux, et proposer des objectifs d'amélioration que les maîtres d'ouvrage locaux devront intégrer.

Les **dispositions** peuvent porter à la fois sur des considérations **techniques et juridiques** et leur portée juridique est fonction de leur degré de précision et leur caractère impératif ou non.

- **Ces dispositions peuvent consister notamment en :**
 - o des orientations de gestion ;
 - o des programmes d'actions à mettre en place sur des zonages prioritaires au travers, par exemple, d'un contrat de rivière ;
 - o l'accroissement de la connaissance (réseau de mesure, études et inventaires) ;
 - o des actions de communication vers une population cible (une politique d'accompagnement et de communication est un produit indispensable pour faciliter et susciter l'implication de tous dans la protection de la ressource, et permet également de faciliter l'évolution des comportements quotidiens).

Elles reposent sur la **volonté des décideurs et leur engagement pris au sein de la CLE** d'engager les orientations ou actions exprimées ainsi que sur le travail de concertation, de communication et de sensibilisation de la CLE.

4) L'évaluation des moyens matériels et financiers nécessaires à la mise en œuvre du SAGE et au suivi de celle-ci

Cette partie est primordiale pour s'assurer de la mise en œuvre pérenne du SAGE. Il s'agit ici de s'assurer, d'une part, de l'existence de maîtres d'ouvrage locaux capables de réaliser les actions nécessaires et d'autre part, de l'existence de ressources financières suffisantes.

L'évaluation des moyens financiers doit découler d'une appréciation claire de ce qu'il est nécessaire de faire pour atteindre les objectifs visés, de ce que peuvent prendre en charge les acteurs locaux et des aides à attendre des financeurs institutionnels (notamment, agence de l'eau, collectivités locales). Cette démarche n'est possible qu'au travers d'une anticipation des actions qui découlent des objectifs du SAGE, de leur coût approximatif et de leurs modalités de financement. **L'intérêt de l'exercice¹⁴ n'est pas d'établir un programme d'actions, mais de s'assurer de la pertinence et de la faisabilité des objectifs affichés dans le SAGE.** Cette démarche peut conduire à élaborer un recueil des actions préconisées par le SAGE. Ce recueil ne fait pas partie de ses documents. Il ne s'agit que de dispositions ayant pour seul but de constituer une base de travail à l'intention des maîtres d'ouvrage locaux ayant à bâtir des programmes d'actions.

L'évaluation des moyens nécessaires au suivi du SAGE renvoie, quant à lui, à l'élaboration d'un tableau de bord se composant notamment d'indicateurs de suivi (Cf 4.1.3).

5) L'indication des délais et conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être rendues compatibles avec celui-ci

Le choix des délais est laissé à l'appréciation de la CLE, sauf si ces délais sont fixés par une loi (exemple de 3 ans pour les SCoT, PLU et cartes communales) :

- Les décisions prises dans le domaine de l'eau¹⁵ après publication du SAGE doivent **immédiatement lui être compatibles**, sauf si le SAGE fixe lui-même des délais pour la mise en œuvre de ces dispositions ;
- les décisions administratives antérieures au SAGE : les délais varient d'un PAGD à un autre. Aucun texte ne fixe de terme. Ainsi, le PAGD peut fixer **la mise en compatibilité** des décisions avec le SAGE dans un délai de 6 ans (SAGE du bassin de l'Huisne), de 3 ans ou voire d'un an (SAGE du bassin de la Lys). En raison des difficultés politique et technique de la procédure de mise en compatibilité, il convient d'être réaliste et d'envisager cette démarche en fonction des priorités du SAGE¹⁶.

¹⁴ Cet exercice est à engager lors du choix du scénario par la commission locale de l'eau

¹⁵ Cf circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE, annexe 3

¹⁶ Guide pratique Portée juridique et rédaction des SAGE, 2003, p 23 - 24.

- *Exemple : extrait du PAGD du SAGE Huisne (Novembre 2007) :*
« Les documents de planification tels que SCoT, PLU et cartes communales doivent être compatibles ou rendus compatibles avec le SAGE dans un délai de 3 ans à compter de la date d'approbation du SAGE. Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau par les autorités administratives doivent être compatibles ou rendues compatibles dans un délai de 6 ans ».

ii) Le zonage des objectifs : un outil visuel important

- **Objectif**

Afin d'améliorer la compréhension des dispositions du PAGD et de faciliter leur application, en particulier en ce qui concerne les limites des zones à enjeux spécifiques identifiées par le PAGD, il apparaît important de se **référer à des cartes et inventaires** des sites concernés.

Ce zonage a pour objectif principal d'aider les collectivités locales à identifier et recenser les ressources et milieux aquatiques stratégiques dans leurs politiques d'aménagement **et de rendre compatibles les décisions locales prises dans le domaine de l'eau et de l'urbanisme avec la protection, la restauration ou la mise en valeur de ces zones.**

- **Quelles zones ?**

Plusieurs types de **zones prévues par la réglementation** pourront être identifiés par le PAGD :

- **zones humides d'intérêt environnemental particulier (ZHIEP)¹⁷** dont le maintien ou la restauration présente un intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, ou une valeur touristique, écologique, paysagère ou cynégétique particulière. Ces zones peuvent englober les zones humides dites "zones stratégiques pour la gestion de l'eau" ;
- **zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE)¹⁸** contribuant à la réalisation des objectifs du SDAGE en particulier en matière de qualité et de quantité des eaux ;
- **zones à aléa érosif élevé¹⁷** constituent les parties du territoire où, en raison notamment de la nature des sols, des conditions de leur occupation, de l'absence de couvert végétal ou de haies, de leur déclivité, les modes de gestion du sol ont favorisé leur érosion, provoquant une altération de la ressource en eau en aval (colmatage des frayères, sédimentation des retenues, coulées de boues...) ;
- **zones de protection des aires de captage** d'eau potable¹⁷ pour l'approvisionnement actuel ou futur ;
- **zones naturelles d'expansion de crue** à préserver.

¹⁷ Cf. circulaire du 30 mai 2008 relative à l'application du décret 2007-882 du 14 mai 2007 relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales (zones humides d'intérêt environnemental particulier, aires d'alimentation des captages et leurs zones de protection, zones d'érosion)

¹⁸ Cf. circulaire du 25 juin 2008 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement. Cette circulaire traite aussi des ZSGE (annexe 6)

Une fois ces **zones identifiées par le SAGE**, elles seront **délimitées** par le préfet qui devra traduire les objectifs du SAGE dans des :

- **programmes d’actions négociés**¹⁹ (÷ *code rural, art. R. 114-6*) adoptés par arrêté préfectoral en accompagnement de leur arrêté de délimitation. Ces programmes détaillent les objectifs, dispositions et moyens mis en œuvre, ainsi que les conditions et délais de **mise en compatibilité** des décisions liées à l’eau sur ces zones. Ces programmes sont soumis à l’avis de la CLE (÷ *code rural, art. R. 114-7*).
- **servitudes d’utilité publique instituées par le préfet sur les ZSGE** à la demande de l’Etat, des collectivités territoriales ou de leurs groupements. Ces servitudes sont soumises à la procédure de l’enquête publique.

Au delà de ces zonages réglementaires, le SAGE peut également identifier d’autres territoires à enjeux dans la mesure où ils constituent des espaces de bon fonctionnement des milieux aquatiques : aires d’alimentation des captages d’eau souterraine, espaces de liberté des rivières, bassins d’alimentation des zones humides, etc. Selon la taille des SAGE et les données techniques disponibles, l’identification de ces espaces peut être plus ou moins précise et être contenue dans le SAGE, ou bien renvoyée à des documents extérieurs, ultérieurs et plus locaux (par exemple, un SAGE peut, selon les cas, identifier les zones humides et leurs bassins d’alimentation ou bien recommander au PLU de le faire). Il convient alors en tout état de cause **d’assortir à ces zonages des principes de gestion clairement définis**.

Le niveau de détail des inventaires doit être adapté aux objectifs de gestion.

- **Procédures de zonages**

Cf fiche n°2

Quelques éléments de méthodologies pour identifier les zones du PAGD :

Identifier des zones signifie, pour la CLE, d’effectuer un zonage du territoire en **fonction des milieux, des pressions et des objectifs** que la CLE compte atteindre :

- Cette identification s’appuie sur **les zones déjà identifiées et caractérisées**, dans des inventaires régionaux (type ZNIEFF), départementaux ou locaux et recensées lors de l’état initial.

Quelle échelle pour les cartes ?

L’échelle pertinente d’un zonage est celle qui garantit la bonne mise en œuvre du SAGE. La présence ou non de documents cartographiques, et l’échelle de ces documents, doivent être adaptées au contenu des dispositions du PAGD. En règle générale, les échelles de cartes varient du 1/25 000^{ème} au 1/300 000^{ème}. L’objectif de planification et la portée juridique du PAGD ne nécessitent pas des échelles similaires à celles rencontrées dans les PLU, PPRI ou CAD (1/5000^{ème}). Néanmoins, ces échelles devront être suffisamment précises, pour être reprise dans les PLU sans ambiguïté d’interprétation.

Exemples d’échelles : 1/25000^{ème} pour les espaces de liberté, 1/50 000^{ème} pour les objectifs de qualité, 1/500 000^{ème} pour les espaces d’intérêt écologique associées ( **Guide AERMC-v2, 2002**).

¹⁹ Le préfet peut, à l’expiration d’un délai de trois ans suivant la publication du programme d’action, compte tenu des résultats de la mise en œuvre de ce programme au regard des objectifs fixés, décider de rendre obligatoires, dans les délais et les conditions qu’il fixe, certaines des mesures préconisées par le programme.

- Elle peut être complétée à partir des données et inventaires complémentaires produits lors de l'élaboration du SAGE.

Les zones non identifiées dans le SAGE pourront faire l'objet de dispositions du PAGD incitant les communes à les inventorier à l'échelle parcellaire, ou par petits bassins versants, en s'appuyant sur un ensemble de démarche à intégrer dans le cahier des charges d'inventaire. Attention, il est fortement recommandé que la CLE identifie parmi ces zones celles justifiant d'une priorité d'intervention, ne serait-ce que pour tenir compte de l'incapacité possible des partenaires à financer un trop grand nombre d'inventaire à la fois.

b. Conseils de rédaction d'un PAGD

Organisation :

Le PAGD se construit sur la base de la stratégie définie par la CLE. L'animateur doit anticiper au maximum sa rédaction en l'envisageant au fur et à mesure de l'avancement des études. Les travaux de rédaction peuvent durer une année. Elle s'achève par la validation d'un avant projet de SAGE par la CLE.

Quelques recommandations, pour l'ensemble des documents du SAGE (PAGD et règlement) peuvent être soulignées :

- **Identifier les instances de pilotage et de concertation pour la phase de rédaction.** Il peut s'agir de :
 - La CLE, qui a pour mission de valider les différentes phases de l'étude. Elle sera destinataire du rapport final ;
 - Les commissions thématiques, qui peuvent approfondir des objectifs et dispositions particulières ;
 - Un comité de pilotage ou groupe de rédaction.
- **Constituer un groupe de rédaction**, afin de palier aux difficultés rencontrées pour mobiliser les membres de la CLE sur des points parfois trop techniques. Il peut être constitué de l'animateur, du président de la CLE, d'un représentant du service de la police de l'eau, d'un représentant territorial en charge de l'aménagement du territoire (urbanisme notamment), des représentants des usagers de l'eau, des associations de protection de l'environnement ...
- Durant les premières séances de travail, il est important de **communiquer et de sensibiliser** en présentant et rappelant de manière simple et précise le contenu du PAGD, ses objectifs et sa portée juridique, afin de s'assurer que la démarche du SAGE soit bien comprise, les termes employés bien définis et les préoccupations locales bien prises en compte ;
- **Faire appel à des intervenants extérieurs** pour s'imprégner des notions techniques (bon état écologique tel que défini par la DCE, continuité écologique, mesures hydromorphologiques...) et juridiques (compatibilité des textes...) nécessaires à la rédaction des dispositions. Illustrer ces interventions par des visites de terrain (fonctionnement

hydraulique des ouvrages de pompage, gestion transfrontalière, etc.) et diffuser des documents pédagogiques ;

- Soigner la **concertation et les échanges** (si nécessaire se faire assister par un prestataire) lors de la rédaction des dispositions. Bien **s'assurer de l'appui des services de l'Etat**, notamment pour la rédaction des dispositions réglementaires. Si le contexte le permet, **impliquer des acteurs locaux au-delà des membres de la CLE** (personnels techniques, associations...), au sein des groupes de travail thématiques pour définir les enjeux, objectifs et dispositions du PAGD.

Forme du document :

- **Une formulation à 3 niveaux**

Le contenu du PAGD peut être rédigé selon une arborescence à trois niveaux :

- **Les enjeux majeurs** formulés en termes d'effets attendus (quantitativement ou qualitativement) sur le long terme (10 ans) ;
- **Les objectifs** à atteindre pour répondre à chacun de ces enjeux : objectifs relatifs à l'état du milieu (qualité, quantité, biologie et hydromorphologie) ou à la réduction des pressions sur le milieu (rejets, prélèvements, atteintes physiques). Objectifs à moyen terme (5 ans) formulés également en termes d'effets attendus et de satisfaction des objectifs environnementaux affichés dans le SDAGE ;
- **Les dispositions techniques et juridiques** définissant les conditions et moyens pour atteindre chacun des objectifs visés.

Le dernier chapitre du PAGD porte sur les **dispositifs de suivi** : l'essentiel du suivi des orientations du SAGE doit s'articuler autour de tableaux de bord composés d'indicateurs d'objectifs, de moyens et de résultats simples et pertinents (Cf 4.1.3).

Le PAGD se présente sous **forme claire et précise** et synthétique. Il ne faut pas réécrire le SDAGE ni la réglementation mais s'y référer par des renvois.

Durant les séances de travail, il conviendra de vérifier régulièrement la compatibilité du projet de PAGD avec les objectifs environnementaux du SDAGE.

- **Quels enjeux retenir ?**

L'outil PAGD permet de planifier tous les enjeux liés à l'eau (inondation, alimentation en eau potable, assainissement, sécheresse, pollution diffuse, gouvernance, zones humides ...). Une priorisation des enjeux doit être envisagée afin d'éviter la dispersion.

Il est suggéré d'organiser le document autour de 3 à 5 enjeux majeurs identifiés, en fonction des :

- Conclusions de l'état des lieux (Cf 3.2) ;
- Orientations et dispositions du SDAGE ;

- Exigences réglementaires du SAGE en matière d'état de la ressource en eau et des milieux aquatiques et de recensement des usages ;
- Définitions d'objectifs de qualité (en fonction des usages liés : AEP, irrigation, baignade...) ; d'objectifs de quantité (débit minimum d'étiage, cote de nappe pour satisfaire les usages et les besoins du milieu), d'objectifs de préservation des écosystèmes aquatiques et des zones humides ;
- Conflits d'usage majeurs identifiés.

La crédibilité de la CLE, et du SAGE en général, dépend essentiellement de la prise en compte de l'ensemble des projets « difficiles » du bassin.

 *Exemple d'enjeux et objectifs du PAGD du SAGE de l'estuaire de la Loire, décembre 2007 :*

Enjeux		Objectifs	Priorité
Enjeu transversal Cohérence et organisation	1 - Qualité des milieux	Atteindre le bon état	Importante
		Reconquérir la biodiversité	Importante
		Trouver un équilibre pour l'estuaire	Importante
	2 - Qualité des eaux	Satisfaire les usages	Moyenne
		Atteindre le bon état	Importante
	3 - Inondations	Mieux connaître l'aléa	Moyenne
		Réduire la vulnérabilité	Moyenne
	4 - Gestion quantitative	Maîtriser les besoins	Moyenne
		Sécuriser	Moyenne

Légende :

Priorité ou valeur ajoutée du SAGE
Importante
Moyenne
Moins importante

Ce document présente :

- les enjeux du SAGE et rappelle les objectifs retenus par la CLE ;
- les conditions et moyens pour atteindre ces objectifs.

• **Comment rédiger une disposition ?**

Pour chacune de ces dispositions, l'évaluation des moyens techniques et financiers suppose de définir précisément :



- Le contenu et l'objet précis afin de lever toute ambiguïté sur son interprétation et ainsi de faciliter la mise en compatibilité des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau ;
- Les maîtres d'ouvrage pressentis ;
- Les moyens techniques de mise en œuvre de cette disposition (exemple : travaux contrat de rivière...);
- L'estimation de coût ;

- Les financeurs pressentis.

Les retours d'expérience sur les précédents documents de SAGE approuvés permettent de formuler quelques recommandations pour la rédaction du PAGD :

- **La numérotation** des dispositions facilite la lecture du document ;
- **Une typologie** des dispositions peut être proposée pour faciliter leur compréhension (bien distinguer les dispositions de type réglementaire des autres et indiquer celles qui s'accompagnent de règle dans le règlement) ;
- **La formulation des dispositions** du PAGD doit être rigoureuse afin de les rendre opposables à l'administration ;
 - ☞ *Exemples de numérotation, mode de rédaction, et organisation de fiches disponibles en annexe du guide méthodologique RMC2* (📖 Cf Guide AERMC-v2 p24- 27, 2002)
- Le libellé des dispositions doit être concis et rédigé autant que possible sous forme de **verbe à l'infinitif** sans risque de confusion et d'interprétation.
 - ☞ *Exemple* : « Réaliser une carte de l'aléa érosif du bassin », « Assurer un débit mensuel minimum d'étiage de fréquence quinquennale de 1 m³/s au point x »
- Le PAGD n'a **pas de capacité à interdire** (au contraire du règlement) puisqu'il n'est pas opposable aux tiers. Les phrases « le SAGE interdit » ou « le SAGE proscrit » doivent être évitées dans le PAGD ;
 - ☞ *Par exemple* en matière d'urbanisme, il faut éviter la formulation suivante « en dehors des zones déjà construites, les zones d'expansion de crues sont inconstructibles ». Il est préférable d'écrire « en dehors des secteurs déjà urbanisés, les zones d'expansion de crues sont préservées de tout aménagement entraînant une réduction de leur surface et une augmentation de la vulnérabilité ». En application du principe de compatibilité, les documents d'urbanisme sont tenus de leur assurer un classement et une protection adaptée.

☞ *Détail du contenu du PAGD :*

Structure du document PAGD	Caractère	Description sommaire	Eléments à mobiliser dans les études	Points d'appui particuliers/à noter
Introduction				
Synthèse de l'état des lieux	Obligatoire	Description du milieu aquatique ; Recensement des usages de l'eau ; Perspectives de mise en valeur compte tenu des évolutions des espaces, de l'économie locale et de l'incidence des grands projets publics et orientations locales publiques et des ASA sur la ressource.	Une vision large socio-économique et de planification de l'aménagement du territoire au sein du périmètre du SAGE	- Prise en compte et mise à jour si nécessaire des données de l'état des lieux établi au niveau du bassin (district), - le PAGD requiert une synthèse de l'état des lieux du SAGE défini en Art R 212-36)
Principaux enjeux		Principaux enjeux de gestion de l'eau dans le périmètre du SAGE	Synthèse des enjeux identifiés au cours de la phase de diagnostic	Voir cohérence avec les enjeux du SDAGE – des enjeux locaux de gestion de l'eau spécifiques non spécifiés à l'échelle du bassin peuvent être identifiés.
Objectifs généraux et moyens prioritaires		Objectifs généraux de gestion équilibrée de la ressource en eau ; Moyens prioritaires pour atteindre ces objectifs, notamment utilisation optimale de grands équipements existants ou projetés	il convient au cours de la phase d'élaboration, que la CLE se penche sur les objectifs et les attendus fixés par les textes. Le projet retenu par la CLE doit en effet prendre en compte le niveau local et structurer son projet en fonction de ces grands thèmes.	- objectifs généraux : thèmes identifiés dans les Art L 211-1 et L 430-1, et cohérence avec les objectifs et orientations des SDAGE ; - utilisation des grands équipements : un travail particulier est à faire avec les établissements publics particuliers gestionnaires (EDF, Compagnies des eaux...) - moyens prioritaires
Délais d'application		Calendrier de mise en œuvre ; délais et conditions de mise en compatibilité des décisions administratives.	Réflexion au sein de la CLE	Avec les services de l'Etat pour le recensement des décisions administratives concernées.
Moyens à mobiliser		Moyens financiers (implication budgétaire) et matériels à mobiliser pour mettre en œuvre le SAGE et pour en assurer le suivi	Réflexion au sein de la CLE et avec les partenaires financiers/institutionnels sur les actions qui découlent des objectifs du SAGE, les maîtrises d'ouvrage et les budgets. Coûts des actions d'appui à la mise en œuvre et coûts des actions de suivi à estimer.	- prise en compte des mesures identifiées dans le programme de mesures ; - examen des dispositions du SDAGE intéressant le SAGE ; - les moyens budgétaires à mettre en place seront un élément reprenant les coûts des actions nécessaires à l'atteinte des objectifs du SAGE, certains des coûts étant directement pris en charge par des acteurs ou usagers de l'eau. (y compris nouveaux instruments financiers permettant de mobiliser des ressources financières nouvelles par exemple redevance spécifique) Voir fiche approche économique.
Zonages		Facultatif Mais apportant une réelle plus-value au SAGE	Identification de zonages particuliers (zones humides et d'intérêt environnemental, zones stratégiques, zones de captage, zones d'érosion) ; Arrêté préfectoral de référence ; Objectifs à atteindre ; Programmes d'action (si nécessaire).	Cartes
Inventaires		Inventaires des ouvrages hydrauliques Inventaires de certaines actions proposées (par exemple actions d'atténuation du transport de sédiment)	Localisation et caractéristiques des ouvrages	Intégration possible de l'information dans le système d'information géographique (SIG) pour une représentation cartographique des données de l'inventaire

☞ *Exemple de dispositions du PAGD du SAGE du bassin de l'Huisne, nov. 2007 :*

Objectifs généraux du PAGD	Dispositions	Déclinaison
Objectif spécifique n°1 Améliorer la qualité, sécuriser et optimiser quantitativement la ressource en eau	Dispo 1 : généraliser l'implantation de dispositifs végétalisés à l'ensemble du réseau hydrographique Dispo 2 : diagnostiquer et réhabiliter les réseaux d'AEP, Dispo 3 : engager des programmes de recherche de ressources complémentaires pour l'AEP Dispo 4 : généraliser la prise en compte des ressources en eau, dans tout projet de planification et d'aménagement.	L'ensemble de ces dispositions est décliné en 21 actions associées à ces dispositions (ex : mettre en place un observatoire de suivi et d'évaluation de la qualité des eaux, implanter et gérer les couverts végétaux, planter des haies ...)

☞ *Exemple de présentation d'une disposition du PAGD du SAGE estuaire de la Loire, décembre 2007*

◆ **QM 11 : Gestion hydraulique des marais - mise en place de règlements d'eau**

Sur tout le secteur de cours d'eau ou marais présentant des ouvrages hydrauliques nécessitant une gestion et en particulier les ensembles marais de Brière, de la Boulaie et de Donges, marais Sud Loire, marais Nord Loire, marais de l'Erdre et Erdre aval, marais de Grée (cf. carte de la page suivante), les structures référentes et/ou les autres maîtres d'ouvrage compétents :

- délimiteront les unités de gestion hydraulique cohérente dans un délai d'1 an après l'approbation du SAGE. Ces unités seront cartographiées ;
- élaboreront (ou mettront à jour) en concertation un règlement d'eau unique moins d'un an après l'étape précédente. Ce règlement d'eau
 - o portera sur un espace géographique suffisant pour assurer une gestion hydraulique cohérente et efficace. Pour cela on s'appuiera sur la délimitation des unités préalablement réalisée ;
 - o précisera et hiérarchisera les objectifs de gestion liés aux fonctions écologiques et aux usages de ces milieux, à savoir a minima et en priorité
 - 1. la transparence migratoire des espèces piscicoles jusqu'aux têtes de bassins versants ;
 - 2. le maintien des usages traditionnels qui permettent l'entretien des zones humides de marais et en assurent la pérennité ;
 - o définira avec les usagers des règles de gestion : niveaux d'eau saisonniers, coordination des connexions hydrauliques, etc.

En fonction de l'évolution des usages mais en gardant comme priorité le bon fonctionnement écologique de ces milieux, les règlements d'eau pourront évoluer.

Cette prescription du PAGD fait l'objet de l'article 3 du règlement du SAGE.

c. Portée juridique

Le PAGD relève du **principe de compatibilité** qui suppose qu'il n'y ait pas de contradiction majeure entre les décisions prises dans le domaine de l'eau et les objectifs généraux et dispositions du PAGD. Ainsi :

- Dès la publication du SAGE, toutes les décisions administratives dans le domaine de l'eau, s'appliquant sur le territoire du SAGE, **doivent être compatibles** avec les dispositions du PAGD et ses documents cartographiques. Il s'agit essentiellement des autorisations ou déclarations délivrées au titre de la police des eaux (IOTA) ou de la police des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ainsi que des déclarations d'intérêt général (DIG) relatives à toute opération d'aménagement hydraulique ou d'entretien de rivières, etc. (Cf annexe III de la circulaire du 21 avril 2008).
- Les décisions administratives dans le **domaine de l'eau** existantes à la date de publication du SAGE doivent être **rendues compatibles** avec le PAGD et ses documents cartographiques dans les délais qu'il fixe.
- Certaines décisions administratives prises hors du domaine de l'eau sont également soumises au même rapport de compatibilité s'agissant des **documents de planification en matière d'urbanisme**, que sont les SCoT, PLU et cartes communales (÷ *code urbanisme, art. L.122-1 ; L123-1 et L.124-2*), ce qui suppose que ces documents d'urbanisme **ne doivent pas définir des options d'aménagement ou une destination des sols qui iraient à l'encontre ou compromettraient les objectifs du SAGE**, sous peine d'encourir l'annulation pour illégalité.
- Les documents d'urbanisme et les schémas départementaux de carrières approuvés avant l'approbation du SAGE **doivent être rendus compatibles dans un délai de 3 ans**.
- **En revanche, le PAGD n'est pas opposable aux tiers** ; il l'est seulement vis-à-vis de l'administration entendue au sens large (déconcentrée et décentralisée).

Fiche n°6

Quelques définitions juridiques

L'obligation de **compatibilité** se distingue de celle de **conformité** :

L'obligation de conformité interdit toute différence entre la norme supérieure et la norme subordonnée.

L'obligation de compatibilité est beaucoup plus souple. Elle implique seulement qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre la norme supérieure et la mesure d'exécution.

3.4.2. Le règlement

Le règlement est le principal élément novateur introduit par la LEMA dans le projet SAGE. Il consiste en des **règles édictées par la CLE** pour assurer la réalisation des objectifs prioritaires du PAGD.

En effet, la plus-value du règlement réside dans sa portée juridique renforcée : les règles ou mesures qu'il définit sont **opposables** non seulement à l'administration mais également **aux tiers** principalement dans l'exercice des activités mentionnées dans les nomenclatures eau et installations classées pour la protection de l'environnement.

Cela signifie que les décisions prises dans ces domaines doivent être **conformes** aux règles du SAGE. En raison de cette portée juridique, sa rédaction doit être très rigoureuse et très précise afin d'éviter toute ambiguïté dans son interprétation.

La **conformité** exige le strict respect d'une décision par rapport aux règles que le règlement a prévu.

a. Contenu



Toutes les dispositions du PAGD ne n'ont pas à être reprises dans le règlement. Une règle peut accompagner une ou plusieurs dispositions du PAGD. **La règle vient renforcer ces dispositions** pour l'atteinte de tel ou tel objectif prioritaire. Il convient de ne pas chercher à établir une liste trop importante de règles mais de ne retenir que celles qui sont indispensables pour la mise en oeuvre du SAGE

Le contenu **ne peut porter que sur les thématiques citées dans le tableau ci-dessous** (*÷ code env., art. L. 212-5-I-2° et R. 212-47*).

Le règlement peut définir :

Des priorités d'usage de la ressource en eau, ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usages
<ul style="list-style-type: none">➤ Sur ces thématiques, les règles portent sur la répartition en pourcentage de volume d'eau à prélever entre les différentes catégories d'utilisateurs à partir du volume disponible des masses d'eau du SAGE ;➤ Sur la base de ces règles, le préfet de département s'assure de la conformité des autorisations et déclarations prises au titre I de la nomenclature loi sur l'eau (prélèvements) et au titre de la police des ICPE et peut être amené en cas de défaut de conformité par rapport au règlement à les suspendre, les réviser voire même les retirer.
Des règles particulières en vue d'assurer la préservation et la restauration de la qualité des eaux et des milieux aquatiques
<ul style="list-style-type: none">➤ Les règles particulières peuvent contenir les conditions dans lesquelles sont autorisés les forages, prises d'eau, barrages, travaux ou ouvrages de rejet, notamment dans les zones de sauvegarde de la ressource. Ces règles s'appliquent aux installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) inscrits dans la nomenclature loi sur l'eau ainsi qu'aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) et aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides ;➤ Elles visent également les opérations ne relevant pas de procédure d'autorisation et de

déclaration loi sur l'eau ou ICPE, comme les **usages domestiques ou les plus petits IOTA**, entraînant des **impacts cumulés significatifs** en termes de prélèvements et de rejet sur le périmètre du SAGE, et qui participent à la dégradation de la qualité du cours d'eau ou d'un tronçon. Pour ces opérations, la règle conditionne ou interdit les usages mais doit bien préciser que les effets cumulés sont à l'origine des phénomènes identifiés comme problème majeur au titre de l'atteinte du bon état écologique et/ou chimique sur le périmètre du SAGE (cas de certaines piscicultures, par exemple, non soumises à déclaration ou autorisation) ;

- Ces règles **ne peuvent viser individuellement chaque exploitation**, ouvrage ou activité, ce qui reste du ressort de la police des eaux ; mais déterminent les conditions dans lesquelles les rejets ou les prélèvements peuvent être effectués sur les certains secteurs identifiés du SAGE et **pour certains types d'ouvrages**.

Des règles nécessaires à la restauration et la préservation

- qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière ;
- des milieux aquatiques dans les zones d'érosion ;
- et au maintien des zones humides d'intérêt environnemental particulières (ZHIEP) et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau (ZSGE).

Ces règles **s'appliquent aux zones identifiées** par le SAGE et renforcent les objectifs de gestion définis dans le PAGD.

Des mesures pour améliorer le transport des sédiments et assurer la continuité écologique des cours d'eau

Le règlement fixe des obligations d'ouverture périodique des vannages des ouvrages hydrauliques inventoriés dans le PAGD. Ces mesures sont prises par ouvrage ou par groupe d'ouvrage.

Ces règles et mesures s'accompagnent de **documents cartographiques précis** en raison de leur portée juridique. Ce zonage doit permettre aux services de l'État en charge de la police des eaux d'appliquer les règles et mesures définies par la CLE. Cette précision supposerait dans certains cas une échelle cartographique à la parcelle, ce qui est parfois difficile. Certains SAGE (SAGE de l'Huisne) réalisent des pré-localisations par photo interprétation qui sont ensuite validées sur le terrain.

b. Procédure

Les retours d'expériences sur l'élaboration et la rédaction du règlement sont encore assez peu nombreux. On peut néanmoins déjà identifier quelques recommandations :

i) Organisation

- Le règlement est un **document issu de la concertation**, établissant des règles et des mesures d'application immédiate, dont la portée juridique est forte.

Une **étape préalable d'information** sur ce nouveau document du

Clarifier les termes: quelques sources de lexique

Volumes disponibles, zones d'importances particulières, aires d'alimentation de captage d'eau potable, impacts significatifs... des termes jugés quelquefois flous qu'il convient de définir au préalable à l'aide d'un lexique annexé au règlement. Des exemples de lexique sont disponibles sur le site :

www.cig.ensmp.fr/~hydro/TER/040421GlossaireDCE.pdf

SAGE semble fondamentale pour informer les membres de la CLE sur « ce que doit être un règlement, quels enjeux prioritaires à décliner en règles et quels en sont les effets juridiques » pour ainsi désamorcer les craintes et les réticences ;

- Les réflexions conduites sur le contenu du règlement se mènent **en lien avec l'élaboration du PAGD**. Cette réflexion sur **le choix des dispositions juridiques devant figurer dans le règlement ou dans le PAGD** se poursuit tout au long du processus d'élaboration du SAGE. Cohérence et complémentarité sont nécessaires entre les dispositions, notamment juridiques du PAGD et les règles du règlement. Le PAGD est l'expression du projet commun pour l'eau du SAGE, la CLE y inscrit les différentes dispositions à caractère technique ou juridique qui concrétisent le contenu du SAGE. Le règlement accompagne certaines de ces dispositions de règles (chaque règle doit pouvoir être rattachée à un alinéa de l'article R. 212-47) opposables aux administrations et aux tiers ;
- Il est recommandé à la CLE de **constituer un comité de rédaction** regroupant les différents services de l'Etat (service de police de l'eau, DIRE, DIREN, agence de l'eau, DDASS). Les travaux de ce groupe de travail sont rapportés au bureau de la CLE et à la CLE pour discussions. En cas d'expertise juridique externe, le comité de rédaction se constitue en comité de pilotage de l'étude.

En raison de la portée juridique que confère le règlement au SAGE, il est nécessaire que la CLE s'appuie sur une **expertise juridique** pour s'assurer de la qualité rédactionnelle des règles. Cette compétence peut être mobilisée en interne (services de l'Etat) ou en externe (cabinets juridiques, stagiaire en droit public) au cours de la rédaction ou à son terme (relecture juridique du document).

La CLE doit prévoir le financement de cette prestation.

☞ **Exemple du contenu à donner au cahier des clauses techniques particulières (CCTP) relative à une expertise juridique concernant la rédaction du PAGD et du règlement**

1) Etude juridique préalable, analyse des contraintes : Il s'agit dans cette phase de :

- *faire le point sur l'environnement législatif et réglementaire de chacune des dispositions : préciser les outils permettant de faciliter la lecture du SAGE et de contrôler sa conformité non seulement par rapport au code de l'environnement, mais également par rapport aux différents autres codes (santé publique, urbanisme, droit rural...) ;*
- *vérifier le contenu de l'avant-projet de SAGE par rapport aux prescriptions des textes nationaux et des projets de SDAGE ou de SAGE en vigueur sur le territoire ;*
- *vérifier la cohérence interne du document (orientations et dispositions) : mise en exergue des contradictions dans le SAGE, proposer un projet de rédaction permettant de lever ces contradictions ;*
- *s'assurer que le SAGE ne risque pas de faire l'objet d'une annulation de tout ou partie de son contenu. Pour ce faire, le prestataire doit vérifier que le projet respecte bien le champ de compétence d'un SAGE, notamment en matière de respect des compétences et de l'autonomie des collectivités. Vérifier également qu'il n'empiète pas sur les décisions administratives ne relevant pas du domaine de l'eau, mais sans pour autant se situer en deçà du rôle qui lui est imparti.*

2) Relecture juridique des projets de documents réglementaires du SAGE et proposition de rédaction :

- identifier les dispositions illégales, inopportunes voire peu applicables. Dans cette partie le cabinet juridique doit proposer une nouvelle rédaction des dispositions mal rédigées ou peu applicables, en respectant les décisions validées par la CLE. Il lui appartient de juger de l'applicabilité desdites dispositions et orientations et d'apprécier la légalité interne du document et sa conformité avec le ou les SDAGE, et autres SAGE limitrophes ;
- identifier, le cas échéant, les dispositions et les mesures sujettes à interprétation et qu'il conviendrait de reformuler afin d'éviter toute ambiguïté. Le cabinet juridique doit conseiller et expliquer la manière de rédiger le document, afin de garantir la bonne application du SAGE après son adoption. Il doit examiner la clarté des dispositions pour une application plus facile au travers d'une réflexion sur des cas concrets ;
- préciser pour chaque disposition les documents ou décisions concernés ;
- donner un avis juridique sur le niveau de précision et la pertinence de la formulation de chacune des dispositions.

ii) *Forme du document*

- Même si il n'y a pas de format imposé pour le règlement, celui-ci doit être concis et ne devrait pas dépasser une **quinzaine de pages** ;
- il peut comprendre une **introduction synthétique** en rappel des objectifs généraux du SAGE et des orientations du SDAGE ;
- le règlement ne peut **pas faire de renvoi**, mais doit être rédigé intégralement ;
- le dispositif comprend des **articles contenant des règles** bien ciblées sur le champ d'intervention du règlement ;
- chaque règle traduit une ou des **obligations de faire ou de ne pas faire dans le respect de la hiérarchie des normes** : par exemple, une règle ne peut pas prévoir de soumettre une activité à un régime d'autorisation si cela n'est pas prévu par les textes en vigueur. En cas d'impacts cumulés, une règle ne peut pas soumettre une activité au régime de déclaration ou d'autorisation, mais peut seulement contraindre la nature et/ou l'importance des rejets ou des prélèvements. Attention il ne s'agit pas non plus d'écrire des règles d'urbanisme ;
- **le libellé d'une règle doit être court et rédigé à l'impératif**, afin de rendre le document lisible aux structures en charge de sa mise en œuvre ou lors de contentieux. Cette rédaction doit également permettre de savoir très précisément à qui s'adresse cette règle ;
- des **documents cartographiques** accompagnent les règles. Il est préférable de les insérer dans le corps du texte plutôt qu'en annexe. Le ou les documents cartographiques accompagnant une règle ont pour but de préciser sur quels secteurs, communes ou périmètre, s'applique cette règle. **Les documents cartographiques sont conçus en adéquation avec la précision et**

Cf fiche n°2

l'application de la règle qu'elle illustre, afin, là encore, de lever toute **ambiguïté d'interprétation**.

☞ *Exemple de rédaction du règlement, projet de SAGE de l'Huisne, 7 novembre 2007*

Objectifs généraux du PAGD	Titre du règlement	Articles
Objectif spécifique n°1 : Améliorer la qualité, sécuriser et optimiser quantitativement la ressource en eau	Priorités d'usage	<p>Art n°1 – Sécuriser des secteurs d'enjeu fort pour l'alimentation en eau potable.</p> <p>« Sont interdits les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation ou à déclaration en application des articles L.214-1 à L.214-6 du Code de l'environnement, présentant un risque de porter atteinte, sur le plan quantitatif ou qualitatif, à un secteur potentiel identifié dans le cadre de programmes de recherche d'alimentation en eau potable, éventuellement inscrit dans les schémas départementaux et/ou les schémas directeurs.</p> <p>Cette interdiction perdure jusqu'à ce que l'acte déclarant d'utilité publique la création d'un périmètre de protection du point de prélèvement sur les dits secteurs identifiés, soit pris en application de l'article L.1321-2 du Code de la santé publique. »</p> <p>« Dans les Zones de Répartition des Eaux (ZRE) situées dans le périmètre du SAGE, tant qu'un équilibre n'a pas été durablement restauré entre les ressources et les besoins en eau, aucun nouveau prélèvement n'est autorisé sauf pour les besoins de l'alimentation en eau potable. »</p>

☞ *Exemple de rédaction du règlement, projet de SAGE de l'Est Lyonnais, 12 juillet 2007*

Objectifs généraux du PAGD	Titre du règlement	Articles
Orientation du SAGE n°2 : Reconquérir et préserver la qualité des eaux 3.3. Gérer durablement la quantité de la ressource en eau. 3.3.3. Réduire la pression quantitative sur la nappe des zones urbanisées Les zones urbanisées au sens large, de par les activités diverses qui s'y exercent, exercent une pression quantitative forte sur la nappe. Pour faire face à l'augmentation des besoins prévisible à moyen terme, et pour éviter des conflits d'usages, le SAGE inscrit les actions suivantes. (fiche action n°37)	Projets de construction d'ouvrages souterrains	Art n°6 : Les projets de construction d'ouvrages souterrains atteignant la nappe de la molasse et basés sur un système drainant celle-ci ne peuvent être autorisés.
Orientation du SAGE n°3 : Gérer durablement la quantité de la ressource en eau 3.4. Gérer les milieux aquatiques superficiels et prévenir les inondations. Pour répondre à ces enjeux, le SAGE définit 4 objectifs : 1. Mieux connaître les zones humides 2. Préserver les zones humides 3. Limiter les ruissellements et érosions sur les reliefs 4. Soutenir des zones de loisirs respectueuses de la ressource	Préservation des zones humides vis-à-vis des projets d'aménagement	<p>Article 10 : Les installations, ouvrages, travaux ou activités (IOTA) soumis à la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature annexée à l'article R. 214-1 du code de l'environnement (ou à toute modification réglementaire de cette rubrique), et entraînant par conséquent l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation ou le remblai de zone humide ou de marais, y compris de manière indirecte en cas d'aménagement situé sur le bassin d'alimentation de la zone humide défini dans le cadre de l'action 44, sont interdits dans le périmètre du SAGE, sauf s'ils sont déclarés d'utilité publique. Dans ce cas, le document d'incidence du dossier de déclaration ou d'autorisation comporte un argumentaire renforcé sur les volets eau / milieux aquatiques afin d'étudier l'impact du projet sur les fonctions et sur l'alimentation de la zone humide (atteinte directe ou indirecte dans le cas d'un aménagement projeté sur le bassin d'alimentation).</p> <p>Tout projet touchant une zone humide sera compensé par la renaturation ou la création de zones humides de surface au moins équivalente.</p>

c. Portée juridique

Le règlement a une **portée juridique renforcée par rapport aux dispositions réglementaires du PAGD** (de dispositions compatibles du PAGD, on passe à des règles conformes) : une fois le SAGE approuvé, la police des eaux et des milieux aquatiques s'appuie sur lui.

Trois aspects sont particulièrement importants à noter :

- Le règlement **encadre l'activité de police des eaux et de police des installations classées pour la protection de l'environnement** ;
- Le règlement est **opposable** après sa publication aux personnes publiques et privées (*÷ code envir., art. L. 212-5-2*). **L'opposabilité c'est le pouvoir d'en revendiquer directement l'application** : le contenu du règlement peut être revendiqué pour faire annuler des décisions administratives ou **des actes individuels** non conformes à ses règles ;
- **Le règlement relève du principe de conformité**, ce qui implique qu'une décision administrative ou un acte individuel doit être en tout point identique à la règle (à l'inverse de la notion de compatibilité qui laisse une marge de manœuvre à la décision administrative qui ne doit pas contredire « l'esprit » de la disposition du PAGD).

☞ Exemples

- *On pourra directement attaquer devant le tribunal administratif l'autorisation d'un industriel obtenue au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), au motif que son rejet dans le cours d'eau n'est pas conforme avec les règles du SAGE ; on pourra également attaquer pour ce motif l'arrêté préfectoral autorisant ce type de rejet ;*
- *De même, il sera possible de revendiquer le SAGE pour stopper une activité de prélèvement et faire annuler une déclaration non conforme au règlement du SAGE ;*
- *Le règlement peut également contraindre la nature d'un rejet alors même que l'installation n'est pas soumise au titre de la police des eaux. Cette dernière en assure le contrôle.*

Les installations, ouvrages, travaux et activités pour lesquels une demande d'autorisation ou une déclaration est introduite **après l'approbation du SAGE**, doivent être conformes au règlement du SAGE.

Pour en savoir plus :

 Sage mode d'emploi n°1, AERMC, 1997 : Séquence 5 (Produits du SAGE)- avant 2007 : <http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/doc/guides/sage-mode-emploi-1.pdf>

 Portée juridique et rédaction des SAGE, petit guide pratique, 2003 ; http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/doc/guides/Guide_juridique_SAGE.pdf

 Planification participative de bassin : Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE, volume n°1, S. Allain - INRA, septembre 2002

 Guide méthodologique pour l'identification des secteurs à zones humides fonctionnelles et prioritaires pour la gestion de l'eau ; étude Agence de l'Eau Adour-Garonne, 2007

<http://www.eau-adour-garonne.fr/page.asp?page=1756>

 *Les zones humides du Bassin de la Sèvre Nantaise-Guide d'information et d'identification locale à l'usage des collectivités*

http://www.sevre-nantaise.com/media/Eau/Milieux_aq/Guide_ZH.pdf

3.5. L'évaluation environnementale du SAGE

3.5.1. Objectif de l'évaluation environnementale

Cf fiche n°3

L'évaluation environnementale des SAGE est obligatoire depuis l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 qui a transposé la directive européenne « plans et programmes » du 27 juin 2001.

Elle ne doit pas être ressentie seulement comme une procédure administrative mais avant tout comme un outil d'aide à la décision, proportionnée aux enjeux, qui fournit des **éléments utiles pour la comparaison des scénarios, le choix de la stratégie et la communication autour du SAGE.**

Faire l'évaluation environnementale d'un SAGE revient à **répondre à un nombre limité de questions évaluatives**, accompagnées de critères de jugement.

La définition partagée de ces questions et critères est une étape clé, qui conditionne la qualité et l'utilité de l'évaluation.

Exemples de questions types :

- . Quel degré d'atteinte des objectifs (une fois ceux-ci clairement explicités sous la forme d'effets attendus, d'où l'importance de bien formuler ces objectifs – Cf 3.3) ?
1. Quels effets inattendus sur l'environnement pourraient résulter des actions proposées ? La plupart du temps, ces effets sont plutôt positifs et permettent de conforter le dispositif du SAGE.
2. Si le SAGE a des incidences négatives sur d'autres compartiments de l'environnement que l'eau (ex : patrimoine historique et culturel, qualité de l'air, du sol, bruit ...), quelles mesures correctives prévoit le SAGE pour minimiser ou compenser ces incidences ?

☞ Exemple : le rapport environnemental du SDAGE RMC a mis en évidence que les opérations de restauration physique des milieux aquatiques prévues par le SDAGE pouvaient avoir des incidences négatives sur des seuils anciens et moulins considérés comme partie intégrante du patrimoine local. Les mesures correctives consistèrent à conditionner la restauration physique aux résultats d'étude socio économique prenant en compte ce patrimoine (le cas échéant en le valorisant).

3. Quelle adéquation entre les objectifs fixés et l'évolution des besoins/problèmes sur le territoire ?
4. Quelle cohérence entre les objectifs et les moyens ?
5. Qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné (par exemple du point de vue des acteurs) et pourquoi ?
6. Quelles bonnes pratiques valoriser et généraliser ?

Ce processus doit s'enclencher dès que l'état des lieux du projet de SAGE est disponible et se poursuit tout au long de son élaboration.

Plusieurs étapes seront suivies :

- 1) le cadrage préalable (facultatif mais fortement recommandé) ;
- 2) l'établissement d'un rapport environnemental par la CLE ;
- 3) le recueil de l'avis de l'autorité administrative compétente en matière d'environnement ;
- 4) la consultation et l'information du public ;
- 5) la rédaction de la déclaration ;
- 6) le suivi.

3.5.2. Rapport environnemental

Cf fiche n°3

Le rapport environnemental présente les conclusions de l'évaluation environnementale du SAGE. C'est un document récent qui s'ajoute au dossier SAGE soumis à enquête publique. **Distinct du PAGD et du règlement** du SAGE, le rapport environnemental :

- Contient un **résumé non technique** de l'évaluation environnementale du SAGE, destiné au grand public pouvant être utilisé par la suite pour communiquer sur le SAGE au cours de sa phase de mise en œuvre ;
- Identifie, décrit et **évalue les effets notables** que peut avoir la mise en œuvre du projet de SAGE sur l'environnement et **présente les mesures prévues pour réduire** et, dans la mesure du possible, **compenser** les incidences négatives notables que l'application du projet de SAGE peut entraîner sur l'environnement ;
- Expose les solutions alternatives envisagées par la CLE pour le SAGE et les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue de la protection de l'environnement, le projet de SAGE finalement choisi a été retenu.

Le SAGE étant par définition un document reposant sur des objectifs environnementaux, un certain nombre d'éléments du rapport environnemental figure déjà dans la rédaction du projet de SAGE. La CLE peut effectuer des renvois. Ce rapport ne constitue donc pas une contrainte majeure pour la CLE en termes de calendrier ou de travail.

Le rapport ne **doit pas être une justification a posteriori** du SAGE. Il contribue à le faire **évoluer** vers un projet ayant un impact moindre sur l'environnement.

La CLE peut **se référer aux études environnementales** figurant dans d'autres plans ou documents réalisés sur tout ou partie du périmètre du SAGE, à condition que ces études soient récentes ou actualisées.

a. Trame du rapport

Le contenu du rapport environnemental est réglementairement encadré (*÷ code de l'envir., art R. 122-20*). C'est un document dont le volume varie en fonction des SAGE. Il se présente sous la forme d'une **introduction** rappelant le contexte légal de l'évaluation environnementale et de **huit chapitres** obligatoires :

- 1) objectifs, contenu et articulation avec d'autres plans ;
- 2) analyse de l'état initial de l'environnement et perspectives d'évolution ;
- 3) analyse des effets notables sur l'environnement ;
- 4) exposé des motifs justifiant le projet et alternatives ;

- 5) mesures correctrices, compensatrices;
- 6) mesures de suivi ;
- 7) méthodes utilisées ;
- 8) résumé non technique.

Le contenu du rapport environnemental est détaillé dans la fiche correspondante avec des exemples.

b. Procédure d'élaboration du rapport environnemental

L'élaboration du rapport environnemental par la CLE doit démarrer à partir de l'état des lieux du SAGE. Une étape de **cadrage préalable** à la rédaction du rapport est vivement recommandée afin de :

- Définir le niveau de précision des informations que devra contenir le rapport environnemental ;
- Clarifier le cadre d'analyse ;
- Définir l'aire d'étude pertinente (dépendant des effets induits attendus par certaines actions proposées) ;
- Repérer les éventuelles difficultés d'analyse et d'évaluation des impacts environnementaux (par exemple, sur la biodiversité) nécessitant dans certains cas des études complémentaires préalables.

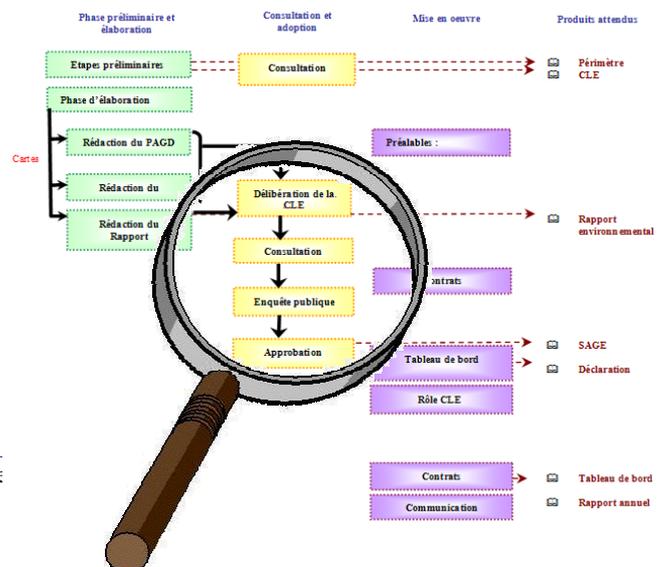
Cette étape consiste en des échanges de courriers entre la CLE et **l'autorité environnementale qui est le préfet de département ou le préfet responsable**. Le préfet s'appuie sur la Direction régionale de l'environnement (DIREN) concernée. Elle peut s'envisager lors de l'étape du porter à connaissance. Ces échanges auront une plus grande valeur ajoutée si la CLE y joint les premiers résultats de l'état initial du rapport ainsi qu'une ébauche de hiérarchisation et les premières orientations.

Le rapport doit être compréhensible en lui-même. Des renvois vers d'autres documents peuvent être intégrés. La **précision du rapport** est à adapter au contenu et à la précision du projet de SAGE en tenant compte des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes à la date à laquelle est élaboré ou révisé le SAGE.

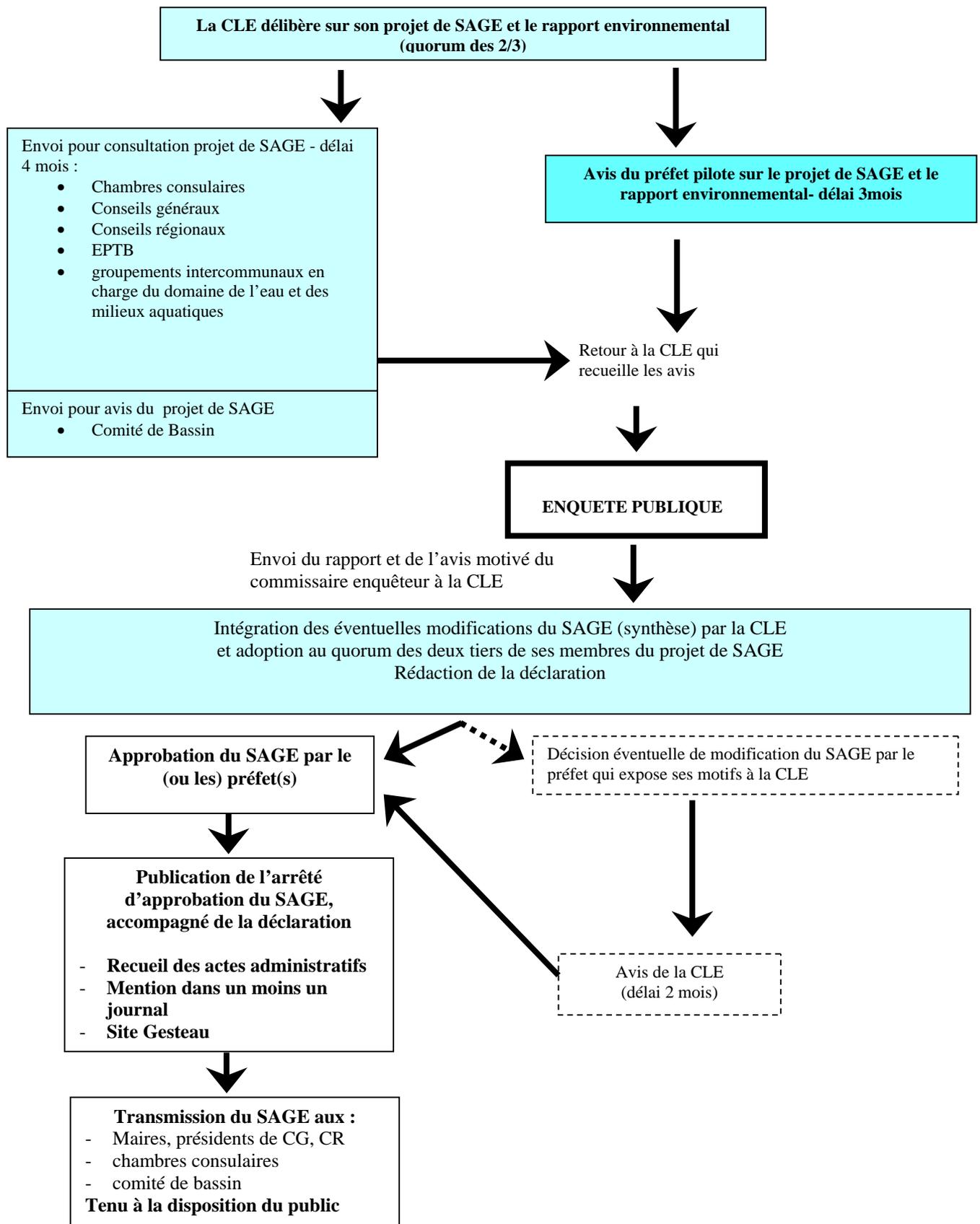
Le **résumé non technique** destiné au grand public doit être lisible et compréhensible.

3.6. Procédures de consultation, d'adoption et d'approbation du SAGE

Ces procédures ont changé ; elles concernent à la fois le projet de SAGE (PAGD et règlement) et le rapport environnemental.



Procédure de consultation et approbation du SAGE.



3.6.1. Procédure de consultation du projet de SAGE

La CLE est responsable de la procédure de consultation sur le projet SAGE. Elle consulte les collectivités territoriales et leurs groupements concernés (Cf logigramme précédent).

Cf fiche n°5

Le comité de bassin est désormais consulté directement par la CLE, en même temps que les autres structures consultées. Son avis porte plus spécifiquement sur l'analyse de la compatibilité du SAGE avec le SDAGE et sur sa cohérence avec les SAGE limitrophes **arrêtés ou en cours d'élaboration** dans le groupement de sous-bassins concerné. Contrairement aux autres organismes consultés, le comité de bassin n'est pas soumis à un délai de transmission de son avis. La CLE devra s'assurer que le dossier lui soit bien transmis **au moins deux mois avant** l'une de ses réunions biennuelles et prévoir un exemplaire adressé au préfet coordonnateur de bassin.

On entend par « **groupements compétents** » : les syndicats intercommunaux d'aménagement ou de gestion de rivières et les syndicats ayant compétence en matière d'eau potable et d'assainissement.

Dans certains bassins (exemple du bassin Rhône Méditerranée et Corse), le comité de bassin délègue cette compétence à un comité d'agrément. Il s'agit d'une assemblée restreinte, se réunissant plusieurs fois par an, au sein de laquelle les échanges avec les porteurs du SAGE sont plus faciles.

L'avis est une contribution précieuse pour la CLE, car il permet d'anticiper, voire d'éviter les contentieux, blocages et retards que provoquerait une mauvaise application des réglementations environnementales.

La CLE transmet pour avis au préfet de département le projet de SAGE accompagné du rapport environnemental au moins trois mois avant la procédure d'enquête publique. L'avis du préfet porte à la fois sur :

- Le projet de SAGE (instruction relevant du service de la police de l'eau) ;
- Le rapport environnemental (instruction relevant de la DIREN en liaison avec les services de l'Etat concernés).

Au-delà de ces trois mois, l'avis est réputé favorable.

3.6.2. Procédure d'enquête publique

Une fois cette consultation effectuée, le projet de SAGE, auquel s'ajoutent les avis exprimés et le rapport environnemental, est éventuellement modifié par la CLE pour tenir compte des avis recueillis. Il est ensuite soumis à l'enquête publique (*code envir., art. L. 212-6 et R. 212-40*).

L'enquête publique a pour objet d'informer le public et de recueillir ses appréciations, suggestions et contre-propositions. Sa durée **ne peut être inférieure à 1 mois ni supérieure à 2 mois** (sauf prorogation de 15 jours décidée par le commissaire enquêteur). Elle est **ouverte par arrêté préfectoral**. La CLE compose le dossier soumis à l'enquête.

Ce dossier est composé du :

- Rapport de présentation ;
- PAGD, règlement et des documents cartographiques correspondants ;
- Rapport environnemental ;
- Des avis recueillis au cours de la phase de consultation.

Le **résumé non technique** du rapport environnemental prend ici toute son importance pour présenter le projet de SAGE.

L'enquête publique est conduite par un (des) **commissaire(s) enquêteur(s)**, désigné(s) par le président du tribunal administratif.

Les règles d'indemnisation du (des) commissaire(s) enquêteur(s) et leurs modalités de versement sont fixées par arrêté du 25 avril 1995.

L'arrêté d'enquête publique comprend l'objet de l'enquête, les noms et qualités du (des) commissaire(s) enquêteur(s), la date d'ouverture, le lieu de l'enquête et la durée de celle-ci. **Un avis** portant ces indications à la connaissance du public est publié quinze jours au moins avant le début de l'enquête et une mention est insérée en caractères apparents dans deux journaux régionaux et locaux diffusés dans le ou les départements concernés huit jours à compter de l'ouverture de l'enquête. Cet avis est affiché dans les mairies des communes désignées par le préfet.

L'enquête se clôt par un rapport et les conclusions du (des) commissaire(s) enquêteur(s). Le préfet en adresse copie au président du tribunal administratif, au maître d'ouvrage, à la mairie de chacune des communes où s'est déroulée l'enquête et à la préfecture de chaque département concerné, pour y être sans délai tenue à la disposition du public pendant un an à compter de la date de clôture de l'enquête. Par ailleurs, les personnes intéressées peuvent obtenir communication du rapport et des conclusions, auprès du préfet (*code envir., art. R 123-23*).

Qui doit lancer l'enquête publique ?

La décision d'ouverture de l'enquête publique revient au Président de la CLE. Elle est alors lancée par arrêté préfectoral et organisée par le préfet pilote du SAGE (*code envir., art. R 212-40*). Le contenu du dossier relève de la responsabilité de la CLE.

Lorsque le périmètre du SAGE couvre plusieurs départements, l'enquête est ouverte et organisée par le préfet de département responsable de la procédure d'élaboration du SAGE.

Une commission d'enquête doit-elle être composée ?

Le préfet saisit le Président du tribunal administratif pour la désignation d'un ou des commissaires enquêteurs en fonction de la taille du périmètre du SAGE. (*code envir., art. R 123-8*). En cas de désignation de plusieurs commissaires enquêteur, une commission d'enquête peut être constituée. Elle est composée d'un président, un ou des titulaires et d'un ou des suppléants.

Proposition d'organisation d'une procédure d'enquête publique SAGE :

- 1) Rappel du projet (périmètre, définition du SAGE) ;
- 2) Durée de l'enquête ;
- 3) Désignation du ou des commissaires enquêteurs ;
- 4) Lieux et nombre de permanence ;
- 5) Calcul des indemnités.

Qui prend en charge les frais de l'enquête publique ?

La structure porteuse prend en charge les frais de l'enquête publique, notamment :

- **l'indemnisation du (des) commissaire(s) enquêteur(s)** (*la base unitaire de la vacation est de 38,10 euros de l'heure*). Le nombre de vacations indemnisées est à la discrétion du président du tribunal administratif en fonction du nombre de permanences, du temps passé dans le véhicule, à la lecture des documents, à la rédaction des rapports, à la réception du maître d'ouvrage...);
- les **frais découlant des moyens matériels** nécessaires à l'organisation et au déroulement de la procédure d'enquête ;
- et l'éventuel coût d'une expertise.

Estimation du coût de l'enquête publique d'un SAGE : ce montant semble varier très fortement (de 20 000 à 100 000 €) selon la taille du SAGE, et notamment le nombre de communes concernées par les permanences.

☞ **Exemple du SAGE Bourbre : 5000 € TTC pour 87 communes- 14 cantons comprenant les frais liés à :**

- *L'indemnisation de 3 commissaires enquêteurs, pour 24 permanences de 2 heures fixées dans 24 communes ;*
- *Au temps passé sur le rapport et frais de déplacements ;*
- *Aux frais de publication aux annonces légales de chaque département, soit pour deux départements 5 590 € TTC ;*
- *Aux frais de reproduction et envoi des dossiers.*

☞ **Exemple du SAGE Scarpe aval : 20 000 € TTC pour 75 communes comprenant les frais liés à :**

- *L'indemnisation d'un commissaire enquêteur pour 1 permanence de 2 heures dans chacune des 75 communes du SAGE ;*
- *La publicité (affichage et deux articles de journaux) : estimatif prévisionnel de 5000 € ;*
- *Ainsi que les frais de déplacement, la rédaction du rapport d'enquête et frais divers) : estimatif prévisionnel de 15 000 €.*

A noter que le SAGE Scarpe Aval a déjà réalisé la reprographie des documents dont le coût n'est pas calculé dans cette estimation.

☞ **Exemple du SAGE de la Lys : 100 000 € TTC pour 224 communes comprenant les frais liés à :**

- *La reproduction des documents d'enquête publique : estimatif prévisionnel de 23 000 € ;*
- *Aux commissaires enquêteurs : estimatif prévisionnel de 32 000 € ;*
- *L'information légale- diffusion : estimatif prévisionnel de 45 000 €.*

☞ **Exemple de proposition d'organisation de l'enquête publique du SAGE Armançon pour 280 communes situées sur 3 départements et 2 régions :**

- *Lieux de permanence : Communes (280) ou chef-lieu des cantons principaux (14 communes) ou villes principales (10 communes) ;*
- *Durée de l'enquête : 5 ou 6 semaines ;*
- *Composition de la commission d'enquête : 3 commissaires enquêteur titulaires + 1 suppléant ;*
Nombre de permanences : 3 permanences de 3 heures, Calcul des indemnités (63 vacations, 40 heures pour la rédaction du rapport, Difficulté de l'enquête, frais de déplacement).

Estimatif prévisionnel calculé sur la base de l'enquête publique conduite pour la révision de la Charte du Parc Naturel Régional (sur 119 communes concernées : 7 commissaires enquêteurs, lieu des permanences : Chef-lieu de cantons + villes principales (soit plus de 16 communes) pour un montant de 37 500 € TTC)

- *1er estimatif (très approximatif) : au prorata du nombre de communes => 37 500 € pour 119 communes rapportées aux 280 communes du S.A.G.E. Armançon , soit 88 000 €*
- *2ème estimatif : au prorata du nombre de cantons => 37 500 € pour 16 cantons (lieux de permanence) rapportées aux 25 cantons du S.A.G.E. Armançon, soit 58 000 €*
- *3ème estimatif : au prorata du nombre de cantons (principaux) => 37 500 € pour 16 cantons (lieux de permanence) rapportées au 14 cantons principaux du S.A.G.E. Armançon, soit 32 000 €*
- *4ème estimatif : au prorata du nombre de villes principales => 37 500 € pour 16 chefs-lieux de cantons (lieux de permanence) rapportées au 10 villes principales du S.A.G.E. Armançon, soit 23 000 €.*

3.6.3. Délibération de la CLE – procédure d'adoption du projet de SAGE

A l'issue de l'enquête publique, le rapport et les conclusions motivées du (des) commissaire(s) enquêteur(s) sont transmis à la CLE, qui fait la **synthèse des avis recueillis** et, éventuellement, complète ou modifie le dossier SAGE.

La CLE adopte le projet de SAGE par délibération au quorum des deux tiers. Cette délibération est transmise au préfet responsable, qui peut faire des modifications sur le projet de SAGE. Dans ce cas, il doit en informer la CLE en expliquant les motifs. Cette dernière dispose d'un délai de deux mois pour donner son avis.

3.6.4. Arrêté préfectoral d'approbation du SAGE et publicité

Le SAGE approuvé par arrêté préfectoral ou inter-préfectoral est accompagné d'une **déclaration rédigée par la CLE** pour le compte du préfet, qui résume :

- La manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations réalisées ;
- Les motifs qui ont fondé les choix du SAGE, compte tenu des diverses solutions envisagées ;
- Les mesures de suivi de la mise en œuvre du SAGE.

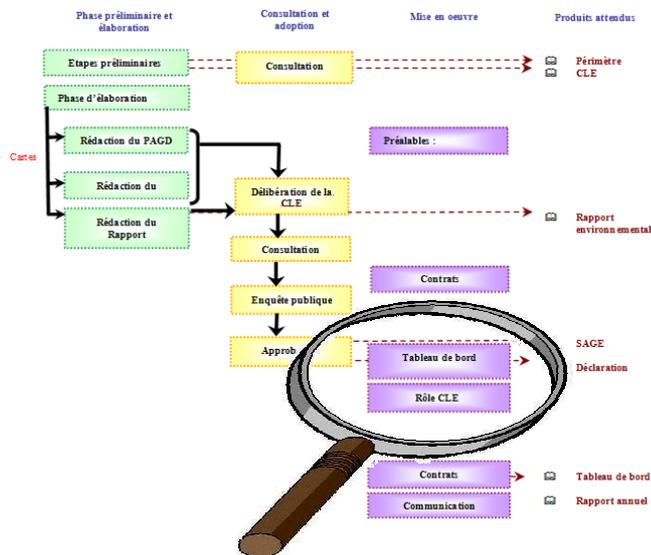
L'arrêté approuvant le SAGE accompagné de la déclaration est publié au recueil des actes administratifs de chacune des préfectures intéressées et fait l'objet d'une mention dans au moins un journal régional ou local diffusé dans chaque département concerné. Il est indiqué les lieux et l'adresse du site internet où le schéma peut être consulté.

Le SAGE est transmis aux maires des communes concernées, aux présidents des conseils généraux et des conseils régionaux concernés, aux présidents des chambres de commerce et d'industrie, des chambres d'agriculture et du comité de bassin intéressés ainsi qu'au préfet coordonnateur de bassin. En Corse, il est transmis à la préfecture de département et au siège de l'Assemblée de Corse.

☞ Exemple d'arrêté préfectoral d'approbation

http://www.gesteau.eaufrance.fr/DOC/SAGE/upload/doc_SAGE05005-1195201344.pdf

Chapitre 4 : mise en œuvre et suivi du SAGE par la CLE



L'approbation du SAGE constitue l'achèvement d'efforts conjoints de la CLE et de la structure porteuse. Cependant, cette approbation ne représente pas la fin du processus, mais bien le démarrage d'une étape essentielle : **la mise en œuvre** concrète des orientations et dispositions du SAGE.

Les retours d'expériences montrent que de nombreux points de blocages peuvent freiner cette nouvelle mission : compétences et champs d'action des structures porteuses inadaptés, manque de moyens pour mobiliser les acteurs locaux et les maîtres d'ouvrage,

perte de visibilité dans le rôle de la CLE, réduction du SAGE à sa simple portée juridique en l'absence de programme d'actions concrètes, difficulté à rendre des comptes et à trouver la place juste de l'animation. Autant d'écueils à éviter pour lesquels des propositions sont développées et illustrées dans ce chapitre.

4.1. Mise en œuvre opérationnelle

4.1.1. Maîtrise d'ouvrage, un maître mot : anticiper !

Un préalable majeur à la réussite de la maîtrise d'ouvrage est la **précision des objectifs, des dispositions et des moyens** figurant dans le document du SAGE. Bien que le SAGE n'ait pas vocation à détailler chacune des actions de terrain à effectuer, des dispositions sont définies pour atteindre les objectifs. Ce sont ces dispositions qui doivent être suffisamment détaillées et développées dès la phase d'élaboration, afin d'éviter des incompréhensions et des blocages dans la phase de mise en œuvre.

Il s'agit notamment de :

- **Quantifier les objectifs** permettant d'évaluer concrètement les efforts à fournir par chacun, et dont l'atteinte sera suivie au fur et à mesure de la mise en œuvre ;
- **Rédiger des dispositions précises.** Une définition claire et concrète des mesures à mettre en œuvre facilitera grandement leur mise en œuvre ;
- **Préciser les aspects opérationnels de la maîtrise d'ouvrage :**
 - o **les maîtres d'ouvrage pressentis** pour les principales dispositions : les élus de la CLE peuvent dans certains cas favoriser l'émergence de maîtres d'ouvrage nouveaux ou motiver un syndicat à prendre des compétences complémentaires ;

- **l'estimation financière des dispositions** comparée aux capacités financières des structures existantes. Les membres de la CLE et l'animateur peuvent à ce titre mobiliser les financeurs potentiels dès la phase d'élaboration ;
- **la programmation et l'échéancier** des activités de mise en œuvre ;
- **l'organisme chargé de suivre** la mise en œuvre ;
- **les moyens humains et matériels de l'animation** du SAGE qui doivent être proportionnels aux ambitions formulées.

Afin de mobiliser les acteurs locaux et les maîtres d'ouvrages pressentis, il est nécessaire de leur **démontrer la plus-value du SAGE**. Le résumé non technique préparé pour l'évaluation environnementale peut être utilisé à cette fin, d'où l'importance de sa concision et de sa clarté.

☞ *Exemple de convention entre les différentes maîtrises d'ouvrage pour la mise en œuvre des programmes et du suivi du SAGE Tarn Amont (Source : Gesteau) :*
<http://www.gesteau.eaufrance.fr/DOC/SAGE/SAGE05002-Part05-AnnexesC.pdf>

4.1.2. **Initier, dès la fin de la phase d'élaboration du SAGE, des outils pluriannuels de programmation des travaux**

Les contrats de rivières, qui concernent tous les volets du SAGE, sont les plus connus de ces contrats pluriannuels. Cependant, d'autres types de contrats existent. Les agences de l'eau ont, dans certains cas, créé leur propre forme de contractualisation (Cf tableau ci-dessous). Il est alors nécessaire de prendre contact auprès du référent SAGE de l'agence concernée pour obtenir tous les détails sur ces contrats spécifiques. **SAGE et contrats ne sont pas redondants mais bien complémentaires**, le contrat étant la transcription opérationnelle des orientations et dispositions définies dans le SAGE.

Afin d'éviter les retards entre approbation du SAGE et travaux sur le terrain, qui risqueraient de démobiliser certains acteurs, **la démarche de contrat peut être lancée avant la finalisation du SAGE**, sous réserve qu'il n'y ait pas de risque d'incompatibilité avec le projet de SAGE.

Le contrat est **un engagement contractuel entre un ou plusieurs maîtres d'ouvrages et leurs partenaires financiers sur un programme de travaux et de mesures, d'une durée de 5 ans en moyenne**. La CLE et la structure porteuse jouent ici un rôle clef de **sollicitation et d'animation des maîtres d'ouvrages potentiels**. Lorsque les périmètres du SAGE et du contrat de rivière sont identiques (exemple du SAGE basse vallée de l'Ain), la CLE peut avoir le rôle du comité de rivière²⁰. La structure porteuse peut aider à la préparation technique du contrat, prendre en charge certains travaux et études en maîtrise d'ouvrage directe, et apporter une assistance à la maîtrise d'ouvrage d'autres travaux et études. L'élaboration du contrat sera d'autant plus facile que le SAGE adopté aura formulé **précisément** les objectifs à atteindre et les dispositions à appliquer pour ce faire.

Les contrats apportent également au SAGE :

- Une **lisibilité financière et organisationnelle à moyen terme** ;

²⁰ Cf cf note du comité national d'agrément des contrats de rivière et de baie d'octobre 2003

- Une mise à disposition directe **d'outils de suivi** du SAGE au travers des tableaux de bord des contrats ;
- Une **image**, permettant de lier des travaux de terrain au document de planification que constitue le SAGE. Cette image est très importante vis-à-vis des élus engagés dans la démarche, et dont l'action politique est souvent plus appréciée par les faits sur le terrain que par les documents produits.

 *Exemple de contrats signés dans le cadre de SAGE :*

SAGE	Type de contrat	Ampleur du contrat
Commerce	Contrat territorial sur 5 ans signé avec l'AESN, le CG, les collectivités	Spécifique AESN - concerne tous les volets du SAGE (inondations exclues)
Logne, Boulogne, Ognon et Lac de Grandlieu	2 contrats restauration entretien	Spécifique AELB – concerne seulement le volet entretien de rivière du SAGE
	Contrat régional bassin versant signé entre le Syndicat Logne amont et le Conseil régional sur 3 ans	Concerne tous les volets du SAGE
Arc Provençal	Contrat de rivière	Concerne tous les volets du SAGE
Calavon Coulon	Contrat de rivière signé par les financeurs, collectivités, industriels, chambre d'agriculture	Concerne tous les volets du SAGE
Gardons	Contrat de rivière	Concerne tous les volets du SAGE
	Plan Bachelot : Contractualisation sur des travaux d'inondation pour un financement 100%	Concerne seulement le volet inondations du SAGE
Est Lyonnais	Contrat de milieu signé entre le département du Rhône et l'AERMC	Concerne tous les volets du SAGE
Nappes profondes Gironde	Accord défi territorial signé avec tous les financeurs	Spécifique AEAG - Concerne tous les volets du SAGE

Source : La mise en œuvre des SAGE : retour d'expérience et dispositifs de suivi, L. Castel AESN, 2006.

Remarque : dans certains SAGE (par exemple : Ardèche, Verdon), un projet de contrat de rivière est préparé en parallèle du SAGE pour permettre de financer et réaliser des actions concrètes consensuelles (permettant de maintenir la motivation des élus) sans attendre l'approbation du SAGE. Le contenu de ces contrats fait, le cas échéant, l'objet d'avenants pour permettre la mise en œuvre de l'ensemble des actions prévues par le SAGE une fois celui-ci approuvé.

L'expérience dans ce domaine est transcrite dans différents guides consultables sous la rubrique « contrat de rivière » du portail Gesteau (<http://www.gesteau.eaufrance.fr/contrats/>). La circulaire du 30 janvier 2004 et la note de politique générale d'octobre 2003, réalisée par le comité national d'agrément des contrats de rivière et de baie, sont autant de sources d'information qu'il convient de lire avant de s'engager dans la démarche. Par ailleurs, le Kit PPEau rassemble de nombreux outils pratiques et des exemples pour la mise en œuvre de contrats : <http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/OUT/OUT12.pdf> (NB : ce kit a été réalisé avant la nouvelle procédure d'agrément décentralisée au niveau du comité de bassin).

4.1.3. Outils de suivi de la mise en œuvre et des résultats du SAGE

Tableau de bord et indicateurs : contenu général²¹

Le suivi de l'avancement du SAGE, l'évaluation de l'efficacité et le réajustement éventuel de ses objectifs/dispositions est une des missions majeures de la CLE. Ces tâches nécessitent l'établissement d'un outil de pilotage de type **tableau de bord**, qui rassemble différents **indicateurs de moyens et de résultats**. Ce tableau est des formes variées et a différents degrés de précision selon les SAGE.

La majorité des tableaux de bord fonctionnels reposent sur trois groupes d'indicateurs, basés sur le modèle conceptuel « Pression-Etat-Réponse » :

- **De pressions** (rejets, prélèvements, atteintes physiques) reflétant l'évolution des activités humaines dans le bassin du SAGE ;
- **D'état** (qualité des eaux aux points stratégiques du périmètre SAGE, objectifs de débits, cotes piézométriques, indices biologiques) ;
- **De réponse** (réglementations, constructions d'ouvrages, mesures de gestion, information, nombre de prise en compte des orientations du SAGE, temps d'animation consacré) reflétant les moyens matériels, humains et financiers mis en œuvre.

Pour chacun des indicateurs choisis, le niveau de l'indicateur à l'instant « t » est comparé à l'objectif initialement visé dans le SAGE.

Recommandations pour la mise en pratique :

- **Mettre à profit les données existantes en priorité**, notamment les résultats des réseaux de surveillance du milieu (réseaux de bassins ou locaux) ;
- **Définir précisément l'objectif visé**, quantitativement (par exemple : réduire de x % les prélèvements dans la nappe) ou qualitativement (par exemple : mettre en œuvre un programme de sensibilisation...). Des sous-étapes de mise en œuvre opérationnelle peuvent également être définies (par exemple : 1) mise en place d'un comité de pilotage, 2) réalisation d'une étude, 3) validation par la CLE ...) ;
- **Ne pas chercher à définir et mettre à jour un trop grand nombre d'indicateurs**. Il est préférable d'initier une réflexion avec quelques indicateurs représentatifs, faciles à renseigner, robustes, compris et acceptés par tous ;
- **Avant de collecter toute information, préparer les bases d'accueil des données et les arborescences** facilitant le calcul des indicateurs ;
- **Suivre en priorité les mesures phare du SAGE, offrant les résultats les plus rapides**, afin de maintenir la motivation et l'implication des partenaires.

Deux points importants, issus des retours d'expériences, sont à prendre en compte dès la phase d'élaboration du SAGE :

- Evaluer la **disponibilité et la forme** de l'information de suivi (nombre d'interlocuteurs, format des données sur deux entités administratives ...) et sa **fréquence de mise à jour** ;

²¹ Cf.  Guide SAGE V2 RMC, 2002 p.46 et suivantes

- Tenir compte de la **charge de travail** nécessaire à la construction de l’outil tableau de bord (souvent 4 à 6 mois), puis à sa mise à jour régulière (durée très variable selon le niveau de détail et l’utilisation ou non de Systèmes d’Information Géographique (SIG)).

☞ **Exemples de tableaux de bord :**

- **SAGE Vienne :** le tableau de bord est organisé autour de trois outils :
 - une arborescence et des bases de données pour stocker et gérer les données ;
 - un SIG pour exploiter et présenter les données ;
 - un diaporama pour présenter et communiquer les résultats du tableau de bord.
- **SAGE Commerce :** Son tableau de bord comporte un tableau de suivi des actions et un tableau de suivi du milieu :

Extrait du tableau de bord de suivi des actions du SAGE Commerce

Actions engagées en 2004	Objectifs	Maitre d'ouvrage	Investissement	Subvention	Police/suivi	Remarques
Couverture des sols sur Anquetierville 11,69 ha	Renforcer la sécurité des habitants face aux risques d'inondations et de ruissellement	Contrat rural du PNR Seine Normande	140,68 Eur HT	Agence de l'eau: 12 Eur/ha	Animateur de contrat rural	-

Extrait du tableau de suivi du milieu du SAGE Commerce

Milieu	Indicateur d'action	Année de suivi	Lieu de suivi	Valeur de l'indicateur	Respect du SAGE	Remarque
Ruissellement	Surface couverte en pourcentage du potentiel de couverture (%)	2004	Territoire du SAGE	51,34 Soit 1113,5 ha	Oui	Potentiel de couverture : 2261 ha

- **SAGE Ain :**

Représentation des niveaux de dispositions du SAGE Ain :

			La nappe alluviale de la plaine de l'Ain			
○	○	○				
●	○	○	4-01	SAGE	Reconvertir en prairie les espaces situés dans les périmètres de protection rapprochée des captages	
○	○	○			Pas de démarche volontaire mise en place	
●	●	○	4-02	SAGE	Encourager la mise en place d'actions volontaires comme par exemple les CTE en priorité dans les zones fortement polluées	
●	●	●	●	○	○	Démarches CAD en cours au niveau départemental : enjeu qualité retenu pour la Basse Vallée de l'Ain

- **SAGE Audomarois :**

Le tableau de bord permet, au travers de fiche élaborée pour chaque disposition, de comparer le « réalisé » du « prévu initialement »

Exemple de fiche du SAGE Audomarois :

A9.1 : Equipe permanente d'entretien de l'Aa

François Xavier Bracq SmageAa

MESURES DU SAGE

III [9] 2 - Assurer de manière pérenne l'entretien de l'Aa et de ses affluents

III [9] 5 - Aménager l'abreuvement du bétail, afin d'éviter la dégradation du milieu aquatique, en particulier par l'augmentation locale de la turbidité liée au piétinement.

OBJECTIFS

Rendre à la rivière et à ses abords leur qualité paysagère et écologique ainsi que leurs fonctions hydrauliques. Entretien par des méthodes douces le cours d'eau et les berges de l'Aa et de ses affluents.

Prévu dans le SAGE	Réalité
MAITRE D'OUVRAGE	
SmageAa	SmageAa
ECHEANCIER	
2003 : Pérennisation de l'Equipe permanente d'entretien 2004 : extension des missions	L'équipe permanente d'entretien existe depuis 1998. Cette action est lancée de manière permanente.
DESCRIPTION	
Entretien des cours d'eau de manière pérenne. L'ensemble des opérations seront décliné dans un plan de gestion à 5 ans. Autres opérations > un suivi régulier des ouvrages, > la réalisation d'aménagements de berges et de prairies (abreuvoirs, plantations, ...), > la réalisation des aménagements anti-érosifs > le piégeage de rats musqués (en complément des actions locales existantes).	Pour valoriser les actions menées par l'équipe d'entretien, un plan de gestion 2007-2016 de l'Aa rivière et de ses affluents est en cours de consultation. Il comprendra le plan d'entretien de la rivière et la définition d'un programme de lutte contre les espèces végétales invasives. L'équipe d'entretien suivra les indications du plan d'entretien pluriannuel intégré dans le plan de gestion. => <i>Annexe 6</i>
INDICATEURS	
34 : Linéaire des cours d'eau restaurés	La totalité
35 : Linéaire des cours d'eau entretenus de manière écologique	112,4 km
MOYENS	
1 technicien de rivière à temps partiel ; 1 chef d'équipe ; 3 agents	1 technicien de rivière à temps partiel ; 1 chef d'équipe ; 3 agents Dépenses 2006 pour le fonctionnement et l'investissement : 138500€
PROGRAMMATION DES ACTIONS	
Le plan de gestion est prévu pour juillet 2007. Mise en place d'une procédure de Déclaration d'Intérêt Général. Mise en œuvre du plan de gestion. Rédaction d'un recueil sur les activités de l'équipe d'entretien.	

Source : présentation SAGE Audomarois - Décembre 2007

4.2. Un rôle nouveau pour les initiateurs du SAGE

4.2.1. La CLE : Conserver son dynamisme et son implication

*Processus de mutation*²²

La CLE, acteur central de la phase d'élaboration, change de rôle une fois le SAGE approuvé, et la maîtrise d'ouvrage identifiée et rendue opérationnelle. La vigilance et le dynamisme de la CLE sont essentiels dans cette nouvelle phase pour le respect des orientations et des dispositions prévues dans le SAGE.

C'est la CLE elle-même qui doit définir son rôle dans la mise en œuvre, en le précisant, le cas échéant, dans le SAGE lui même.

En modifiant ou en complétant ses règles de fonctionnement, la CLE peut définir et cadrer de nouvelles missions. Il s'agira notamment de :

- **Préciser les rôles nouveaux de chaque commission technique** et des membres de la CLE en général ;
- **Définir son nouveau mode de fonctionnement** : fréquence des réunions plénières, relation avec les maîtres d'ouvrages ...
- **Définir une procédure interne d'examen des dossiers soumis à son avis ou à sa consultation** : sont notamment identifiés les dossiers, dont elle confie le suivi à l'animateur et la délégation de signature au président de la CLE ;

²² Cf.  Guide SAGE V2 RMC, 2002 p.41 et suivantes

- **Positionner le rôle de la CLE vis-à-vis du ou des contrats pluriannuels de travaux** à venir sur le territoire du SAGE.

Missions

Quelles missions essentielles faut-il plus particulièrement intégrer dans la feuille de route de la CLE ?

Missions obligatoires :

- **Emettre des avis sur les décisions et projets relatifs à la ressource en eau dans le périmètre du SAGE.** La liste des dossiers nécessitant un avis de la CLE figure en annexe IV de la circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE. L'exemple ci-dessous du SAGE Mauldre illustre la procédure de traitement des avis ;
- **Etablir un bilan annuel** transmis au comité de bassin et au préfet coordonnateur de bassin. Au delà de son côté obligatoire, ce bilan est une occasion régulière de faire le point sur : i) l'état d'avancement du SAGE (résultats et perspectives) et plus précisément l'évaluation des actions entreprises ; ii) l'activité de la CLE (travaux et orientations) ; iii) l'activité des services externes de police de l'eau ; iv) l'activité des maîtres d'ouvrages. Les rapports annuels sont réalisés non seulement **lors de la phase de mise en œuvre, mais également lors de celle d'élaboration du SAGE** ;
- **Suivre l'avancement du SAGE** au travers d'un tableau de bord (Cf paragraphe précédent) rassemblant des indicateurs représentatifs :
 - des résultats obtenus par rapport aux objectifs visés ;
 - des moyens à mobiliser par rapport à ceux mentionnés dans le SAGE.
- **Mener la révision du SAGE**, lorsque celle-ci est demandée par le préfet suite aux modifications introduites par la révision des SDAGE en 2009 et 2015.

Autres missions :

- **La mission fondamentale de conduite de projet du SAGE, assurée par la CLE, qui se traduit en un rôle de facilitateur dès lors qu'il est constaté :**
 - o **des projets orphelins**, c'est à dire sans maîtrise d'ouvrage pressenti ;
 - o **une perte de vitesse de certains projets** ;
 - o **une thématique ambitieuse** nécessitant une mobilisation générale des acteurs au delà des sphères administratives traditionnelles.
- **La mission de conseil** au moment de l'élaboration de projets intéressants directement le domaine de l'eau, mais également ceux hors domaine de l'eau, tels l'urbanisme, les transports, l'aménagement du territoire. L'intégration de l'animateur de la CLE le plus en amont possible des procédures d'élaboration de ces projets est de nature à faciliter la recherche de conformité et/ou de compatibilité de ces derniers avec les règles et/ou les dispositions du SAGE.
- **Lancer des réflexions techniques sur les points de blocages à l'application du SAGE**

Par exemple la CLE du SAGE Arc provençal a lancé au cours de la phase de mise en œuvre des réunions techniques pour aider à la prise en compte opérationnelle des dispositions du SAGE -

concernant la gestion des eaux pluviales notamment - dans les documents d'urbanisme (PLU d'Aix en Provence en particulier).

- **Assurer la communication du SAGE vis-à-vis des élus et des usagers**

Une manière de conserver le dynamisme et l'implication des acteurs de la CLE dans la mise en œuvre du SAGE est de s'assurer de l'intégration des dispositions et des règles du SAGE dans les décisions administratives et les projets d'aménagement du territoire (pays, projets d'infrastructures, SCoT, PLU, etc.) et d'assurer une communication efficace sur cette intégration. Il s'agit ainsi de rendre compte, devant les membres de la CLE, des effets concrets de leurs décisions (transcrites dans le PAGD et le règlement du SAGE) sur les **choix opérés par les différents maîtres d'ouvrage intervenant sur le périmètre du SAGE**.

En conclusion, le caractère collectif de la démarche qui prévalait lors de la phase d'élaboration doit perdurer après l'approbation. La CLE doit à la fois assurer la continuité de la démarche au travers de la mise en œuvre des dispositions et établir annuellement un bilan sur l'efficacité de son suivi et de son mode de fonctionnement, afin d'ajuster ses règles de gestion.

☞ *Traitement des dossiers soumis à l'avis de la CLE : retour d'expérience du SAGE Mauldre*

- *Procédure de validation mise en place pour les dossiers traités soumis à l'avis de la CLE.*

Une première procédure avait été adoptée fin 2004 :

- *Dossiers de déclaration au titre de la loi sur l'eau : ils sont instruits par les services techniques du CO.BA.H.M.A. pour permettre au Président de la CLE de faire parvenir par courrier, un avis sous 6 semaines à compter de la date de réception du dossier. Ces avis sont présentés au bureau de la CLE et à la CLE lors des réunions suivantes.*
- *Dossiers d'autorisation au titre de la loi sur l'eau et des installations classées : ils sont présentés au bureau de la CLE pour avis, la CLE étant informée dès la réunion suivante.*

*Or en 2007, il s'est avéré que la procédure précédemment adoptée ne permettait pas de respecter les nouveaux délais de réponse demandés (un mois pour les **permis de construire et les dossiers de déclaration** au titre de la loi sur l'eau, 45 jours pour les **dossiers d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ou des installations classées**). Afin de respecter les délais demandés, il aurait fallu prévoir un bureau de la CLE tous les mois, ce qui n'était pas envisageable compte tenu de l'augmentation de la charge de travail que cela induirait.*

Une nouvelle procédure a donc été adoptée en 2007 par le bureau de la CLE puis par l'assemblée générale de la CLE :

- *Pour les dossiers d'autorisation au titre de la loi sur l'eau ou des installations classées : un projet d'avis sur ces dossiers est envoyé par mail aux membres du bureau en leur laissant une semaine pour faire part de leurs éventuelles remarques. Les avis définitifs sont ensuite envoyés aux membres du bureau puis présentés au bureau de la CLE et à l'assemblée générale de la CLE lors des réunions suivantes.*

Cette procédure n'est pas appliquée si un bureau de la CLE ou une assemblée générale de la CLE sont initialement programmés et permettent de traiter ces dossiers dans les délais impartis.

- *Pour les autres dossiers (permis de construire, dossiers de déclaration au titre de la loi sur l'eau ...), une copie des avis émis est envoyée par courrier aux membres du bureau de la CLE ; ils sont également présentés au bureau de la CLE et à l'assemblée générale de la CLE lors des réunions suivantes.*

• **Dossiers sur lesquels la CLE exprime son avis (statistiques sur l'année 2007) :**

Type de dossier	Nombre de dossiers soumis à l'avis de la CLE en 2007	Entité(s) sollicitant l'avis de la CLE
Permis de construire	20	- Certaines communes et communautés de communes du bassin versant de la Mauldre - SPE quand elle-même a été sollicitée par la DDE - Pétitionnaires (demande de renseignements)
ICPE	9	Préfecture des Yvelines (avis uniquement sollicité pour les dossiers soumis à autorisation)
Déclaration loi sur l'eau	3	SPE (DDEA)
Autorisation loi sur l'eau	3	SPE (DDEA)
Documents d'urbanisme (P.L.U., zonages assainissement et eaux pluviales, SDRIF ...)	3	Communes
Autres (DUP périmètres de protection, DIG pour des travaux en rivière, cessation d'activité, arrêté sols pollués, ouverture de travaux au titre du code minier ...)	2	- Périmètres de protection par D.D.A.S.S. - DIG pour des travaux en rivière par SPE (DDEA) - Arrêté sols pollués, cessation d'activité et ouverture de travaux au titre du code minier par la Préfecture

Source : Cellule Animation, SAGE Mauldre.

NB : Pour les permis de construire, la CLE demande à être saisie uniquement pour ceux sur des superficies supérieures à 10 000 m², dans le cadre de l'application de la limitation du ruissellement à 1 l/s/Ha.

Manière dont est traité chaque type de dossier :

- *Elaboration d'une fiche bureau de la CLE sur le modèle ci-dessous :*
 - *Objet du dossier ;*
 - *Historique ;*
 - *Localisation ;*
 - *Examen du dossier ;*
 - *Action souhaitée pour être compatible avec le SAGE.*
 - *Action prévue par le pétitionnaire*
 - *Compatibilité (oui/non)*
 - *Avis de la C.L.E. ;*

- *Envoi de l'avis à l'entité sollicitant l'avis avec copie aux membres du bureau de la CLE, à la commune concernée et le cas échéant à tout organisme pouvant être intéressé de près par l'avis émis.*

Recommandations :



« Il est important que la CLE explicite clairement son avis (favorable, défavorable, favorable sous réserve que) et l'argumente avec sa compatibilité au PAGD et conformité au règlement. Une attention particulière doit être donnée à la charge de travail induite par le traitement des dossiers. Il s'agit donc de travailler le plus en amont possible avec les pétitionnaires quand cela est possible (même avant le dépôt officiel des dossiers) et d'assurer l'appropriation du SAGE par les services instructeurs ».

☞ *Exemple : le SAGE Audomarois comptabilise annuellement le nombre de :*

- *participation de membres de la CLE aux comités de pilotage sur le territoire (en tant que représentant du SAGE) ;*
- *dossiers suivis par la CLE ;*
- *avis émis par la CLE (en 2006 ce sont ainsi 6 avis favorables et un défavorable qui ont été émis par la CLE).*

*Ce suivi des avis et dossiers permet d'identifier les domaines dans lesquels les objectifs du SAGE sont les moins respectés et, le cas échéant, de sensibiliser les membres de la CLE sur les efforts à consentir en matière d'animation pour une meilleure application **de leur projet**. Cet outil permet également de maintenir la mobilisation des membres de la CLE sur les enjeux du SAGE après son approbation et de promouvoir, auprès des acteurs du territoire, le rôle fondamental de celle-ci dans la conduite d'un projet aussi ambitieux que peut l'être un SAGE.*

4.2.2. Des acteurs institutionnels impliqués dans la mise en œuvre

a. Les services de l'Etat et agences de l'eau

Il convient de rappeler le rôle primordial que jouent les acteurs institutionnels (services de l'Etat, agence de l'eau, ONEMA ...) dans la CLE. En effet, leur présence permet de rappeler la légitimité de la CLE en tant qu'instance de décision. **Plus les services de l'Etat ont été impliqués dans la phase d'élaboration, plus leur soutien à la mise en œuvre sera grand.** Pour cela, il apparaît nécessaire de prévoir des **réunions régulières entre l'équipe d'animation du SAGE et les SPE** des départements concernés par le SAGE, et ce d'autant plus depuis les modifications apportées par la LEMA.

- **S'assurer de l'intégration des dispositions et des règles du SAGE dans les activités de police des eaux sur son périmètre :**

La mise en œuvre des dispositions et des règles du SAGE **repose en grande partie sur la police de l'eau.** Une collaboration étroite et permanente entre CLE, animation du SAGE et SPE est donc indispensable. Même si l'avis de la CLE pour les dossiers « loi sur l'eau » soumis à autorisation est devenu obligatoire depuis juillet 2006 (Cf Annexe III de la circulaire du 21 avril 2008), on assiste aujourd'hui à des niveaux de collaboration variables sur le terrain (en termes de qualité et de quantité d'informations échangées). Compte tenu du nombre de dossiers pouvant être soumis à l'avis de la CLE, il est important que la CLE définisse ses **priorités** en cohérence avec le SAGE.

Le niveau de collaboration entre CLE et services de l'Etat est souvent très dépendant des liens humains et des niveaux d'échange qui ont pu être tissés par les membres de la CLE et l'animateur au cours de la phase d'élaboration.

Ces discussions CLE/SPE doivent notamment se concentrer sur le **contrôle des règles du SAGE s'appliquant aux IOTA non soumis à autorisation ou à déclaration au titre de la loi sur l'eau.** Ces échanges doivent permettre de :

- S'accorder sur des mesures que la police de l'eau sera capable de contrôler par la suite ;
- Définir les modalités de contrôle.

Ensuite la CLE devra mettre en œuvre des moyens de communication qui permettent **d'informer les acteurs visés par les dispositions.**

☞ *Exemples :*

- *Dans le SAGE Arc Provençal, les SPE participent activement aux réunions de CLE tandis que des membres de la CLE et l'animatrice du SAGE participent à des réunions de police de l'eau.*

- **S'assurer de l'intégration des dispositions du SAGE dans les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme sur son périmètre :**

Cf fiche n°6

La clef de cette intégration est la mobilisation, le plus tôt possible, des acteurs concernés par ces politiques dans l'élaboration du SAGE.

☞ **En pratique :**

- **Dans la Basse Vallée de l'Ain**, la CLE, via son animateur, a participé aux travaux d'élaboration du SCoT qui intègre les dispositions du SAGE visant la préservation des zones humides et de l'espace de liberté de la rivière Ain.
- **La cellule d'animation du SAGE Mauldre** a élaboré un document intitulé « Intégration des prescriptions du S.A.G.E. dans les Plans Locaux d'Urbanisme (P.L.U.) », validé par la CLE lors de son assemblée générale du 19 juin 2007. Ce document expose et explicite les dispositions du SAGE qu'il serait souhaitable d'intégrer dans les PLU, complétées des éléments de la réglementation en vigueur dans le domaine de l'eau. L'ensemble de ces principes se retrouvent notamment dans :
 - le rapport de présentation du PLU, qui doit faire référence au SAGE et peut comporter des recommandations issues de ce dernier, et la réglementation en vigueur dans le domaine de l'eau ;
 - le règlement du PLU, qui intègre les dispositions du SAGE et la réglementation en vigueur dans le domaine de l'eau ;
 - les documents graphiques du PLU, où sont reportées certaines zones (définition de sous secteurs dans lesquels des prescriptions sont proposées).

Ce document est complété de deux atlas cartographiques qui permettent de localiser les zones concernées par certaines prescriptions, à savoir : un atlas cartographique des zones humides et un atlas cartographique des zones à risque d'érosion des terres. D'autres atlas, dont celui répertoriant les zones d'émergence de la nappe de la craie, seront élaborés ultérieurement et viendront compléter le présent document.

Ces différents atlas pourront être complétés en fonction de la survenance de nouveaux phénomènes ou de résultats d'études. Ils pourront évoluer ou être ajustés à l'usage.

➤ **S'assurer du respect des dispositions : les instances de contrôle**

Mise en œuvre de la compatibilité des décisions administratives au PAGD

Les collectivités et les administrations s'assurent de la compatibilité ou de la mise en compatibilité de leurs décisions avec le contenu du SAGE (📖 **Petit guide pratique, portée juridique et rédaction des SAGE, 2003**).

Les services chargés de la police des eaux et de la pêche veillent à la compatibilité des décisions prises dans le domaine de l'eau avec le SAGE ; les **services de l'Etat** (Direction Départementale de l'Equipement) veillent à la compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAGE. Il est de ce fait vivement recommandé de **faire participer les services de l'Etat à la rédaction juridique du SAGE**, afin d'éviter les imprécisions, les erreurs et tout contentieux en découlant. Il faut être attentif à ce que le SAGE soit repris dans les porter à connaissance des PLU. Par la suite CLE et services de l'Etat doivent s'assurer du **respect des délais de mise en œuvre**.

☞ **Exemple : Urbanisme et gestion de l'eau dans le département du Nord :**

Cf fiche n°6

La DDE du Nord a émis à diverses reprises des avis défavorables sur des projets de PLU au motif d'une incompatibilité avec le SDAGE (pas encore avec le SAGE) sur telle ou telle de ses dispositions. Le préfet suit cette position dans ses avis sur les projets de PLU mais n'a pas encore déféré pour ce motif des PLU devant le juge administratif. Il a par contre déjà suspendu l'opposabilité d'un PLU pour ce même motif d'incompatibilité.

Mise en œuvre de l'opposabilité du règlement

Les services chargés de la police des eaux et de la pêche et les services en charge des ICPE veillent respectivement à la conformité des projets réalisés au titre de la nomenclature loi sur l'eau et au titre de la police des ICPE avec le règlement du SAGE. Ce règlement indique précisément les points de vigilance à avoir sur le périmètre du SAGE, ainsi que les règles et mesures à faire respecter.

Encore plus que pour le PAGD, le savoir-faire et les compétences des services de ces polices doivent absolument être mobilisés pour la rédaction du règlement.

b. Comité de bassin

Le comité de bassin émet un avis consultatif à deux reprises dans le processus d'élaboration du SAGE :

Cf fiche n°5

- **sur le projet de périmètre**, en vérifiant notamment les critères de cohérence hydrographique et de faisabilité d'une gestion concertée à cette échelle ;
- **sur le projet de SAGE**, avant son adoption par la CLE, renforçant ainsi la compatibilité avec le SDAGE et la cohérence du SAGE concerné avec les SAGE déjà arrêtés ou en cours d'élaboration dans le groupement de sous-bassin concerné.

Le comité de bassin est ensuite tenu informé de la mise en œuvre du SAGE au travers des **rapports annuels** de la CLE qui lui sont adressés.

c. Autres acteurs (région, départements, groupements de collectivités...)

Lors de l'ensemble de la procédure SAGE, il convient de **prendre en compte les projets d'aménagement du territoire formulés par les conseils régionaux, conseils départementaux et collectivités locales** (communautés de commune, Pays, etc.), ainsi que **leurs aides financières éventuelles**. Compte tenu de la prise de compétence « eau » par de nombreux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et par les départements, il convient de ne pas négliger la sensibilisation de ces derniers sur l'existence de dispositions du SAGE pouvant « interpeller » directement leurs politiques respectives. Les Régions ne disposent pas systématiquement de

compétence « eau » particulière ; elles privilégient des partenariats avec les CLE et structures porteuses de SAGE au travers d'outils contractuels²³.

☞ *Exemple : le SAGE Vienne : Pour rappeler à chacun des acteurs ses engagements, le SAGE Vienne a rassemblé ces affectations dans un tableau :*

Organismes	Nombre de préconisations à mettre en oeuvre
Administrations de l'État	
Services déconcentrés de l'État (DIREN, DDE, DDASS, DDAF, CSP...)	16
Structures et instances de bassin et de sous-bassin	
Agence de l'Eau	1
Structure porteuse	26
Collectivités territoriales	
Régions	2
Départements	2
Groupements de collectivités (Syndicats AEP, Rivières, CC, CA...)	46
Communes	19
Acteurs économiques et associations	
Acteurs de proposition et de concertation (Fédérations de pêche, Chambres consulaires, CREN, ONF...)	15
Usagers de l'eau (riverains, exploitants agricoles, industriels, propriétaire de microcentrales, AAPPMA, propriétaires d'étangs...)	52

4.2.3. Toucher les acteurs externes en communiquant sur le SAGE

Pour que l'approbation du SAGE ne conduise pas à une démobilitation des partenaires, une communication efficace sur les avancements du SAGE est nécessaire pendant toute la phase de mise en oeuvre. La mise en place d'une telle communication peut passer par :

- **La préparation et diffusion de synthèses sur les avancées, l'atteinte des objectifs, l'ajustement du SAGE ... à destination des élus et usagers du périmètre**, soit en continu au travers de comptes-rendus ou d'un portail internet mis à jour, soit au travers d'actions ponctuelles ciblées de type journées d'information, articles de presse, diffusions de tracts ...
- **La vulgarisation et l'affichage des résultats du tableau de bord**. Outil de pilotage du SAGE par la CLE, le tableau de bord peut également être utilisé comme outil de communication sur les avancées du SAGE. Une reformulation de certains termes techniques peut alors être nécessaire ;

²³ Cas des Régions Bretagne et Pays de la Loire, cités par ASCA, 2007. D'autres, comme les Régions Rhône-Alpes et PACA, apportent des financements dans le cadre des contrats de rivière.

- **Le renforcement des partenariats institutionnels.** Ce renforcement peut, par exemple, prendre la forme de séminaires de formations où l'animateur du SAGE et/ou les représentants de l'Etat forment les élus et agents des services techniques « hors eau » aux enjeux et aux mesures du SAGE ;
- **La cellule d'animation du SAGE.** L'animateur du SAGE est un acteur clef de la communication du SAGE au travers de sa participation à des réunions publiques, sa présence sur le terrain et le partage d'informations sur le territoire du SAGE avec d'autres acteurs. Le dynamisme de l'animation, dépendant de la personnalité de l'animateur et de sa disponibilité (et donc de sa charge de travail), est essentiel. L'activité de communication de l'animateur peut être formalisée par la CLE au travers d'un plan de communication.

Les retours d'expérience sur la mise en œuvre des SAGE soulignent l'importance de l'élaboration d'un véritable **plan de communication**. La communication est à prendre en compte dans : i) le budget du SAGE ; ii) l'emploi du temps de l'animateur ; iii) la formation continue de l'animateur. Les outils mobilisables sont multiples : presse, évènementiel, télévision, site internet, lettre d'information, projet pédagogique.

☞ *Des fiches conseils pour la réalisation de bulletin d'information, gestion des relations avec les médias, organisation de sortie sur le terrain, montage de projet pédagogique sont disponibles dans le Kit PPEau (DIREN PACA):*

<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/SOM/SomCOM.pdf>

4.2.4. L'évaluation du SAGE : une étape nécessaire mais souvent oubliée

L'étude menée par l'AELB sur l'analyse de la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire-Bretagne révèle comme manque majeur dans la procédure l'absence d'évaluation du SAGE. Cette procédure est **différente du tableau de bord** qui assure le suivi de la mise en œuvre des dispositions. Il s'agit notamment **d'évaluer l'intégration effective des dispositions du SAGE dans les choix des décideurs locaux.**

Pour qu'une évaluation ait quelque chance de voir le jour, il faut au préalable :

1. Faire œuvre de pédagogie : sensibiliser les élus sur le sujet (définition, utilité et spécificité / suivi-audit-contrôle...);
2. La programmer financièrement (entre 50 et 100 k€);
3. En fixer l'échéance : au bout de 5 ans.

Une évaluation bien conduite doit contribuer au final à :

- Une meilleure compréhension et explicitation de l'action étudiée ;
- La formulation d'un jugement via les réponses aux questions posées. Exemples de question type : Quel degré d'atteinte des objectifs (une fois ceux-ci clairement explicités sous la forme d'effets attendus et de critères de jugement) ? Quels effets inattendus constate-t-on ? Qu'est-ce qui a bien ou mal fonctionné, et pourquoi ? Quelles bonnes pratiques valoriser et généraliser ? Quelle adéquation entre les objectifs fixés et l'évolution des besoins/problèmes ? Quelle cohérence entre les objectifs et les moyens ? Quelle cohérence par rapport aux actions menées par les autres partenaires ? ...
- La formulation de recommandations d'amélioration, dont la création de dispositifs/outils d'évaluation.

A noter que certaines CLE ont mis en place une commission évaluation spécifique.

Au travers de l'évaluation du SAGE, le **fonctionnement de la CLE et de la cellule d'animation** peut également être analysé et des dysfonctionnements éventuels identifiés. Concernant les animateurs, une estimation du temps affecté à chaque mission peut être pertinente afin d'identifier des déséquilibres et réorienter chaque année les priorités de l'animation.

☞ Exemple de la répartition des tâches d'une animation d'une CLE d'un SAGE en phase de mise en œuvre

Les objectifs	Les missions	Temps passé pour l'animateur de la CLE	
Faire respecter le SAGE	Avis de la CLE dans le cadre des différentes procédures de consultation	25%	35%
	Suivi des politiques du territoire (PLU, SCoT, schémas départementaux des carrières, etc.)	10%	
Faire vivre le SAGE	Faciliter la mise en œuvre du SAGE et coordonner, notamment les programmes "nécessitant de la transversalité"	30%	50%
	Mise en œuvre du plan de communication pour une meilleure appropriation du SAGE par les acteurs du territoire	10%	
	Animer la CLE en qualité de parlement local de l'eau, lieu privilégié de débats sur les questions de stratégie politique	10%	
Evaluer le SAGE	Rapport sur les activités de la CLE et sur l'état d'avancement du SAGE	5%	15%
	Evaluation des actions du SAGE au regard des objectifs initiaux	10%	

Source : Parc naturel régional des Caps et Marais d'Opale sur les deux SAGE du bassin côtier du Boulonnais et de l'Audomarois

4.3. Procédures de modification et de révision des SAGE approuvés

4.3.1. Réviser avec modération

Comme le montre la procédure développée dans les chapitres précédents, le SAGE est **l’aboutissement d’un long processus**, basé sur une **approche itérative, prospective et participative**. Document de planification avec des objectifs à 10 ans, le SAGE n’est **pas fait pour être révisé à court terme**.

L’énergie des acteurs doit en général plutôt être mobilisée pour mettre en œuvre le SAGE approuvé. Les retours d’expérience de SAGE ayant procédé à des **changements majeurs** de structure porteuse ou de statuts (Arc provençal, Gardons, Logne, Lez Mosson Etangs palavasiens) ont mis l’accent lors de cette procédure sur:

- Des **retards dans la mise en œuvre** du SAGE faute de structure porteuse et de moyens humains et financiers suffisants ;
- Une **démobilisation des partenaires** ne voyant pas arriver les résultats escomptés.

Ainsi avant toute démarche de modification ou de révision du SAGE, il convient d’évaluer les effets négatifs potentiels de ces procédures au regard de leur plus-value.

4.3.2. Révision ou modification ?

Un SAGE peut être révisé ou modifié. Ces deux termes ne doivent pas être confondus et leurs conséquences en matière de procédure et de surcharge de travail doivent être bien appréhendées. En effet, la procédure de modification est mise en œuvre pour des adaptations mineures, alors que celle de la révision concerne des changements majeurs.

a. La modification

Si la **modification ne porte pas atteinte aux objectifs du SAGE**, le préfet de département après avis ou sur proposition de la CLE prend un arrêté modifiant le SAGE pour la ou les parties concernées ([code de l’envir., art. L 212-7](#)).

b. La révision

En revanche, si les changements sont substantiels et modifient en profondeur tout ou une partie du SAGE, il est procédé à la révision du document. Il existe deux cas de figure de la révision :

- Le **changement majeur de tout ou partie du SAGE**, lié à une refonte des documents touchant à l’essence du SAGE (modifications des objectifs de qualité visés pour des masses d’eau, changement des débits minimum à respecter ...), la CLE procède à la révision de tout

ou partie du schéma suivant les procédures d'élaboration, de consultation, d'enquête publique du SAGE (÷ *code de l'envir., art. L 212-9*).

- L'actualisation du SAGE au nouveau cadre réglementaire. Il s'agira notamment :

Cf fiche n°7

- de l'introduction d'un règlement ;
- de la mise en œuvre de l'évaluation environnementale dans le cadre de la mise en conformité avec la LEMA (÷ *circulaire plan et programme et code envir., art. L 122.5*). Les SAGE approuvés avant le 21 juillet 2006 et qui ne comportaient pas de rapport environnemental doivent ainsi être révisés ;
- de mise en compatibilité avec le SDAGE, révisé tous les 6 ans, en application de la DCE. Les prochaines dates de révisions sont fixées à fin 2009, 2015 et 2021. Chaque mise à jour du SDAGE peut entraîner la modification du SAGE (par le préfet) ou sa révision (par la CLE) en raison du principe de compatibilité du SAGE avec le SDAGE (÷ *code de l'envir., art. R. 212-44*). Cette mise en compatibilité du SAGE doit s'opérer dans un délai de 3 ans après la publication du SDAGE, soit fin 2012 pour le prochain SDAGE.

La procédure de révision suppose de réaliser à nouveau les consultations et de soumettre le SAGE révisé à la procédure de l'enquête publique. La procédure de révision étant relativement lourde, il est conseillé d'intégrer le plus en amont possible les éléments requis par le SDAGE et la réglementation pour éviter d'y avoir recours.

☞ *Exemple du SAGE Drôme, approuvé en 1997, qui prépare en 2008 sa révision pour répondre à la fois aux nouveaux enjeux identifiés sur le bassin versant dans le cadre de l'étude bilan du SAGE aux nouvelles exigences réglementaires et au futur SDAGE.*

Pour en savoir plus :

- 📖 Analyse et recommandations pour la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire Bretagne, Agence de l'eau Loire Bretagne, 2007
- 📖 La compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE et les SAGE, Guide d'application dans le bassin Artois-Picardie, DDE Nord, 2007
- 📖 Petit guide pratique, portée juridique et rédaction des SAGE, 2003
- 📖 Guide technique n°8 Eau et aménagement du territoire en RMC, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, octobre 2003

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/doc/guides/sage-mode-emploi-2.pdf>

📖 Sage mode d'emploi n°2, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 2002

📖 Guide méthodologique des SAGE, 1992 : Phase 2 : Démarche d'élaboration du SAGE

http://www.gesteau.eaufrance.fr/documentation/guides/GM_part4bis.html

📖 Le guide et le Kit PPEau, DIREN PACA

<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/SOMMAIRE.pdf>

📖 SAGE Mauldre

<http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/sage.php?id=SAGE03014>

📖 SAGE Basse vallée de l'Ain

Références bibliographiques :

GENERALITES

-  Guide méthodologique des SAGE : Phase 2 : Démarche d'élaboration du SAGE, Ministère de l'environnement, 1992
-  Sage mode d'emploi n°1, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 1997
-  Sage mode d'emploi n°2, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, 2002
-  Guide technique n°8 Eau et aménagement du territoire en RMC, Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse, octobre 2003
-  Planification participative de bassin : Analyse des conditions d'émergence et des modalités d'élaboration des SAGE, volume n°1, S. Allain - INRA, septembre 2002
-  Analyse et recommandations pour la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire Bretagne, Agence de l'eau Loire Bretagne, 2007
-  Le guide et le Kit PPEau, DIREN PACA
<http://www.paca.ecologie.gouv.fr/docHTML/PPEau/SOMMAIRE.pdf>

METHODOLOGIE IDENTIFICATION

-  Cadre d'analyse de prise en compte des milieux naturels aquatiques dans les projets et avant-projet de SAGE, DIREN Ile de France, Agence de l'eau Seine Normandie, 2004
-  Les zones humides du bassin de la Sèvre nantaise, guide d'information et d'identification locale à l'usage des collectivités, Institut Interdépartemental du Bassin de la Sèvre-nantaise, 2007
-  Synthèse de la journée technique d'information et d'échanges, Association Rivières Rhône Alpes, Ouvrages hydrauliques 2007
-  Guide méthodologique pour l'identification des secteurs à zones humides fonctionnelles et prioritaires pour la gestion de l'eau, Agence de l'Eau Adour-Garonne, 2007
-  Guide méthodologique pour un zonage départemental de l'érosion des sols, INRA/BRGM, 2007
http://www.inra.fr/prodinra/pinra/data/2007/09/PROD2007cbdc21ad_20070907114538963.pdf
-  Synthèse nationale des états des lieux est disponibles sous le site Eau France, 2004
http://www.eaufrance.fr/docs/dce2004/R_DCE_1_0_0.htm

-  Méthodologie d'élaboration et résultats de ce scénario tendanciel à l'horizon 2015 pour le bassin Seine-Normandie
<http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=4011>
-  Rapports d'état des lieux des districts hydrographiques réalisés par les agences de l'eau
- *Corse* : www.corse.eaufrance.fr
 - *Escaut* : www.eau-artois-picardie.fr/
 - *Adour-Garonne* : dce.eau-adour-garonne.fr/
 - *Loire* : www.eau-loire-bretagne.fr/
 - *Meuse* : www.eau2015-rhin-meuse.fr/
 - *Rhin* : www.eau2015-rhin-meuse.fr/
 - *Rhône* : www.rhone-mediterranee.eaufrance.fr
 - *Sambre* : www.eau-artois-picardie.fr/
 - *Seine* : www.ile-de-france.ecologie.gouv.fr
 - *Guadeloupe* : www.guadeloupe.ecologie.gouv.fr/
 - *Martinique* : www.martinique.ecologie.gouv.fr/
 - *Réunion* : www.comitedebassin-reunion.org
 - *Guyane* : www.guyane.ecologie.gouv.fr
-  Synthèse nationale des états des lieux - site Eau France :
http://www.eaufrance.fr/docs/dce2004/R_DCE_1_0_0.htm

DOCUMENTS DU SAGE

-  Projet de SAGE Huisne
<http://www.sagehuisne.org/>
-  Projet de SAGE Orge Yvette
<http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/sage.php?id=SAGE03014>
-  SAGE Mauldre
<http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/sage.php?id=SAGE03014>
-  SAGE Basse vallée de l'Ain
<http://www.bassevalleedelain.com/avancement.php>
-  SAGE Yser
<http://www.gesteau.eaufrance.fr/sage/sage.php>
<http://sageyser.over-blog.com/articles-blog.html>
-  Projet de PAGD Est Lyonnais
<http://www.sage-est-lyonnais.fr/>
-  Projet de PAGD sage estuaire de la Loire
<http://www.loire-estuaire.org/sage/accueil.htm>

MISE EN ŒUVRE DES SAGE

-  La compatibilité des documents d'urbanisme avec le SDAGE et les SAGE, Guide d'application dans le bassin Artois-Picardie, DDE Nord, 2007
-  Analyse et recommandations pour la mise en œuvre des SAGE sur le bassin Loire Bretagne, Agence de l'eau Loire Bretagne, 2007
-  Guide technique n°8 Eau et aménagement du territoire en RMC, octobre 2003

COMMUNICATION

-  Les conditions de l'institution et de l'animation d'une gestion de l'eau par bassin versant ou système aquifère, DIREN Ile de France, ENGREF, 2006
-  Guide méthodologique Pour le SAGE animer la concertation et la communication, Agence de l'eau Loire-Bretagne, 2001

JURIDIQUE

-  Portée juridique et rédaction des SAGE, petit guide pratique, Agences de l'eau, DIRENs, CSP, MEDD, 2003
-  Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 de transposition de la directive <http://www.legifrance.gouv.fr/>
-  Directive dite « Plan et Programmes » (ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004) <http://www.legifrance.gouv.fr/>
-  Textes juridiques sur les SAGE <http://texteau.ecologie.gouv.fr/texteau/>

Lexique :

Adapté du Glossaire national DCE²⁴

Aires d'alimentation de captages

Elles sont définies sur des bases hydrologiques ou hydro-géologiques²⁵. L'aire d'alimentation d'un captage d'eau potable (prise d'eau superficielle ou captage d'eau souterraine) correspond aux surfaces sur lesquelles l'eau qui s'infiltré ou ruisselle participe à l'alimentation de la ressource en eau dans laquelle se fait le prélèvement, cette ressource étant actuellement utilisée pour l'alimentation en eau potable ou susceptible de l'être dans le futur.

La délimitation d'une zone de protection [d'une aire d'alimentation de captages] vise à protéger tout ou partie de l'aire d'alimentation des captages vis-à-vis des pressions d'origine agricole (pollutions diffuses ou prélèvements pour l'irrigation).

Cette zone de protection peut être, pour un effet maximal, assimilée à la totalité de l'aire d'alimentation des captages. Dans la pratique, ce principe devra être nuancé en fonction de la taille et du fonctionnement hydrologique des AAC, la nature des pressions identifiées et de la situation des captages vis à vis des ces pressions. Différents périmètres emboîtés disposant de niveaux de protection décroissants pourront être définis.

Analyse économique

Il s'agit du recours à des méthodes d'analyse et à des instruments économiques pour contribuer à la définition des politiques de gestion de l'eau. Cet apport de l'économie intervient :

- au stade de l'état des lieux, afin d'évaluer le poids économique des usages de l'eau dans le district (usages urbains et domestiques, agricoles, industriels, touristiques, écologiques, etc.) et d'estimer le niveau de recouvrement des coûts des services ;
- lors du choix des mesures à mettre en œuvre (optimisation du programme par l'analyse du coût et de l'efficacité de chaque mesure).

Bon état

C'est l'objectif à atteindre pour l'ensemble des eaux en 2015 (sauf report de délai ou objectifs moins stricts). Le bon état d'une eau de surface est atteint lorsque son état écologique et son état chimique sont au moins "bons". Le bon état d'une eau souterraine est atteint lorsque son état quantitatif et son état chimique sont au moins "bons".

Bon état chimique

L'état chimique est l'appréciation de la qualité d'une eau sur la base des concentrations en polluants incluant notamment les substances prioritaires. L'état chimique comporte deux classes : bon et mauvais.

Le bon état chimique d'une eau de surface est atteint lorsque les concentrations en polluants ne dépassent pas les normes de la qualité environnementale.

²⁴ <http://www.cig.ensmp.fr/~hydro/TER/040421GlossaireDCE.pdf>

²⁵ Le décret n° 2007-882 du 14.05.07 renvoie, pour la définition des zones de protection des aires d'alimentation de captages, au 5° du II de l'article L.2111-3 du code de l'environnement. Cet article vise les zones « où il est nécessaire d'assurer la protection quantitative et qualitative des aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière pour l'approvisionnement actuel ou futur... ».

La norme de qualité environnementale est la concentration d'un polluant dans le milieu naturel qui ne doit pas être dépassée, afin de protéger la santé humaine et l'environnement.

Le bon état chimique d'une eau souterraine est atteint lorsque les concentrations de polluants ne montrent pas d'effets d'entrée d'eau salée, ne dépassent pas les normes de qualité et n'empêchent pas d'atteindre les objectifs pour les eaux de surface associées.

Bon état écologique

L'état écologique est l'appréciation de la structure et du fonctionnement des écosystèmes aquatiques associés aux eaux de surface. Il s'appuie sur ces critères appelés éléments de qualité qui peuvent être de nature biologique (présence d'êtres vivants végétaux et animaux) ou physico-chimique.

L'état écologique comporte cinq classes : très bon, bon, moyen, médiocre et mauvais. Pour chaque type de masse de d'eau il se caractérise par un écart aux conditions de références qui sont les conditions représentatives d'une eau de surface pas ou très peu influencée par l'activité humaine. Les conditions de références peuvent être concrètement établies au moyen d'un réseau de référence constitué d'un ensemble de sites de référence. Si pour certains types de masses d'eau il n'est pas possible de trouver des sites répondant aux critères ci-dessus, les valeurs de référence pourront être déterminées par modélisation ou avis d'expert.

Le très bon état écologique est défini par de très faibles écarts dus à l'activité humaine par rapport aux conditions de référence du type de masse d'eau considéré.

Le bon état écologique est défini par de faibles écarts dus à l'activité humaine par rapport aux conditions de référence du type de masse d'eau considéré. Les limites de la classe bon état sont établies sur la base de l'exercice d'inter étalonnage européen.

Bon état quantitatif

L'état quantitatif est l'appréciation de l'équilibre entre d'une part les prélèvements et les besoins liés à l'alimentation des eaux de surface, et d'autre part la recharge naturelle d'une masse d'eau souterraine.

L'état quantitatif comporte deux classes : bon et médiocre.

Le bon état quantitatif d'une eau souterraine est atteint lorsque les prélèvements ne dépassent pas la capacité de renouvellement de la ressource disponible, compte tenu de la nécessaire alimentation des écosystèmes aquatiques de surface, des sites et zones humides directement dépendants.

Bon potentiel écologique

Objectif spécifique aux masses d'eau artificielles et aux masses d'eau fortement modifiées.

Le potentiel écologique d'une masse d'eau artificielle ou fortement modifiée est défini par rapport à la référence du type de masses d'eau de surface le plus comparable. Par rapport aux valeurs des éléments de qualité pour le type de masses d'eau de surface le plus comparable, les valeurs du bon potentiel tiennent compte des caractéristiques artificielles ou fortement modifiées de la masse d'eau. Le potentiel écologique comporte quatre classes : bon, moyen, médiocre et mauvais.

Compatibilité

L'obligation de compatibilité implique qu'il n'y ait pas de contrariété majeure entre la norme supérieure et la mesure d'exécution.

Conformité

L'obligation de conformité interdit toute différence entre la norme supérieure et la norme subordonnée.

Décisions administratives dans le domaine de l'eau

Décisions édictées par une autorité administrative (Etat, services déconcentrés ou collectivités territoriales) citées en annexe III de la circulaire du 21 avril 2008 relative aux SAGE.

Disposition

Action de régler quelque chose, d'en disposer ou de prévoir des résultats.

District hydrographique

Zone terrestre et maritime composée d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques ainsi que des eaux souterraines et côtières associées, identifiée selon la DCE comme principale unité pour la gestion de l'eau. Pour chaque district doivent être établis un état des lieux, un programme de surveillance, un plan de gestion (SDAGE révisé) et un programme de mesures.

Hydromorphologie

Etude de la morphologie et de la dynamique des cours d'eau, notamment l'évolution des profils en long et en travers, et du tracé planimétrique : capture, méandres, anastomoses etc.

Impact

Les impacts sont la conséquence des pressions sur les milieux : augmentation des concentrations en phosphore, perte de la diversité biologique, mort de poisson, augmentation de la fréquence de certaines maladies chez l'homme, modification de certaines variables économiques...

Maîtrise d'ouvrage ou maître d'ouvrage

Le maître d'ouvrage ou la maîtrise d'ouvrage est le donneur d'ordre au profit de qui l'ouvrage est réalisé. Le maître d'ouvrage est une personne morale (administration, entreprise, etc.).

Masse d'eau

Portion de cours d'eau, canal, aquifère, plan d'eau ou zone côtière homogène. Il s'agit d'un découpage élémentaire des milieux aquatiques destinée à être l'unité d'évaluation de la DCE.

Une masse de surface est une partie distincte et significative des eaux de surface, telles qu'un lac, un réservoir, une rivière, un fleuve ou un canal, une partie de rivière, de fleuve ou de canal, une eau de transition ou une portion d'eaux côtières. Pour les cours d'eau la délimitation des masses d'eau est basée principalement sur la taille du cours d'eau et la notion d'hydroécocoréion.

Les masses d'eau sont regroupées en types homogènes qui servent de base à la définition de la notion de bon état. Une masse d'eau souterraine est un volume distinct d'eau souterraine à l'intérieur d'un ou de plusieurs aquifères.

Objectifs environnementaux

La directive cadre impose quatre objectifs environnementaux majeurs que sont :

- la non détérioration des ressources en eau,
- l'atteinte du " bon état " en 2015,
- la réduction ou la suppression de la pollution par les " substances prioritaires ",
- le respect de toutes les normes, d'ici 2015 dans les zones protégées.

Participation du public

Démarche, prévue par la DCE, d'implication du public dans le processus de mise en application de la DCE. Elle inclut notamment la réalisation de consultations du public sur :

- le programme de travail de la révision du SDAGE,
- les questions importantes sur le bassin hydrographique,
- le projet de SDAGE.

Pression

Exercice d'une activité humaine qui peut avoir une incidence sur les milieux aquatiques. Il peut s'agir de rejets, prélèvements d'eau, artificialisation des milieux aquatiques, capture de pêche...

Programme de mesures

Document à l'échelle du bassin hydrographique comprenant les mesures (actions) à réaliser pour atteindre les objectifs définis dans le SDAGE révisé dont les objectifs environnementaux de la DCE.

Les mesures sont des actions concrètes assorties d'un échéancier et d'une évaluation financière. Elles peuvent être de nature réglementaire, financière ou contractuelle.

Le programme de mesures intègre :

- les mesures de base, qui sont les dispositions minimales à respecter, à commencer par l'application de la législation communautaire et nationale en vigueur pour la protection de l'eau. L'article 11 et l'annexe VI de la DCE donnent une liste des mesures de base.
- les mesures complémentaires, qui sont toutes les mesures prises en sus des mesures de base pour atteindre les objectifs environnementaux de la DCE.

L'annexe VI de la DCE donne une liste non exhaustive de ces mesures qui peuvent être de natures diverses : juridiques, économiques, fiscales, administratives, etc.

Programme de surveillance de l'état des eaux

Ensemble des dispositions de suivi de la mise en œuvre de la DCE à l'échelle d'un bassin hydrographique permettant de dresser un tableau cohérent et complet de l'état des eaux. Ce programme inclut :

- des contrôles de surveillance qui sont destinés à évaluer les incidences de l'activité humaine et les évolutions à long terme de l'état des masses d'eau.
- des contrôles opérationnels qui sont destinés à évaluer l'état et l'évolution des masses d'eau présentant un risque de ne pas atteindre les objectifs environnementaux
- des contrôles d'enquête qui sont destinés à identifier l'origine d'une dégradation de l'état des eaux.

Le programme de surveillance est opérationnel depuis fin 2006.

Recours pour excès de pouvoir

Recours contentieux tendant à l'annulation d'une décision administrative et fondé sur la violation par cette décision d'une règle de droit. Il a pour effet d'assurer le respect de la légalité.

Récupération des coûts

Principe promu par la DCE et visant à ce que les utilisateurs de l'eau supportent autant que possible – principalement au travers du prix de l'eau- les coûts induits par leurs utilisations de l'eau : investissements, coûts de fonctionnement et d'amortissement, coûts environnementaux, etc.

Ce principe est aussi appelé "recouvrement" des coûts, même si la "récupération" des coûts est le terme officiel de la directive. La DCE fixe deux objectifs aux Etats membres en lien avec le principe de récupération des coûts :

- pour fin 2004, dans le cadre de l'état des lieux : évaluer le niveau actuel de récupération, en distinguant au moins les trois secteurs économiques : industrie, agriculture et ménages ;
- pour 2010 : tenir compte de ce principe, notamment par le biais de la tarification de l'eau.

Si la directive a une exigence de transparence du financement de la politique de l'eau, en revanche, elle ne fixe pas d'obligation de récupération totale des coûts sur les usages.

Scénario d'évolution ou scénario tendanciel

Ensemble d'hypothèses destinées à évaluer les pressions (et donc l'état des eaux). Il permet d'évaluer la qualité future des milieux aquatiques et s'obtient en prolongeant les tendances et logiques d'équipements actuelles et en appliquant la réglementation existante.

Stratégie

Elle consiste à la définition d'actions cohérentes intervenant selon une logique séquentielle pour réaliser ou pour atteindre un ou des objectifs. Elle se traduit ensuite, au niveau opérationnel en dispositions par domaines et par périodes, y compris éventuellement des plans alternatifs utilisables en cas d'évènements changeant fortement la situation.

Unité hydrographique

Périmètre défini dans le SDAGE, approuvé en 1996, et pouvant faire l'objet d'un SAGE ou d'autres actions concertées cohérentes.

Zones d'érosion [concernées par le décret n° 2007-882 du 14.05.07]

Elles englobent les zones où l'érosion des sols est susceptible de provoquer des dégâts à l'aval [antérieurement visées par le décret n° 2005-117 du 7 février 2005, relatif à la protection des risques contre l'érosion].

Elles comprennent également les zones où l'érosion diffuse peut être à l'origine d'une pollution des eaux superficielles, sous forme de matières en suspension et de composés minéraux ou organiques solubilisés ou adsorbés (nitrates, phosphates, pesticides...) à l'origine, le cas échéant, de phénomènes d'eutrophisation.

Zone humide

"On entend par zone humide tout terrain, exploité ou non, habituellement inondé ou gorgé d'eau douce, salée ou saumâtre de façon permanente ou temporaire ; la végétation, quand elle existe, y est dominée par des plantes hygrophiles pendant au moins une partie de l'année" (article L.211-1 du code de l'environnement). Il s'agit par exemple des tourbières, des marais, des lacs, des lagunes.

Zones humides d'intérêt environnemental particulier

Outre leur nature de zone humide, leur intérêt pour la gestion intégrée du bassin versant, la ressource en eau, la biodiversité, les paysages, la valorisation cynégétique ou touristique justifie une délimitation et la mise en oeuvre d'un programme d'action (mesures de gestion par les exploitants agricoles ou les propriétaires fonciers, aménagements par les collectivités territoriales ou leurs groupements...)

Fiches thématiques

Fiche n°1 : Logigramme de procédure

Fiche n°2 : Zones et cartographie

Fiche n°3 : Evaluation environnementale

Fiche n°4 : Analyse économique

Fiche n°5 : SAGE et comité de bassin

Fiche n°6 : SAGE et urbanisme

Fiche n°7 : Révision/modification des SAGE - phase transitoire

Fiche n°8 : Présentation GEST'EAU