

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Ministère de l'écologie, du développement
durable,
des transports et du logement

Direction générale de l'aménagement, du
logement et de la nature

Sous-direction de l'action territoriale, de la
législation de l'eau et des matières premières

Bureau de planification et de l'économie de l'eau

(Texte non paru au journal officiel)

Circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des schémas d'aménagement et de
gestion des eaux

NOR : DEVL1108399C

La ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Pour exécution :

Préfets coordonnateurs de bassin

- Directeurs généraux des agences de l'eau

Préfets de régions

- Directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement

Préfets de départements

- Directeurs départementaux des territoires

- Directeurs départementaux des territoires et de la mer

Préfets maritimes

Pour information :

- SG (SPES / DAJ)

- Directions inter-régionales de la mer

- Présidents des comités de bassin

- Présidents des commissions locales de l'eau

- Directeur général de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques

- Directeurs des offices de l'eau

Résumé : Élaboration et mise en œuvre des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) après approbation des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fin 2009.

Catégorie : mesure d'organisation des services retenue par le ministre pour la mise en œuvre des dispositions dont il s'agit.	Domaine : Écologie, Développement Durable
Mots clés liste fermée : <Energie_Environnement/>	Mots clés libres : Eau, Planification, SAGE
Textes de référence : Articles L.212-1(X) et L.212-3 à L.212-11 du code de l'environnement Articles R.212-26 à R.212-47 du code de l'environnement Circulaire DE/SDATCP/BDCP/n°10 du 21 avril 2008 sur les schémas d'aménagement et de gestion des eaux	
Circulaire(s) abrogée(s)	
Date de mise en application	

Pièces annexes : 10			
La compatibilité des SAGE avec les SDAGE			
La rédaction et la portée juridique des documents du SAGE			
Les SAGE identifiés comme nécessaires dans les SDAGE			
La compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les SAGE			
Les procédures d'élaboration, de consultation et d'approbation des SAGE			
Les SAGE mis en œuvre – rôle des EPTB			
Les SAGE, outils de gestion quantitative de la ressource			
Les SAGE et les zones humides			
Les SAGE en révision			
Support pratique pour la rédaction du règlement d'un SAGE			
N° d'homologation Cerfa :			
Publication	<input checked="" type="checkbox"/> BO	<input checked="" type="checkbox"/> Site « circulaires.gouv.fr »	<input type="checkbox"/> Non publiée

Dans le cadre de l'application de la directive cadre sur l'eau (DCE)¹, les préfets coordonnateurs de bassin ont approuvé les SDAGE² et arrêté les programmes de mesures fin 2009. Ces programmes identifient les grands types d'actions à mener au cours du cycle de gestion 2010-2015 pour atteindre les objectifs fixés par les SDAGE, en particulier pour l'ensemble de la France le bon état écologique (ou le bon potentiel) de deux tiers des masses d'eau tel que fixé par la loi "Grenelle I"³.

Ces documents ont été élaborés en large concertation avec les acteurs de l'eau des bassins concernés, en particulier au sein des commissions territoriales des comités de bassin et des commissions locales de l'eau (CLE) auxquelles je veux rendre un hommage appuyé pour leur travail.

Le cap est désormais fixé mais la tâche la plus difficile commence pour que la mise en œuvre des SDAGE soit effective. Je considère que les SAGE⁴ constituent un instrument essentiel de cette mise en œuvre, en déclinant concrètement les orientations et les dispositions des SDAGE, en les adaptant aux contextes locaux.

A cette fin, le législateur a renforcé le contenu et la portée juridique des SAGE par la LEMA⁵ en y intégrant en particulier un règlement opposable aux tiers, ce qui entraîne une obligation de conformité des décisions ou actes administratifs pris dans le domaine de l'eau à ce règlement.

La présente circulaire, accompagnée de 10 annexes pratiques, complète les instructions données dans celle du 21 avril 2008, et a vocation à aider vos services dans la mise en œuvre des principales évolutions issues de la LEMA (en particulier le contenu du SAGE et sa portée juridique). Au-delà de ces éléments techniques, je voudrais pour ma part appeler votre attention sur 4 points essentiels :

- la nécessité pour vos services de se concentrer sur deux priorités : la mise en route des SAGE « nécessaires » et la révision des SAGE approuvés avant la LEMA ;
- le soin à apporter à la qualité de rédaction des SAGE pour garantir leur sécurité juridique et leur opérationnalité ;
- la cohérence nécessaire entre les différents outils juridiques ou contractuels mis à votre disposition sur un même territoire ;
- l'opportunité de renforcer l'association des présidents de CLE à vos décisions dans le domaine de l'eau.

La nécessité de se concentrer sur la mise en route des SAGE « nécessaires » et la révision des SAGE approuvés avant la LEMA

Les SDAGE ont identifié 18 nouveaux sous-bassins sur lesquels la mise en place d'un SAGE a été jugée nécessaire pour atteindre les objectifs fixés. Avec ces nouveaux SAGE, plus de 160 SAGE recouvrant près de 50 % du territoire national sont en phase d'émergence, d'élaboration ou de mise en œuvre. Toutefois, à ce jour, seulement 54 SAGE ont été approuvés et les temps d'élaboration apparaissent souvent trop longs.

¹ Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000.

² Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

³ Loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁴ Schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

⁵ Loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006.

Sans freiner les initiatives locales qui pourraient voir le jour, les services de l'Etat doivent se consacrer à la révision des SAGE approuvés et à la mise en œuvre des SAGE déjà identifiés, pour parvenir à leur approbation rapide. La seule exception à ce principe concerne les SAGE dans les territoires littoraux dont je souhaite le développement, conformément aux engagements du Grenelle de la mer et de la directive cadre stratégique pour le milieu marin (DCSMM) qui nous conduisent à renforcer le lien entre terre et mer, en particulier vis à vis des pollutions d'origine tellurique. Couvrir les deux tiers du littoral français par des SAGE d'ici dix ans me semble à cet égard un objectif pertinent et accessible.

Les SAGE « nécessaires » (cf. annexe 3) devront avoir été approuvés ou, à tout le moins, avoir fait l'objet de l'enquête publique prévue à l'article L.212-6 du code de l'environnement avant fin 2015. Aussi, je vous demande de prendre dans les meilleurs délais les arrêtés de délimitation de périmètre et de création de la commission locale de l'eau et d'œuvrer à la mise en place rapide d'une structure porteuse en menant les concertations nécessaires avec les élus locaux. En l'absence de structure porteuse opérationnelle à court terme, et dans l'attente de sa mise en place, vous veillerez à ce que les travaux de la commission locale de l'eau puissent démarrer sans délai grâce à une implication forte des services de l'Etat et, le cas échéant, le portage des études nécessaires par l'agence de l'eau.

Pour ce qui concerne les SAGE en cours d'élaboration (cf. annexe 5), de nombreuses études ayant été produites dans le cadre de l'élaboration des SDAGE, la production de données complémentaires doit être lancée de manière sélective, afin de ne pas conduire à un délai d'élaboration démesuré.

Enfin, une attention particulière doit être apportée à la révision obligatoire, avant fin 2012, des SAGE approuvés dans les formes antérieures à la LEMA et à la mise en compatibilité, si nécessaire, des SAGE avec les SDAGE (cf. annexes 1 et 9). Il vous appartient d'alerter les présidents de CLE sur l'amoindrissement, voire la perte de valeur juridique d'un SAGE qui ne serait pas conforme aux dispositions de la LEMA.

En tous les cas, je vous demande de vous assurer que les délais qui s'imposent à l'Etat dans la conduite des procédures soient respectés. Vous veillerez, en particulier, à ce que les modifications de composition des CLE soient bien effectuées dans les deux mois suivant la vacance des sièges concernés. Il n'est pas acceptable de constater que certaines commissions aient été modifiées près de deux ans après les élections municipales de mars 2008.

Le soin à apporter à la qualité de rédaction des SAGE pour garantir leur sécurité juridique et leur opérationnalité

Sur la base de l'état des lieux, le PAGD fixe des objectifs, des orientations et des dispositions de nature à encadrer les décisions de l'Etat et des collectivités territoriales par rapport aux enjeux fondamentaux de gestion de l'eau sur le périmètre du SAGE. Il précise les délais et les conditions dans lesquels les décisions ou actes administratifs pris dans le domaine de l'eau⁶ doivent être rendus compatibles⁷. De plus, en fonction des priorités qu'il définit, les opérations qui présentent le plus grand risque d'atteinte à la ressource en eau et aux milieux aquatiques peuvent faire l'objet des mesures prescrites par le règlement.

Une fois le SAGE approuvé, les services concernés devront vérifier et, si nécessaire, mettre en compatibilité avec le SAGE, les décisions ou actes administratifs pris dans le domaine de l'eau (concernant notamment les installations, ouvrages, travaux et activités (IOTA) ou les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) ... cf. annexe 2).

Compte tenu de l'importance de ces documents, je vous demande de veiller tout particulièrement à la qualité de rédaction du PAGD et du règlement du SAGE lors de leur élaboration. Il convient que les services de l'Etat, en particulier les services de police de l'eau, compte-tenu de leur connaissance et de leur pratique de la réglementation, s'impliquent dans cette rédaction et veillent au caractère opérationnel des formulations juridiques (cf. annexe 10).

La cohérence nécessaire entre les différents outils juridiques ou contractuels sur un même territoire

Pour la mise en œuvre des SDAGE, différents outils réglementaires ou contractuels peuvent être mobilisés sur le territoire d'un SAGE (plans d'actions sur des zones soumises à contraintes environnementales, programmes d'action nitrates, plans de restauration de la continuité écologique, programmes de résorption des déficits quantitatifs...). Il importe que ces outils soient mis en œuvre avec le souci de la complémentarité et de la lisibilité vis à vis des usagers.

⁶ La liste informative des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau figure dans l'annexe III de la circulaire du 21 avril 2008 sur les SAGE.

⁷ Voir la définition de la notion de compatibilité faite dans l'annexe 1.

Ce principe vaut notamment vis à vis de la possibilité donnée aux SAGE d'identifier - dans le PAGD - un certain nombre de zones humides et - à travers son règlement - de définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage (*annexes 7 et 8*).

Par ailleurs, en cohérence avec les principes définis dans la « convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable en cohérence avec la restauration des milieux aquatiques suite au Grenelle de l'Environnement », du 23 juin 2010, je vous demande de veiller tout particulièrement à la conciliation des deux objectifs visés par cette charte au sein de la CLE, en tant que de besoin dans des structures de concertation ad'hoc.

L'opportunité de renforcer l'association des présidents de CLE à vos décisions dans le domaine de l'eau

Parce qu'ils en sont des acteurs essentiels, je vous demande de veiller à une parfaite information des présidents de CLE sur les initiatives que vous prenez dans la déclinaison de la politique de l'eau. Ainsi, vous leur transmettez au moment opportun, copie des plans d'actions pluriannuels et des plans de contrôle de la MISE (ou la MISEN).

La réglementation ne prévoit pas de consultation de la CLE sur les dossiers de demande d'autorisation d'une ICPE. Cependant, pour des projets bien identifiés, qui comporteraient des enjeux importants vis-à-vis des milieux aquatiques, l'avis de la CLE pourra être sollicité sur la compatibilité vis-à-vis du SAGE, de manière informelle et dans le respect des délais, avant que ne soit prise votre décision.

Je n'ignore pas que ces activités relatives aux SAGE constituent une mission lourde en unités d'œuvre. Il convient donc que les services composant la MISE (ou la MISEN) sous votre autorité aient le souci de définir des priorités pour les différentes tâches à accomplir et fassent preuve de pragmatisme dans leurs interventions. De même, il convient d'évaluer les moyens financiers nécessaires pour atteindre les objectifs du SAGE (c'est le PAGD qui définit les conditions de réalisation des objectifs, notamment en évaluant les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre), avec le souci de l'efficacité des mesures prescrites.

Je demande à Monsieur le préfet de la région Corse d'informer la Collectivité territoriale de Corse de la présente circulaire.

Vous voudrez bien me faire part de toute difficulté rencontrée dans la mise en œuvre de la présente circulaire, qui sera publiée au bulletin officiel du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Fait, le

Pour la ministre et par délégation,
Le Secrétaire général


Jean-François MONTEILS
- 4 MAI 2011

Pour la ministre et par délégation,
La directrice de l'eau et de la biodiversité



Odile GAUTHIER

Table des annexes

Annexe 1 : La compatibilité des SAGE avec les SDAGE	p 6
Annexe 2 : La rédaction et la portée juridique des documents du SAGE	p 8
Annexe 3 : Les SAGE identifiés comme nécessaires dans les SDAGE	p 11
Annexe 4 : La compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les SAGE	p 14
Annexe 5 : Les procédures d'élaboration, de consultation et d'approbation des SAGE	p 15
Annexe 6 : Les SAGE mis en œuvre – rôle des EPTB	p 17
Annexe 7 : Les SAGE, outils de gestion quantitatif de la ressource	p 19
Annexe 8 : Les SAGE et les zones humides	p 20
Annexe 9 : Les SAGE en révision	p 24
Annexe 10 : Support pratique pour la rédaction du règlement d'un SAGE	p 25

Annexe 1 : la compatibilité des SAGE avec les SDAGE

Les dispositions des SDAGE et des programmes de mesures

Fin 2009, les 12 SDAGE et leurs programmes de mesures (PDM) ont été arrêtés par les préfets coordonnateurs de bassin en application de la DCE. Ces derniers identifient les grands types d'actions à mener au cours du cycle de gestion 2010-2015 pour atteindre les objectifs fixés par les SDAGE.

Les acteurs locaux déclinent ces programmes de mesures en apportant les précisions opérationnelles quant à la nature exacte des actions, aux maîtres d'ouvrages, aux modalités de financement et aux échéances précises de mise en œuvre. Les missions inter-service de l'eau (MISE) ou les MISEN sont chargées de réaliser les plans d'actions opérationnels territorialisés (PAOT) correspondants, en associant les acteurs locaux et en particulier les CLE.

Ces commissions sont des relais essentiels de la gestion de l'eau au niveau du sous-bassin. Elles doivent être le lieu où les acteurs locaux, par un travail concerté, partagé et transparent peuvent établir un véritable projet de territoire pour mettre en œuvre une politique de gestion pérenne et durable de la ressource en eau, des milieux aquatiques et des zones humides.

Dans cette perspective, les services de bassin (agences de l'eau et DREAL de bassin) élaborent, en tant que de besoin, des documents d'aide à la lecture des SDAGE sous forme de grilles d'analyse ou des fiches méthodologiques sur la base des orientations et des dispositions de leur SDAGE.

En application de l'article L.212-3 du code de l'environnement, les SAGE doivent être compatibles avec les SDAGE ou rendus compatibles dans un délai de trois ans.

Pour atteindre le bon état ou le bon potentiel écologiques de deux tiers des masses d'eau pour l'ensemble de la France d'ici 2015 fixé par la loi "Grenelle I", et afin de réaliser les objectifs fixés dans les SDAGE, les SAGE (PAGD et règlement) doivent permettre l'amélioration de l'état des eaux et des milieux aquatiques. Leur mise à jour doit donc se faire dans les meilleurs délais afin que leur mise en œuvre puisse contribuer pleinement à l'atteinte de ces objectifs.

La notion de compatibilité

Si la notion de compatibilité n'est pas précisément définie par la loi, la doctrine et la jurisprudence permettent de la distinguer de celle de conformité. La compatibilité du SAGE au SDAGE se rapporte aux orientations fondamentales, aux dispositions et aux objectifs de bon état des masses d'eau du SDAGE.

Un document est compatible avec un document de portée supérieure lorsqu'il n'est pas contraire aux orientations ou aux principes fondamentaux de ce document et qu'il contribue, même partiellement, à leur réalisation. La notion de compatibilité tolère donc une marge d'appréciation par rapport au contenu du SDAGE et n'implique pas un respect à la lettre de toutes ses dispositions, au contraire de la notion de conformité. L'autorité administrative vérifie cette absence de contrariété sous le contrôle du juge administratif qui jugera la différence entre les deux documents acceptable si elle ne remet pas en cause les orientations et objectifs du SDAGE.

Après chaque mise à jour des SDAGE, il revient au préfet responsable de la procédure de suivi du SAGE de s'assurer de sa compatibilité avec le SDAGE et s'il y a lieu, de modifier le schéma ou de saisir la CLE en vue de la révision de celui-ci suivant l'article R.212-44 du code de l'environnement.

Il convient ainsi de s'assurer de la compatibilité des 50 SAGE approuvés avant 2010 avec les SDAGE et, le cas échéant, de les rendre compatibles avant la fin 2012.

Tous les nouveaux SAGE doivent être compatibles avec les SDAGE et l'article R.212-38 du code de l'environnement mentionne que le comité de bassin doit vérifier cette compatibilité lors de l'examen du projet de SAGE.

Les éléments incontournables pour l'élaboration des SAGE

La compatibilité n'implique pas, par principe, une plus grande sévérité de la norme inférieure par rapport à la norme supérieure mais suppose simplement que la norme inférieure ne soit pas contraire à la norme supérieure. D'une manière générale, l'objectif d'un SAGE est de décliner les objectifs du SDAGE à une

échelle plus fine. La « sévèrisation » des normes ne doit être envisagée que pour des enjeux locaux mis en évidence et justifiés par des impératifs locaux (sensibilité des milieux, respect de l'article L.211-1, intérêt général).

Les SDAGE ont défini les orientations et les dispositions permettant de satisfaire les grands principes d'une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Ils fixent les objectifs de qualité (écologique, chimique) et de quantité à atteindre pour chaque masse d'eau du bassin (exemple : bon Etat 2015, 2021, 2027...). Ceux-ci font l'objet d'un rapportage à la Commission européenne en application de la DCE ; ils ne peuvent pas être modifiés par le SAGE.

Les SAGE doivent traduire ces éléments en objectifs territoriaux, en se basant sur les éléments suivants :

- Les orientations et dispositions du SDAGE,
- Les objectifs d'Etat des masses d'eau,
- Les objectifs quantitatifs aux points nodaux : les SAGE peuvent intégrer des points nodaux intermédiaires par rapport à ceux identifiés dans les SDAGE, en particulier si la fixation en ces points a une utilité pour atteindre les objectifs du SDAGE,
- Les pressions à l'origine des mesures du PDM retenues pour l'unité hydrographique de référence à laquelle appartient le SAGE (UHR),
- Les orientations en termes de gestion piscicole. Les SAGE peuvent s'appuyer sur les mesures prévues dans les plans départementaux pour la protection du milieu aquatique et la gestion de la ressource (PDPG), élaborés par les fédérations départementales des associations agréées de pêche et de protection du milieu aquatique, ce qui permet de donner une portée juridique au contenu de ces documents,
- Les objectifs de réduction ou suppression progressive des substances prioritaires.

Mise en compatibilité des SAGE approuvés

Le tableau ci-dessous récapitule la répartition par bassin des 50 SAGE approuvés avant 2010. Ils doivent tous être examinés.

Bassin	SAGE devant être compatibles fin 2012 avec les SDAGE
Adour Garonne	5
Artois Picardie	3
Loire Bretagne	14
Réunion	2
Rhin Meuse	3
Rhône Méditerranée	15
Seine Normandie	8
Total	50

Le préfet chargé de la procédure, en application de l'article R.212-44 du code de l'environnement, apprécie la procédure à mettre en œuvre en fonction de la nature et de l'importance des corrections à apporter au SAGE.

Si le SAGE est compatible avec le SDAGE : pas de modification.

Dans le cas contraire :

- si les modifications nécessaires à la mise en compatibilité avec le SDAGE ne portent pas atteinte aux objectifs du SAGE, le SAGE doit être **modifié** selon la procédure prévue à l'article L.212-7 du code de l'environnement,
- si les modifications nécessaires à la mise en compatibilité avec le SDAGE portent atteinte aux objectifs du SAGE, le SAGE doit être **révisé**, selon la procédure prévue à l'article L.212-9 du code de l'environnement (consultations et enquête publique).

Dans les faits, suivant la précision d'écriture des dispositions du SDAGE, la mise en compatibilité du SAGE pourra impliquer la modification du PAGD et du règlement. Ces modifications pourront ne pas porter atteinte aux objectifs du SAGE mais changer tout de même la portée juridique du document. Il paraît souhaitable de recourir alors à la procédure de révision du SAGE.

Annexe 2 : La rédaction et la portée juridique des documents du SAGE

Le SAGE est constitué d'un plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau (PAGD) et d'un règlement accompagnés de documents cartographiques.

La portée juridique du SAGE réside certes dans le règlement, mais également dans le PAGD. Il faut donc se garder de vouloir concentrer à tout prix la portée juridique du SAGE dans le seul règlement, mais privilégier une rédaction rigoureuse de celui-ci. Les dispositions qui ne sont pas inscrites dans le règlement mais dans le PAGD garderont une portée juridique forte (par compatibilité). Plus la rédaction de ces dispositions sera précise, plus le rapport de compatibilité tendra vers un rapport de conformité.

Lors de la rédaction, il est conseillé de rédiger le PAGD en identifiant au fur et à mesure les futures règles associées (du règlement). Cela permet d'assurer la cohérence des deux documents et d'identifier clairement les relations entre les règles d'une part, les objectifs et orientations du SAGE d'autre part. En axant principalement la discussion politique sur le PAGD, le règlement apparaît alors comme une déclinaison de cette politique actée par les membres de la CLE.

La justification et l'encadrement des dispositions et des objectifs (PAGD) ainsi que des règles (règlement) figurent dans le PAGD. Le règlement apparaît comme un outil de portée juridique forte et dont la mise en œuvre se justifie pour atteindre les objectifs du PAGD.

Par ailleurs, le PAGD et le règlement doivent être rédigés par la cellule d'animation de la CLE avec la participation active des services de l'Etat qui, de part leur connaissance et leur pratique de la réglementation (notamment les procédures loi sur l'eau et ICPE), devront veiller au caractère opérationnel des formulations juridiques. Cette rédaction doit être la traduction du travail local de concertation c'est-à-dire la définition en commun, entre tous les acteurs présents dans la CLE, d'une politique de territoire. L'intervention d'un cabinet juridique, ne prend son sens qu'en appui et en consolidation de ce travail, et certainement pas en substitution.

Au moment de l'élaboration du règlement, le rédacteur se pose souvent la question du positionnement de telle ou telle prescription dans le PAGD ou le règlement du SAGE. On veillera à limiter le règlement aux seules règles :

- qui entrent spécifiquement dans le champ du règlement : répartition du volume prélevable, obligation d'ouverture des vannages, épandages d'effluents agricoles, rejets/prélèvements non soumis à procédure,
- qui, dans le cadre des IOTA et des ICPE, nécessitent d'être appliquées rapidement pour satisfaire les objectifs assignés aux masses d'eau par les SDAGE.

En revanche, on veillera à bannir du règlement et à intégrer dans le PAGD toutes les prescriptions qui ne constituent pas de règles particulières d'usage de la ressource en eau. Par exemple : réalisation d'études, prescriptions relatives à la surveillance des systèmes d'assainissement.

La compatibilité des programmes, décisions ou actes administratifs dans le domaine de l'eau avec le PAGD

La dimension planificatrice du PAGD prévoit des objectifs sur la base de l'Etat des lieux, orientations et dispositions de nature à encadrer les décisions de l'Etat et des collectivités territoriales par rapport aux enjeux fondamentaux de gestion de l'eau sur le périmètre du SAGE.

Le PAGD précise « les délais et les conditions dans lesquels les décisions prises dans le domaine de l'eau⁸ par les autorités administratives doivent être rendues compatibles⁹ avec le schéma » c'est-à-dire planifie les modifications administratives (réviser le volume de prélèvement autorisé...).

En application de l'article L.214-7¹⁰ du code de l'environnement, cette mise en compatibilité concerne les ICPE. Il appartient aux services d'inspection des installations classées de bien intégrer les dispositions figurant dans les plans d'actions opérationnels et territoriaux (PAOT) qui traduisent les orientations du SDAGE, et celles figurant dans le PAGD du SAGE (notamment le volet « émission des substances dangereuses dans les rejets aqueux des ICPE »),

⁸ La liste informative des décisions administratives prises dans le domaine de l'eau figure dans l'annexe III de la circulaire du 21 avril 2008 sur les SAGE.

⁹ Voir la définition de la notion de compatibilité faite dans l'annexe 1.

¹⁰ Les installations classées pour la protection de l'environnement définies à l'article L.511-1 sont soumises aux dispositions des articles L. 211-1, L.212-1 à L.212-11...

la réduction des prélèvements, la réduction des flux de polluants...), par le biais d'arrêtés préfectoraux complémentaires aux arrêtés initiaux.

Une prochaine circulaire sous le double timbre DGALN/DGPR, à destination commune des services instructeurs des dossiers IOTA et ICPE, précisera les règles et les priorités à mettre en œuvre pour que les objectifs figurant explicitement dans les PAOT soient bien pris en compte et permettent d'aboutir à une révision cohérente et efficace des décisions ou actes administratifs en vigueur ayant un impact sur le milieu aquatique.

La relation entre le règlement et les tiers

S'il est admis que le SAGE dès l'origine a été opposable à l'administration entendue au sens large (déconcentrée/décentralisée) dans le sens où il s'impose à celle-ci s'agissant des programmes et des décisions pris dans le domaine de l'eau, la loi a désormais introduit la notion d'opposabilité aux tiers du règlement du SAGE et de ses documents cartographiques.

En effet, le règlement et ses documents cartographiques, sont opposables aux tiers dès la publication de l'arrêté portant approbation du schéma. Il définit des mesures précises d'opposabilité directe permettant la réalisation des objectifs exprimés dans le PAGD, identifiés comme majeurs et nécessitant l'instauration de règles supplémentaires pour atteindre le bon Etat ou les objectifs de gestion équilibrée de la ressource.

Ainsi, un tiers pourrait être amené dans le cadre d'un contentieux à invoquer l'illégalité d'une opération qui ne serait pas conforme aux mesures prescrites par le règlement.

Le SAGE est un document qui relève de la législation sur l'eau. A ce titre, le règlement du SAGE ne peut pas édicter de normes réglementaires dans un domaine relevant d'une autre législation (exemple : il ne peut pas édicter de règles relatives à l'urbanisme puisqu'elles relèvent de la compétence des PLU, SCOT et carte communale...).

• Conditions générales d'application des règles

Les règles édictées dans un SAGE devront explicitement être traduites dans les décisions prises au titre de la loi sur l'eau et de la législation relative aux ICPE. Il s'agit d'un rapport de conformité qui s'impose aux régimes de déclaration, d'enregistrement ou d'autorisation. Ainsi, l'attention des services de police de l'eau est attirée sur la nécessaire adéquation de la politique d'opposition à déclaration au règlement du SAGE.

En vertu des articles L.212-5-2 et R.212-48 du code de l'environnement, le non-respect des règles, c'est-à-dire leur absence ou leur défaut de traduction dans les actes concernés peut être sanctionné d'une contravention de 5ème classe, dès l'approbation et la publication du SAGE (2° et 4° de l'article R.212-47).

• Modalités d'application des règles de répartition des volumes disponibles

Le règlement définit des priorités d'usages de la ressource en eau ainsi que la clé de répartition de volumes globaux par catégorie d'utilisateur, le PAGD ayant fixé le volume prélevable ou utilisable des masses d'eaux superficielles ou souterraines.

Le règlement permet une répartition en pourcentage, mais seulement entre catégories d'utilisateurs et non entre chaque usager. L'objectif est de satisfaire en premier lieu les usages prioritaires nécessaires à la santé, la salubrité publique, la sécurité civile et l'alimentation en eau potable de la population conformément à l'article L.211-1 du code de l'environnement tout en prenant en compte les usages économiques de l'eau (tels que l'agriculture, la pêche ou l'hydroélectricité).

Une fois les volumes répartis dans le SAGE approuvé, le préfet s'assure, dans les délais indiqués par le PAGD, de la conformité de toute nouvelle autorisation, et révisé si nécessaire les autorisations existantes (sont essentiellement concernées les arrêtés d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration au titre de la loi sur l'eau ou des ICPE). L'autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation sera délivrée à l'organisme unique, s'il existe.

• Modalités d'application des règles aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs

L'article R.212-47 permet au SAGE d'édicter des règles relatives aux rejets et aux prélèvements, et ce, indépendamment de la notion de seuil figurant dans la nomenclature. Ces règles s'appliquent en effet aux rejets ou aux prélèvements, même non soumis à procédure préalable (autorisation ou déclaration).

Le recours à cette possibilité doit être réservé à des situations particulières, localisées et précisément justifiées dans le PAGD du SAGE. En vertu de l'article L.212-5-2, les règles édictées dans ce contexte sont applicables dès la publication du SAGE. Il est important d'accompagner le SAGE d'une communication adéquate.

- **Modalités d'application des règles relatives aux IOTA et aux ICPE**

Le règlement s'applique aux IOTA déclarés ou autorisés et aux ICPE déclarées, enregistrées ou autorisées, à compter de la date de publication de l'arrêté approuvant le SAGE. Il s'applique également dans le cadre d'une procédure entérinant des changements notables¹¹ (IOTA) ou des modifications substantielles¹² (ICPE) de l'ouvrage.

Les décisions ou actes administratifs pris dans le domaine de l'eau avant la date de publication du SAGE devront être mis en compatibilité, si nécessaire, avec le PAGD.

- **Modalités d'application des règles relatives aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents**

Le règlement peut édicter des règles particulières aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides. Selon les articles R.211-50 à R.211-52, les éléments auxquels les règles peuvent se référer sont les :

- périodes d'épandage ;
- quantités déversées ;
- distances minimales à respecter entre le périmètre de l'épandage et les berges des cours d'eau, les lieux de baignade et plages, les piscicultures et zones conchyliques, les points de prélèvement d'eau.

- **Modalités d'application des règles d'ouverture périodique des ouvrages**

En fonction des ouvrages hydrauliques¹³ répertoriés dans le PAGD, le règlement peut fixer d'office des obligations d'ouverture périodique par ouvrage ou groupe d'ouvrages. Ces règles sont directement applicables, sans que les services de police de l'eau n'aient à modifier préalablement les autorisations individuelles.

Étant donné le champ d'application de ces règles, il est indispensable d'accompagner le SAGE d'une communication adéquate.

L'annexe 10 expose des principes concernant l'écriture des règles.

¹¹ Concernant les IOTA, un changement est notable lorsqu'il est de nature à entraîner des dangers ou inconvénients significatifs pour les intérêts mentionnés aux articles L.211-1.

¹² Concernant les ICPE, une modification substantielle est définie pour les A à l'article R 512-33, pour les E au R 512-46-23, pour les D au R512-54 du code de l'environnement.

¹³ Susceptibles de perturber de façon notable les milieux aquatiques.

Annexe 3 : les SAGE identifiés comme nécessaires dans les SDAGE

Le X de l'article L. 212-1 du code de l'environnement prévoit que le SDAGE détermine les eaux maritimes intérieures et territoriales et les sous-bassins ou groupements de sous-bassins pour lesquels un SAGE, défini à l'article L.212-3, est nécessaire en vue de respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés dans le SDAGE. Il fixe le délai dans lequel le SAGE doit être élaboré et révisé. Pour la Corse, il s'agit de l'article 11 de l'arrêté territorial n°06.30 CE du 4 septembre 2006 relatif au contenu du SDAGE de Corse.

Les SDAGE approuvés ont identifié, selon des critères propres à chaque bassin, 65 SAGE nécessaires dont 18 nouveaux (liste et carte jointes)

Nombre de SAGE identifiés comme nécessaires dans les SDAGE

SDAGE	Nouveaux SAGE	SAGE déjà en cours	Total
Adour Garonne	5	9	14
Artois Picardie	0	0	0
Corse	1	1	2
Loire Bretagne	1	11*	12
Rhin Meuse	1*	0	1
Rhône Méditerranée	8*	2	10
Seine Normandie	2	24*	26
Total	18	47	65

* 2 SAGE (relatifs à des masses d'eau souterraine) concernent 2 SDAGE (comptabilisés une seule fois).

Il convient de concentrer les efforts de tous les services de l'Etat pour faire émerger ces SAGE présentant des enjeux identifiés par les SDAGE. A cette fin, il est nécessaire d'engager une concertation avec les élus locaux pour trouver la structure porteuse la mieux adaptée en faisant évoluer les limites ou le domaine de compétence d'une structure existante ou, sinon, en mettant en place une nouvelle structure.

En l'absence de structure porteuse opérationnelle à court terme, et dans l'attente de sa mise en place, afin que les travaux de la CLE puissent démarrer sans délai, les services de l'Etat et ses établissements publics doivent s'impliquer fortement et, le cas échéant, le portage des études nécessaires doit être réalisé par l'agence de l'eau.

Le porter à connaissance

Selon l'article R.212-35 du code de l'environnement, après l'installation de la CLE, le préfet responsable de la procédure d'élaboration du SAGE doit communiquer au président de la CLE, dans un délai de 2 mois, toutes les informations utiles à l'élaboration du schéma et porte à sa connaissance les documents, programmes et tout projet d'intérêt général pouvant avoir des incidences sur la qualité, la répartition ou l'usage de la ressource en eau.

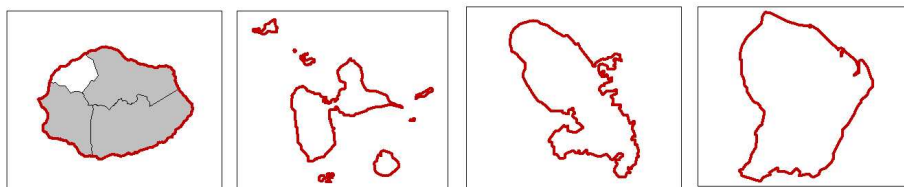
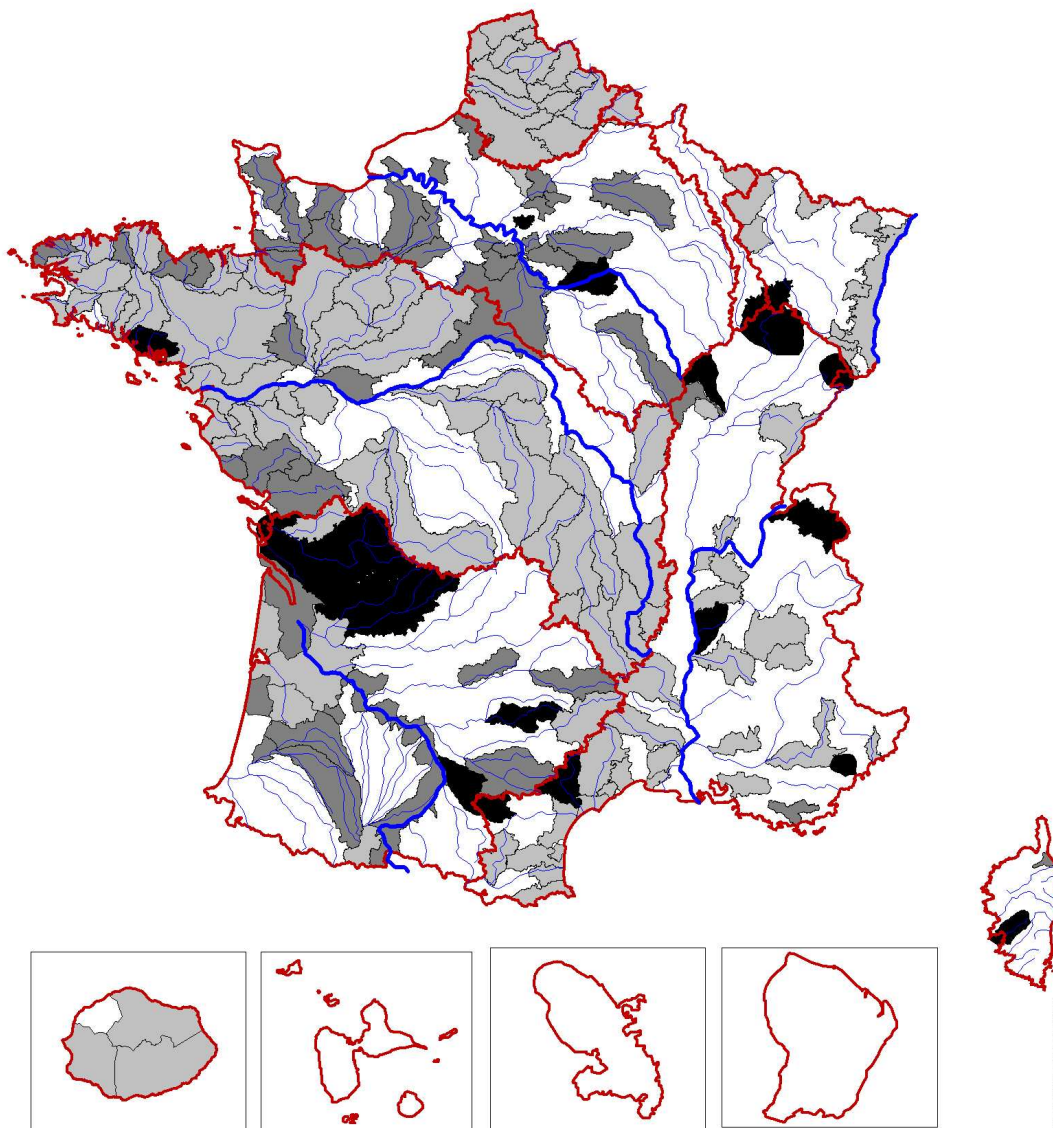
Pour les nouveaux SAGE nécessaires, il est important de mentionner dans ce document les motifs qui ont conduit à identifier ce SAGE comme indispensable pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés par le SDAGE sur ce territoire.

Liste des 65 SAGE identifiés comme nécessaires dans les SDAGE

Bassin	Nom du SAGE
Adour Garonne	Charente Hers mort Girou Isle-Dronne Seudre Viaur Adour amont Agout Célé Ciron Estuaire de la Gironde Etangs littoraux Born et Buch Lot amont Midouze Vallée de la Garonne

Bassin	Nom du SAGE
Corse	Prunelli Gravone golfe d'Ajaccio Etang de Biguglia
Loire Bretagne	Golfe du Morbihan et ria d'Étel Arguenon baie de la Fresnaye Authion Auzance, Vertonne Baie du Lannion Baie de Saint Briec Bas-Léon Lay Nappe de Beauce et milieux aquatiques associés Oudon Sèvre Niortaise et Marais Poitevin Vendée
Rhin Meuse	nappe des grès du Trias inférieur
Rhône Méditerranée	Allan Arve Fresquel Miocène Bas Dauphiné nappe du Breuchin nappe des grès du Trias inférieur Orb Libron Siagne Tille Gapeau Ouche
Seine Normandie	Bassée- Voulzy Croult – Morée Aisne Vesle Suipe Armançon Avre Bièvre Bresle Douve Taute Iton Marne Confluence nappe de Beauce Oise-Aronde Orne amont Orne aval et Seulles Orne moyenne Petit et Grand Morin Risle et Charentonne See cotiers Granvillais Vire Yerres Automne Cailly, Aubette, Robec Commerce Mauldre Nonette Orge Yvette Sélune

SAGE identifiés comme nécessaires dans les SDAGE



Direction générale de l'aménagement,
du logement et de la nature
D.G.ALN/DEB/AT1

■	Nouveaux SAGE nécessaires	(18)
■	SAGE nécessaires en cours	(47)
■	SAGE	(102)

Sources :
Gest'eau
DG ALN / DEB
© IGN GeoFLA®

Sage/Necessaires/Nouveaux/E/Encours/V/S/WOR

Annexe 4 : la compatibilité des documents d'urbanisme avec les SDAGE et les SAGE

Il est important de rappeler qu'en vertu du principe d'indépendance des législations, un SAGE ne peut pas prévoir de dispositions ou de règles relevant du code de l'urbanisme.

Par contre, la loi n°2004-338 du 21 avril 2004 portant transposition de la DCE insère dans le code de l'urbanisme l'obligation de compatibilité des documents d'urbanisme aux SDAGE et aux SAGE ou de leur mise en compatibilité dans un délai de 3 ans après l'approbation de ces derniers.

La loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) a modifié certains articles du code de l'urbanisme. En application de l'article L.111-1-1 du code de l'urbanisme¹⁴ :

- les schémas de cohérence territoriale (SCOT) doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE.
- les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent être compatibles avec les SCOT. En l'absence de SCOT, les PLU doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE.

Ainsi, dans la mesure où un SCOT existe, c'est celui-ci qui doit être compatible avec le SDAGE et le SAGE. Comme le PLU doit être compatible avec le SCOT, la compatibilité du PLU avec SDAGE/SAGE est assurée par transitivité.

En application de l'article L.124-2 du code de l'urbanisme, les cartes communales doivent être compatibles avec les objectifs de protection définis par les SAGE et également avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par le SDAGE.

Les SCOT, PLU et cartes communales devront principalement porter leur attention sur les éléments du SAGE qui correspondent à :

- la protection des zones humides, en particulier celles identifiées comme porteuses d'enjeux environnementaux forts,
- la maîtrise des eaux pluviales et des ruissellements,
- la maîtrise des rejets des eaux résiduaires,
- la prévention des inondations,
- l'alimentation en eau potable,
- la protection des champs captants et des captages,
- la préservation ou la restauration des espaces de mobilité des cours d'eau.

Cette notion de compatibilité¹⁵ entraîne que « le document d'urbanisme », de norme inférieure, ne doit pas définir des options d'aménagement ou une destination des sols qui iraient à l'encontre ou compromettraient des éléments fondamentaux du document de norme supérieure, tels que le SDAGE et le SAGE.

¹⁴ Modifié par l'article 13 de la loi Grenelle 2.

¹⁵ Voir définition dans l'annexe 1.

Annexe 5 : les procédures d'élaboration, de consultation et d'approbation du projet de SAGE

La délimitation du périmètre et la composition de la CLE pour les SAGE identifiés comme nécessaires (cf annexe 3)

Afin de ne pas retarder l'élaboration de ces SAGE, il convient dès à présent de prendre les arrêtés de délimitation du périmètre et de composition de la CLE.

L'article R.212-26 du code de l'environnement indique que le périmètre du SAGE défini par un SDAGE est délimité par un arrêté du préfet du département, et ne prévoit pas de consultation préalable. Cependant, la circulaire du 21 avril 2008 précise que "lorsque des difficultés dans le niveau de précision de la délimitation du périmètre ou dans l'identification des candidats pour porter le projet sont pressenties, une concertation avec les collectivités territoriales est encouragée". Si le projet de périmètre diffère de celui retenu par le SDAGE, il est accompagné d'un rapport justifiant la cohérence hydrographique et est transmis pour avis par le préfet aux organismes prévus à l'article R.212-27 du code de l'environnement.

Sur certains territoires, afin de sensibiliser les acteurs concernés, il peut s'avérer souhaitable d'engager en parallèle les concertations pour la composition de la CLE et le dossier de présentation du périmètre, puis de faire valider en même temps la délimitation du périmètre et la composition de la CLE. Il n'est pas nécessaire de soumettre le projet au comité de bassin qui a déjà émis son avis lors de l'examen du SDAGE, lorsque le projet de périmètre ne diffère pas de celui identifié dans le SDAGE.

La transmission du dossier peut se faire sur un support physique électronique (ex CD-Rom) avec la possibilité d'adresser un exemplaire papier à l'organisme qui en fait la demande expresse.

Les commissions locales de l'eau

Il est important de ne pas allonger les délais de consultation et de prendre les arrêtés de constitution, de modification ou de renouvellement des CLE respectant le délai de 2 mois pour le remplacement d'un membre de la CLE. Aussi, il convient d'anticiper le plus tôt possible les échéances connues (par exemple planifier les modifications à prévoir suite à des élections municipales ou régionales : préparation des lettres de saisine, des arrêtés modificatifs).

Pour le collège des représentants de l'Etat, les décrets relatifs à l'organisation et aux missions des DREAL¹⁶ et des DDI¹⁷ prévoient des dispositions concernant la représentation de ces services dans les commissions à caractère consultatif. Pour les commissions consultatives dont la composition n'obéit pas à une proportion fixe (ce qui est le cas des CLE depuis la LEMA du 30 décembre 2006), les représentants des directions antérieures sont remplacés par un seul représentant des nouvelles directions (un pour DREAL et un pour DDT ou DDTM)¹⁸.

Les instructions mentionnées dans la circulaire du 21 avril 2008 sont toujours applicables :

- une CLE est constituée pour une durée de 6 ans et doit être renouvelée à ce terme. Il faut anticiper cette échéance. Lors du premier renouvellement après la LEMA, les seules règles de composition opposables sont celles prévues par la nouvelle réglementation (absence de suppléant) ;
- pour les arrêtés modifiant partiellement la composition de la CLE, les nouveaux membres sont nommés pour la durée du mandat restant à courir, à l'exception des membres du collège des représentants de l'Etat.

Des modèles d'arrêtés sont disponibles sur le site www.gesteau.eaufrance.fr.

La procédure de consultation

Pour son approbation, la CLE doit soumettre le projet de SAGE à l'avis d'un certain nombre d'organismes, en application de l'article L.212-6 du code de l'environnement.

La transmission du dossier peut se faire sur un support physique électronique (ex CD-Rom) avec la possibilité d'adresser un exemplaire papier à l'organisme qui en fait la demande expresse.

¹⁶ Décret n°2009-235 du 27 février 2009 relatif à l'organisation et aux missions des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

¹⁷ Décret n°2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles.

¹⁸ Pour les départements et les régions d'outre-mer, décret n°2010-1582 du 17 décembre 2010.

Par ailleurs, d'autres articles du code de l'environnement prévoient également une consultation du projet de schéma auprès des :

- parcs nationaux (III du L.331-3 et R.331-14) (délai de deux mois à dater de la réception de la demande d'avis) ;
- parcs naturels régionaux (L.333-1 et R.333-15) (délai de deux mois à dater de la réception de la demande d'avis) ;
- comités de gestion des poissons migrateurs (6° du R.436-48).

Le projet de schéma, éventuellement modifié pour tenir compte des avis et des observations exprimés lors de l'enquête publique est adopté par une délibération de la CLE (règle du quorum et adoption à la majorité des deux tiers des membres présents ou représentés). Les documents soumis à l'enquête publique sont transmis sous la forme prévue par les textes concernant les enquêtes publiques.

La délibération est ensuite transmise au préfet responsable de la procédure. Si le préfet envisage de modifier le projet de schéma adopté par la CLE, il l'en informe en précisant les motifs de cette modification. La commission dispose d'un délai de deux mois pour rendre son avis (avis à la majorité).

Le SAGE approuvé est transmis aux maires des communes intéressés et à divers organismes (R.212-42). La transmission peut se faire sur un support physique électronique (ex CD-Rom) avec la possibilité d'adresser un exemplaire papier à l'organisme qui en fait la demande expresse.

Annexe 6 : les SAGE mis en œuvre – rôle des EPTB

Selon l'article L.213-12 du code de l'environnement les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer un établissement public territorial de bassin (EPTB) pour faciliter la gestion équilibrée de la ressource en eau ainsi que la préservation et la gestion des zones humides et pour contribuer à l'élaboration et au suivi du SAGE.

Le périmètre d'intervention doit correspondre à un bassin ou sous-bassin hydrographique cohérent, mais sans limite de taille minimale.

La loi Grenelle 2 a renforcé le rôle des EPTB dans la mise en œuvre des SAGE, comme structures porteuses privilégiées pouvant demander à l'agence de l'eau de bénéficier d'une majoration de la redevance prélèvement pour la mise en œuvre et le suivi des actions à réaliser sur le périmètre du schéma.

Choix de la structure porteuse pour la phase d'élaboration du SAGE

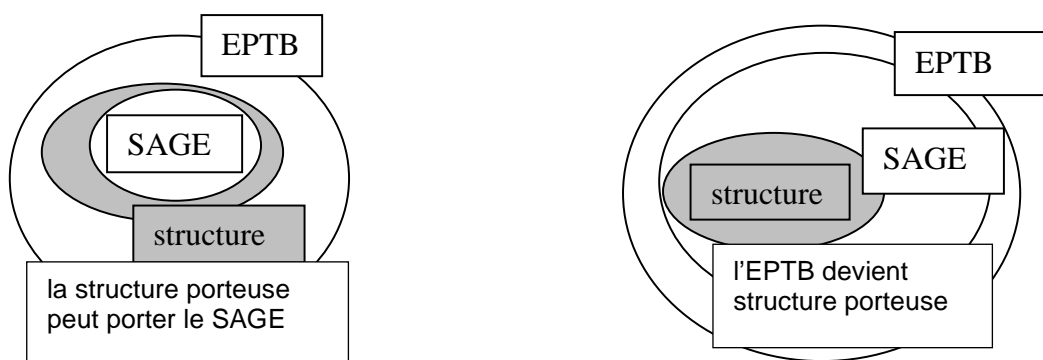
Pour la phase d'élaboration du SAGE, l'article R.212-33 du code de l'environnement s'applique : la CLE peut confier son secrétariat ainsi que des études et analyses à une collectivité territoriale, à un EPTB ou à un groupement de collectivités territoriales ou, à défaut, à une association de communes regroupant au moins deux tiers des communes situées dans le périmètre du schéma.

Choix de la structure porteuse pour la mise en œuvre du SAGE (SAGE approuvés)

Le I de l'article 153 de la loi Grenelle 2 souligne la place légitime des EPTB, comme structures porteuses pour le suivi et la mise en œuvre des actions du SAGE, une fois celui-ci approuvé par le préfet.

Selon la délimitation des périmètres respectifs du SAGE, des territoires d'intervention de la structure porteuse existante et de l'EPTB reconnu par le préfet coordonnateur de bassin en application des articles L.213-12 et R.213-49 du code de l'environnement¹⁹, plusieurs cas sont possibles :

- Si le périmètre du SAGE n'est pas compris dans celui de l'EPTB, la CLE peut conserver la structure porteuse existante pour la mise en œuvre et le suivi du SAGE,
- Si le périmètre du SAGE est compris dans celui de l'EPTB :
 - o Si le périmètre du SAGE est inclus dans celui de la structure porteuse existante, la CLE peut conserver cette structure,
 - o Si le périmètre du SAGE est plus grand que celui de la structure porteuse, la CLE devra s'appuyer sur l'EPTB pour mettre en œuvre le SAGE.



Les dépenses de fonctionnement de l'EPTB pour la mise en œuvre du SAGE

L'article 155 de la loi Grenelle 2²⁰ permet à un EPTB reconnu par le préfet coordonnateur de bassin de demander à l'agence de l'eau d'appliquer une majoration du tarif pour prélèvement sur la ressource en eau sur le périmètre du SAGE dans les conditions suivantes :

¹⁹ Procédure précisée par l'arrêté du 7 février 2005 relatif à la délimitation du périmètre d'intervention de l'EPTB et par la circulaire du 19 mai 2009.

²⁰ Codifié à l'article L 213-10-9 du code de l'environnement.

- dans la limite du doublement des tarifs plafonds fixés par l'article L.213-10-9 du code de l'environnement,
- la majoration ne peut pas être supérieure à 25 % du tarif applicable dans l'unité géographique considérée,
- les sommes à reverser à l'EPTB ne peuvent représenter plus de 50 % des dépenses de fonctionnement de l'établissement, pour le suivi et la mise en œuvre des actions à réaliser dans le périmètre du schéma,
- les sommes recouvrées sont reversées à l'EPTB sans frais de gestion.

Comme toute modification liée aux redevances, la délibération du conseil d'administration de l'agence de l'eau est prise sur avis conforme du comité de bassin ²¹.

Des instructions complémentaires seront prochainement données sur le rôle des EPTB dans la mise en œuvre des SAGE, en particulier l'articulation de leurs missions et de leur financement avec ceux des autres structures intercommunales impliquées dans la gestion de l'eau sur le territoire du SAGE.

²¹

Article L.213-9-1 du code de l'environnement.

Annexe 7 : les SAGE, outils de gestion quantitative de la ressource

La LEMA a donné aux SAGE, à travers leur règlement, la possibilité de définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux par grands usages. Il convient donc de se reporter à la circulaire du 30 juin 2008²², relative à la résorption des déficits en matière de prélèvement d'eau et de gestion collective des prélèvements d'irrigation.

Cependant, il est important de rappeler la procédure qui peut être mise en place dans le cadre d'un SAGE.

Priorités d'usage, prélèvements et organisme unique

La CLE, sur le périmètre du SAGE, définit le volume prélevable qui est le volume que le milieu est capable de fournir dans des conditions écologiques satisfaisantes, c'est-à-dire qui est compatible avec les orientations fondamentales et les objectifs fixés par le SDAGE. Ce travail doit être engagé sur des expertises partagées et transparentes avec les différents usagers, et plus particulièrement avec l'organisme unique (OU) représentant au sein de la CLE.

La bonne gestion quantitative des prélèvements en eau peut nécessiter la coordination de plusieurs SAGE selon les ressources en eau sollicitées (par exemple une nappe d'eau souterraine s'étendant sur un très grand territoire). Pour cela, il convient de privilégier l'émergence de commissions inter-SAGE, qui certes, n'auront pas d'existence réglementaire, mais permettront le partage d'objectifs communs pour une bonne appropriation par les différents SAGE. L'Etat est le garant de la cohérence des différents SAGE entre eux, en lien avec le comité de bassin.

Dans les zones souffrant d'un déficit quantitatif chronique, le cas échéant en concertation avec les CLE, les agences de l'eau et les DREAL ont initié des études sur les volumes réellement prélevables dans chacun de ces territoires déficitaires en eau.

Ces évaluations des volumes prélevables doivent aboutir à un ajustement des autorisations de prélèvement dans les rivières ou nappes concernées en conformité avec les ressources disponibles et cela, sans perturber le fonctionnement des milieux naturels.

A partir de ce volume prélevable, qu'elles le définissent elles-mêmes ou qu'elles s'approprient le résultat de l'administration dans le PAGD, les CLE peuvent définir, dans leur règlement, des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition en pourcentage des prélèvements par usage (et non entre les différents utilisateurs). Ce règlement ne saurait prescrire en lui-même des mesures de police, mais seulement des règles d'encadrement.

Après approbation du SAGE, il s'agit pour les services de l'Etat, en s'appuyant sur les volumes prélevables déterminés par le PAGD, de réviser les autorisations de prélèvements qui ne se trouveraient pas en situation de compatibilité avec les dispositions du PAGD et d'ajuster les volumes individuels prélevables aux volumes globalement prélevables selon la répartition retenue par le règlement du SAGE. Dans les zones en déficit chronique, il a été demandé aux préfets de réviser ces autorisations avant une date d'échéance fixée par le préfet coordonnateur de bassin qui ne peut être postérieure au 31 décembre 2014 dans le cas général ou au 31 décembre 2017 pour les cas particuliers des bassins versants concernés par des écarts très importants (circulaires du 30/8/2008 et du 3/8/2010).

Pour cela, en attente de la mise en œuvre d'une banque nationale des prélèvements en eau, les services de l'Etat (en charge des polices de l'eau, sanitaire et des installations classées pour la protection de l'environnement) partageront leurs bases de données afin de pouvoir organiser cette révision des autorisations et mettront en place une procédure de vérification du règlement du SAGE préalablement à toute nouvelle autorisation de prélèvement.

Pour traiter les bassins où le déficit est particulièrement lié à l'agriculture, la LEMA du 30 décembre 2006 a prévu un dispositif qui a pour objectif de promouvoir et de bâtir une gestion collective structurée, permettant une meilleure répartition qu'actuellement entre irrigants d'une ressource disponible mais limitée. Il s'agit de confier la répartition des volumes d'eau d'irrigation à un organisme unique, personne morale de droit public ou de droit privé, qui, par les modalités de sa désignation, représentera les irrigants sur un périmètre déterminé adapté. L'autorisation de prélèvement d'eau pour l'irrigation, sur le périmètre concerné, sera délivrée à cet organisme unique.

²² Complétée par une circulaire du 3 août 2010 explicitant les modalités de résorption pour les bassins versants où le déficit est le plus important.

Annexe 8 : les SAGE et les zones humides

1. Inventaire des zones humides

Lors de l'Etat des lieux prévu à l'article L.212-5 du code de l'environnement dans le cadre de l'élaboration du SAGE, un recueil des données existantes sur les zones humides est établi en rassemblant les éléments bibliographiques, les connaissances de chaque acteur de la CLE, les inventaires locaux ou à l'échelle du bassin, s'ils existent. Parfois, il peut être nécessaire de réactualiser certains inventaires avec des compléments d'études sur le terrain.

2. Stratégie du SAGE sur les zones humides

Il convient de rappeler que les zones humides²³ peuvent être inventoriées et faire l'objet de dispositions dans le PAGD et de règles au titre de l'article R.212-47 alinéa 2.

Le préalable à l'établissement de ces règles consiste en l'inventaire de ces zones. Celle-ci peut se faire avec un niveau de précision relativement limité. L'échelle de la cartographie dépend de l'étendue de la zone et des ambiguïtés possibles sur la délimitation (ex : existence ou non de limites « physiques » telles une route ou un cours d'eau)²⁴.

La phase de recherches documentaires doit se conclure par un travail de concertation mené au sein de la CLE, visant à :

- hiérarchiser les zones à enjeux,
- choisir les outils d'action les plus appropriés pour ces différentes zones.

En effet, il est utile que les SAGE distinguent, au sein des zones humides inventoriées sur son périmètre, les territoires sur lesquels un enjeu particulier de préservation ou restauration existe et nécessite la mise en place de mesures spécifiques de gestion. Pour chacune de ces zones prioritaires, il conviendra d'identifier au moins un maître d'ouvrage potentiel pour y mettre en œuvre une gestion concertée et adaptée, permettant d'atteindre les objectifs de préservation ou de restauration, au moyen d'une opération territoriale. Sur ces territoires prioritaires seront orientés préférentiellement les outils disponibles spécifiques aux zones humides :

- règles du SAGE,
- actions contractuelles de type MAE territorialisées²⁵,
- acquisition foncière et baux environnementaux.

Une attention particulière sera accordée à la complémentarité entre les outils à développer et ceux déjà existants sur ce territoire, notamment lorsqu'il fait l'objet d'une désignation au sein du réseau Natura 2000 ou d'une autre protection de type réglementaire.

Les éléments méthodologiques relatifs à l'identification de ces zones humides prioritaires ainsi qu'aux actions à y mettre en œuvre feront l'objet d'un manuel élaboré dans le cadre du plan national d'action en faveur des zones humides. Sa diffusion est prévue au début de l'année 2011.

3. Mobilisation des dispositifs ZHIEP et ZSGE

3.1.- Intérêt et portée des ZHIEP et des ZSGE

Outre les dispositions (inscrites dans le PAGD) et règles (précisées dans le règlement) que le SAGE peut comporter en application de sa stratégie sur les zones humides, le code de l'environnement prévoit deux outils particuliers :

- les « zones humides d'intérêt environnemental particulier » (ZHIEP) qui font l'objet d'un programme d'actions « zone soumise à contrainte environnementale » (ZSCE) au titre des articles R114-1 à R114-10 du code rural et de la pêche maritime ;

²³ Définies par l'article L-211-1 du code de l'environnement.

²⁴ Cf. fiche n°2 du guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE (MEEDDAT-ACTeon juillet 2008).

²⁵ Pour que des mesures agro-environnementales puissent être financées par les aides du PDRH, il faut que les zones soient reconnues comme prioritaires dans le Document Régional de Développement Rural. Ce document devra donc être modifié pour prendre en compte des Zones humides prioritaires par le SAGE.

- les « zones stratégiques pour la gestion de l'eau » (ZSGE) qui font l'objet de servitudes d'utilité publique pour préserver ou restaurer ces zones (article L.211-12 du code de l'environnement).

On se référera utilement :

- à la circulaire du 30 mai 2008 relative à certaines zones soumises à contraintes environnementales²⁶ et en particulier son annexe G, et
- à la circulaire du 18 janvier 2010 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement²⁷ et en particulier son annexe VI,

qui précisent, respectivement pour les ZHIEP et les ZSGE, leur définition et leurs finalités, ainsi que les principes de leur délimitation.

La ZHIEP, une fois délimitée par arrêté préfectoral, a pour finalité la mise en œuvre d'un programme d'action au sens des articles R. 114-1 à R. 114-10 du code rural et de la pêche maritime. Établi par arrêté préfectoral, ce programme d'action concerne les propriétaires et exploitants. Au bout de 3 ans, compte tenu des résultats de sa mise en œuvre en regard des objectifs de réalisation fixés, le programme d'action peut être rendu d'application obligatoire, pour tout ou partie des mesures qu'il inclut, celles-ci ne pouvant cependant concerner que des pratiques agricoles.

La ZSGE, qui doit être englobée dans la ZHIEP délimitée par le préfet, permet au préfet d'établir par arrêté des servitudes (article L.211-12) imposant aux propriétaires et exploitants de s'abstenir de tout acte de nature à nuire à la nature et au rôle ainsi qu'à l'entretien et à la conservation de la zone, notamment le drainage, le remblaiement ou le retournement de prairie. Elle peut donner lieu à indemnisation par l'Etat, qui est dans ce cas à l'origine de la servitude. Elle permet également (article L.211-13) à l'Etat, aux collectivités territoriales, et aux autres entités citées par l'article L.411-27 du code rural et de la pêche maritime, en tant que propriétaires de terrains agricoles, de prescrire aux exploitants agricoles dans les baux ruraux des modes d'utilisation du sol afin d'en préserver ou restaurer la nature et le rôle.

Ces deux zonages, créés spécifiquement pour la préservation et la restauration des zones humides, introduisent donc des mesures obligatoires (ou volontaires qui peuvent devenir obligatoires à l'expiration d'un délai de 3 ans) pour certaines des activités se déroulant en leur sein. La nécessité de les mobiliser doit être évaluée au regard des résultats obtenus ou attendus des autres outils prévus ou engagés sur ces mêmes territoires.

Parmi ces zones humides identifiées dans le SAGE, la mobilisation de l'outil ZHIEP pourra être réservée à celles :

- dont la préservation ou la restauration est directement liée au maintien ou à l'adoption de pratiques agricoles particulières ;
- où les démarches déjà prévues ou engagées ne sont pas suffisantes ou adaptées.

Les motifs ayant conduit à l'identification d'une zone humide prioritaire, d'une ZHIEP ou d'une ZSGE seront précisées dans le PAGD.

3.2 - Identification et délimitation des ZHIEP

Le code de l'environnement distingue deux notions liées à la création d'une ZHIEP :

- l'identification qui relève du PAGD du SAGE,
- la délimitation qui relève d'un arrêté préfectoral, sur la base de l'article R.114-3 du code rural et de la pêche maritime.

Comme il est précisé dans la circulaire du 30 mai 2008, toutes les méthodes d'inventaire généralement employées pour identifier les zones humides conviennent tant pour l'identification que pour la délimitation des ZHIEP. Ni l'identification, ni la délimitation de ZHIEP ne requiert une méthodologie conforme aux dispositions de l'article R.211-108 du code de l'environnement et de l'arrêté du 24 juin 2008 modifié par l'arrêté du 1er octobre 2009²⁸. Celle-ci pourra toutefois être appliquée en cas de désaccord profond entre les acteurs.

²⁶ *Circulaire DGFAR/SDER/C2008-5030 - DE/SDMAGE/BPREA/2008-n° 14 DGS/SDEA/2008 de mise en application du décret n 2007- 882 du 14 mai 2007, relatif à certaines zones soumises à contraintes environnementales et modifiant le code rural, codifié sous les articles R. 114-1 à R. 114-10.*

²⁷ *Circulaire DEV01000559C du 18 janvier 2010 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L.214-7-1 et R.211-108 du code de l'environnement.*

²⁸ *Cette méthodologie vise seulement l'encadrement d'activités, usages ou travaux relevant de la police de l'eau. Cf. circulaire DGPAAT/C2010-3008 du 18 janvier 2010 relative à la délimitation des zones humides en application des articles L214-7-1 et R211-108 du code de l'environnement.*

Si l'identification de la ZHIEP par le SAGE peut se limiter à la localisation de la zone à enjeux à une échelle assez large, l'arrêté préfectoral de délimitation devra être suffisamment précis pour permettre la mise en œuvre d'un programme d'actions au niveau parcellaire.

L'identification de la ZHIEP est formalisée par son inscription dans le PAGD (pour les territoires couverts par un SAGE). Ce n'est cependant pas l'approbation du PAGD par le préfet qui confère à la zone identifiée le statut réglementaire de ZHIEP. Seul l'acte de délimitation de la zone par arrêté préfectoral, sur la base de l'article R.114-3 du code rural et de la pêche maritime et après les consultations prévues par cet article lui confère ce statut. Pour assurer la cohérence entre les phases d'identification et de délimitation, il convient que les services de l'Etat s'impliquent étroitement dans le fonctionnement des CLE.

La décision de délimiter une ZHIEP par arrêté préfectoral reste soumise à une analyse d'opportunité. Le préfet n'est pas tenu de délimiter les ZHIEP identifiées par un SAGE. Si le préfet fait le choix de ne pas délimiter tout ou partie des ZHIEP identifiées par le SAGE, sa décision doit pouvoir être motivée de manière à être compatible avec le PAGD.

Lorsque cet outil apparaît justifié, il est cependant souhaitable que cette délimitation ainsi que la définition du programme d'action soient effectuées dans un délai bref après l'approbation du SAGE. Dans ce cas, l'arrêté de délimitation de la ZHIEP ainsi que le contenu du programme d'action devront être compatibles avec l'identification de cette ZHIEP dans le PAGD, et avec les objectifs qu'il contient.

L'absence de SAGE sur un territoire ne fait pas obstacle à ce que des zones humides soient identifiées (par des collectivités territoriales en partenariat avec les services de l'Etat ou une Agence de l'eau par exemple) comme porteuses d'un enjeu environnemental particulier et justifiant ainsi de la mise en œuvre d'une opération territoriale contractuelle. De la même manière, le préfet a la possibilité de délimiter des ZHIEP en dehors de zones identifiées comme telles par un SAGE. Cela permet notamment de délimiter des ZHIEP avant qu'un SAGE ne soit approuvé, quand un SAGE prévoit d'identifier ces zones après son approbation ainsi que sur des territoires où aucun SAGE n'est envisagé.

3.4 - Délimitation des ZSGE

La délimitation d'une ZSGE ne relève que des textes relatifs au PAGD du SAGE.

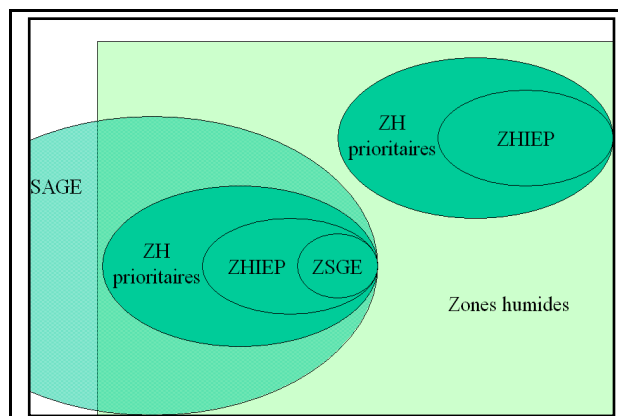
La ZSGE ainsi délimitée est nécessairement englobée dans une ZHIEP (article L.211-3 du CE) identifiée dans le PAGD du SAGE, et située à l'intérieur de celle-ci (L.212-5-3 du CE). C'est à l'occasion de l'arrêté instaurant les servitudes que le préfet sera amené à préciser les parcelles concernées.

Les servitudes arrêtées sur ces zones devront être compatibles avec les dispositions du PAGD du SAGE.

4 – Démarche générale pour la protection des zones humides

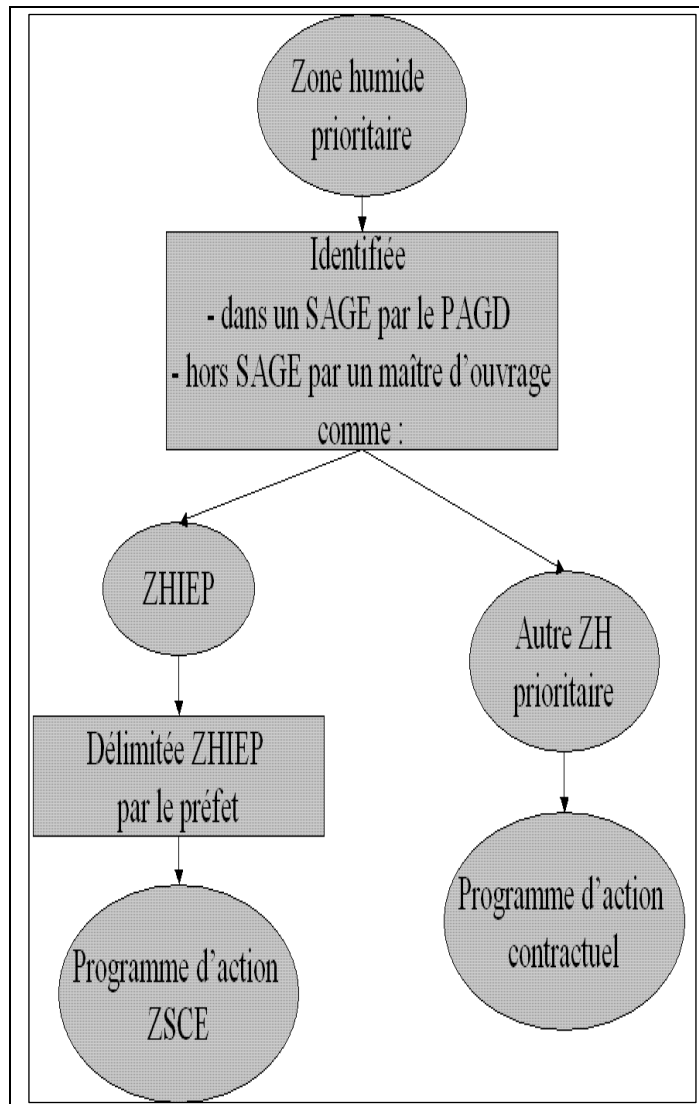
Les schémas suivants illustrent les différentes configurations et programmes d'actions qui peuvent concerner une zone humide nécessitant une action de gestion.

Articulation territoriale des différents zonages



Ces deux types de programme d'action, selon qu'il s'agit d'une ZHIEP ou d'un autre zone humide prioritaire, peuvent être accompagnés par des interventions foncières et, le cas échéant, des dispositions spécifiques dans le PAGD et le règlement du SAGE.

Programmes d'action pour une zone humide prioritaire



Annexe 9 : les SAGE en révision

Aux termes de l'article L.212-10 du code de l'environnement, les 44 SAGE approuvés selon les dispositions législatives et réglementaires antérieures à la LEMA devront avoir été révisés pour le 30 décembre 2012²⁹ selon la procédure prévue par la LEMA (PAGD, règlement, enquête publique...). Ils devront en outre avoir fait l'objet d'une évaluation environnementale. A défaut, les SAGE perdront leur valeur d'encadrement et de référence pour la police de l'eau.

Bassin	SAGE approuvés avant LEMA
Adour Garonne	5
Artois Picardie	2
Loire Bretagne	11
Réunion	2
Rhin Meuse	3
Rhône Méditerranée	14
Seine Normandie	7
Total	44

Cette révision peut s'avérer importante pour certains SAGE. Des CLE peuvent vouloir s'engager dans de nouvelles études pour prendre en compte les objectifs des SDAGE. Toutefois, afin de faciliter la mise en œuvre des SDAGE, compte tenu des délais importants de consultation et d'approbation du SAGE, un rétro-planning doit être établi pour suivre la révision de ces SAGE, évaluer les lacunes et fixer les priorités pour chaque thématique.

²⁹ L'article 157 de la loi portant engagement national pour l'environnement (Grenelle 2) a prolongé la date de mise en conformité avec la LEMA au 31 décembre 2012.

Annexe 10 : Support pratique pour la rédaction du règlement d'un SAGE

- **Principe n°1 : Inscription dans le champ de l'article R.212-47**

Chaque règle doit pouvoir être rattachée à un des alinéas de l'article R.212-47 du code de l'environnement, à savoir :

1° Prévoir, à partir du volume disponible des masses d'eau superficielle ou souterraine situées dans une unité hydrographique ou hydrogéologique cohérente, la répartition en pourcentage de ce volume entre les différentes catégories d'utilisateurs.

2° Pour assurer la restauration et la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau applicables :

a) Aux opérations entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets dans le sous-bassin ou le groupement de sous-bassins concerné ;

b) Aux installations, ouvrages, travaux ou activités visés à l'article L.214-1 ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement définies à l'article L.511-1 ;

c) Aux exploitations agricoles procédant à des épandages d'effluents liquides ou solides dans le cadre prévu par les articles R.211-50 à R.211-52.

3° Edicter les règles nécessaires :

a) A la restauration et à la préservation qualitative et quantitative de la ressource en eau dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière prévues par le 5° du II de l'article L.211-3 ;

b) A la restauration et à la préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion prévues par l'article L.114-1 du code rural et de la pêche maritime et par le 5° du II de l'article L.211-3 du code de l'environnement ;

c) Au maintien et à la restauration des zones humides d'intérêt environnemental particulier prévues par le 4° du II de l'article L.211-3 et des zones stratégiques pour la gestion de l'eau prévues par le 3° du I de l'article L.212-5-1.

4° Afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique, fixer des obligations d'ouverture périodique de certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I de l'article L.212-5-1.

- **Principe n°2 : Lien avec un enjeu majeur du PAGD**

Chaque règle doit être issue d'un objectif du PAGD considéré comme majeur et nécessitant la prescription de règles complémentaires pour l'atteinte du bon Etat ou des objectifs de gestion équilibrée de la ressource.

- **Principe n°3 : Identification de l'objet de la règle et du destinataire**

Il est important, pour garantir l'effectivité de chaque règle, que son objet mais également le destinataire soient identifiés.

Dans le cas où la règle vise une activité particulière (par exemple, les déversoirs d'orage qui seront construits après l'entrée en vigueur du SAGE), cela doit être indiqué explicitement.

Exemple : « la règle s'applique à tous les déversoirs d'orage situés sur un système de collecte des eaux usées destinés à collecter un flux polluant journalier ».

- **Principe n°4 : Plus-value et limites de la règle**

La règle doit être utile : elle précise la déclinaison locale de la réglementation nationale. Elle ne doit pas recopier ou paraphraser la réglementation nationale existante ou les dispositions réglementaires prises localement. La règle doit apporter une plus-value, sans toutefois modifier ou compléter des

procédures existantes en application d'une réglementation.

Par exemple, un règlement de SAGE ne peut pas :

- créer de nouvelles servitudes qui ne sont pas déjà prévues par la législation ou la réglementation,
- exiger des formalités qui ne sont pas d'ores et déjà prévues par un texte réglementaire (ex : prévoir de demander un avis à la CLE si cela n'est pas déjà prévu par les textes),
- modifier la liste des pièces constitutives d'un document d'incidence ou d'une étude d'impact ou d'une manière générale exiger de nouvelles pièces de dossiers qui ne sont pas imposées par la réglementation,
- créer un régime d'autorisation ou de déclaration, ou un système de redevance.

Si la doctrine et la jurisprudence administratives s'accordent généralement pour proscrire les interdictions générales et absolues, on notera toutefois qu'une interdiction n'est jamais considérée comme générale ou absolue si les nécessités de l'ordre, la sécurité ou la salubrité publique la justifient.

- **Principe n°5 : Proportionnalité de la règle**

La règle doit être proportionnée aux enjeux, répondre à un objectif sur une cartographie adaptée si nécessaire.

L'Etat des lieux du SAGE a permis d'identifier les enjeux majeurs sur le bassin et de définir les objectifs généraux. L'emprise territoriale de la règle peut ainsi être définie, éventuellement au moyen d'une cartographie (afin d'enlever toute ambiguïté sur son application, vis-à-vis du destinataire et pour l'instruction des dossiers). Mais cette cartographie ne pourra remplacer le travail de délimitation préfectorale rendue nécessaire pour créer des ZHIEP ou des ZSGE par exemple.

- **Principe n°6 : Qualité de la rédaction**

La rédaction doit être claire, précise et concise.

La clarté et la précision de la règle garantissent une application effective de celle-ci.

Le destinataire en comprendra exactement la teneur et les services de police de l'eau et d'inspection des installations classées seront à même de veiller à son application.

Quelques exemples de formulation :

Exemple 1 : répartition des volumes disponibles :

« En application de la disposition X du PAGD, le volume prélevable dans les eaux superficielles du bassin versant du cours d'eau Y, est fixé à $Z \text{ m}^3$, sur la période courant du 15 juin au 30 septembre. La répartition de ce volume est définie comme suit :

- α % sont affectés à la production d'eau potable,
- β % sont affectés à la production d'énergie, autre qu'hydraulique,
- γ % sont affectés aux usages agricoles,
- δ % sont affectés aux usages industriels.

Les services de l'Etat veillent à la mise en compatibilité de toutes les décisions administratives prises au titre de la loi sur l'eau et de la législation ICPE, avec la présente répartition du volume prélevable, dans les délais indiqués au PAGD.

Exemple 2 : règles particulières d'utilisation de la ressource en eau pour les IOTA :

« Sur l'ensemble du territoire couvert par le SAGE, les opérations visées à la rubrique 3.3.1.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214-1 du code de l'environnement, conduisant à l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation ou l'imperméabilisation de zones humides doivent satisfaire les conditions suivantes :

- l'absence d'alternative avérée à la destruction des zones humides doit être démontrée,
- les mesures visant la compensation des zones humides détruite doivent permettre la création ou la restauration de zones humides équivalentes sur le plan fonctionnel.

Exemple 3 : prise en compte du risque inondation :

« Sur le bassin versant de la rivière X, afin de ne pas aggraver le risque d'inondation par ruissellement, les rejets d'eaux pluviales des opérations d'aménagement soumises à autorisation ou à déclaration sous la rubrique 2.1.5.0 de la nomenclature annexée à l'article R.214-1 du code de l'environnement doivent satisfaire les conditions suivantes :

- sauf impossibilité, les eaux pluviales doivent être infiltrées,
- dans le cas où les eaux pluviales ne pourraient pas être infiltrées, le débit de fuite de l'aménagement est limité, soit à la valeur du débit de fuite du terrain naturel avant aménagement, soit à Y l/s si le projet se situe en zone urbaine. »

Exemple 4 : obligation périodique d'ouverture des vannages :

« La disposition A du PAGD identifie l'ensemble des ouvrages constituant un obstacle à la continuité écologique sur le cours de la rivière Z. Afin de permettre les migrations saisonnières des anguilles, les vannages de tous ces ouvrages doivent être maintenus en position ouverte du 15 décembre au 15 avril. »