



Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux : vingt ans d'existence

Depuis plus de vingt ans, la gestion de l'eau en France est planifiée à une échelle locale, notamment à travers les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), outils institués par la loi sur l'eau de 1992¹. En vingt ans, le SAGE a évolué pour s'adapter aux changements environnementaux et juridiques. Il est devenu un outil privilégié pour assurer une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau et intégrer cet enjeu aux démarches d'aménagement du territoire.

Le SAGE, un outil de planification locale de la gestion de l'eau

La loi sur l'eau de 1992¹ institue deux outils de planification visant la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau :

> le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) fixe, pour chaque grand bassin hydrographique, les objectifs de qualité et de quantité des eaux et les orientations fondamentales de la politique de l'eau selon des cycles de six ans ;

> le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), déclinaison du SDAGE à une échelle plus locale, permet de répondre aux enjeux spécifiques de certains territoires et vise à résoudre des conflits d'usage.

Le SAGE est ainsi un outil de planification qui fixe, coordonne et hiérarchise des objectifs généraux d'utilisation, de valorisation et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, ainsi que de préservation des zones humides. Il identifie les conditions de réalisation et les moyens à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Il définit en outre des règles, notamment de partage des usages de la ressource en eau. Il repose sur une démarche volontaire de concertation des acteurs locaux, qui concilie la satisfaction des différents usages (eau potable, industrie, agriculture) et leur développement, sans porter atteinte à la ressource en eau et aux milieux aquatiques.

En application de la loi de 1992, les premiers SDAGE voient le jour en 1996 et le premier SAGE est approuvé en 1997 sur le bassin de la Drôme. Le contexte environnemental et réglementaire évolue ensuite fortement, comme le traduit en particulier la directive cadre sur l'eau (DCE)² de 2000, notamment transposée par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA)³ de 2006. Ces textes introduisent en effet des innovations importantes, comme l'obligation de résultats et la fixation d'objectifs environnementaux selon des échéances précises. Le SAGE, outil déjà privilégié pour répondre aux enjeux locaux, constitue alors un appui important pour la mise en œuvre des SDAGE et des programmes de mesures. La LEMA renforce également sa portée juridique. Ainsi, si le SAGE doit être compatible notamment avec le SDAGE, il est opposable aux décisions de l'administration dans le domaine de l'eau et aux documents d'urbanisme. De plus, par son règlement, il s'impose désormais aux tiers.

Des SAGE « nécessaires »

Dans les SDAGE 2010-2015, 65 SAGE sont identifiés comme étant « nécessaires » pour respecter les orientations fondamentales et les objectifs fixés par la DCE, en particulier l'atteinte du bon état écologique des eaux. En 2014, 64 d'entre eux ont émergé : 35 sont encore en cours d'élaboration et 29 sont d'ores-et-déjà mis en œuvre (ou même déjà en cours de révision)⁴. Les efforts communs des différents acteurs devraient permettre de respecter les délais d'approbation imposés pour fin 2015.

¹ Loi n°92-3 du 3 janvier 1992

² Directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000

³ Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006

⁴ D'après les chiffres en base dans Gest'eau au 19 juin 2014.

Par ailleurs, la LEMA élargit le champ des enjeux des SAGE. Les premiers SAGE présentent principalement des enjeux de gestion quantitative de l'eau :

- > préservation en quantité suffisante ;
- > répartition équitable pour concilier usages (alimentation en eau potable, industrie, agriculture, tourisme, énergie, pêche, conchyliculture, sports, baignade, etc.) et protection des milieux aquatiques ;



Le SAGE du bassin du Célé (Aveyron, Cantal, Lot) : l'intégration de la gestion de l'eau dans les politiques locales d'aménagement du territoire

Pour assurer la cohérence entre les actions menées dans le cadre de l'aménagement du territoire et celles menées dans le cadre du SAGE, le syndicat mixte de la Rance et du Célé, structure porteuse du SAGE « Célé », participe à l'élaboration des schémas de

> prévention et gestion des inondations.

Depuis 2006, de nombreux SAGE présentent des enjeux qualitatifs :

- > non dégradation et atteinte du bon état chimique et écologique des eaux ;
- > préservation des milieux humides et des espèces ;
- > restauration de la continuité écologique des cours d'eau : libre circulation des espèces, meilleur transfert des sédiments.

cohérence territoriale (SCoT) et accompagne les collectivités pour la rédaction de leurs plans locaux d'urbanisme (PLU). En effet, les SCoT doivent respecter les orientations et les règles fixées par le SAGE. Ici, il s'agit du maintien des bandes enherbées ou boisées en bordure de cours d'eau, des interdictions de divagation des animaux d'élevage dans les cours d'eau et de dépôt des matériaux mobilisables par les crues en bordure de ruisseaux (sur 35 m).

La DCE impose également un élargissement des réflexions aux eaux littorales : estuaires et eaux côtières⁵.



Le périmètre d'un SAGE est délimité selon des critères naturels et peut concerner un bassin versant (hydrographique ou une nappe (système aquifère)). En 2014, **la superficie moyenne d'un SAGE est de 1 830 km²** : le minimum est de 186 km² pour l'étang de Biguglia, en Corse, et le maximum de 11 000 km² pour le bassin de la Vilaine, en Bretagne. **Un SAGE regroupe, en moyenne, 131 communes** : de 5 communes à la Réunion à 808 sur la nappe de Beauce. Ces chiffres varient fortement selon les enjeux et les organisations en place sur les territoires.

Le SAGE planifie, recommande et encadre

Le SAGE fixe les objectifs et les dispositions permettant une gestion équilibrée et durable de la ressource en eau. Ainsi, il conduit à :

- > apporter des précisions sur les objectifs de qualité et quantité fixés dans le SDAGE, en prenant en compte les spécificités du territoire ;
- > énoncer les priorités d'actions à mener pour atteindre le bon état des eaux ;
- > édicter des règles particulières d'usage en vue d'assurer la préservation et la restauration de la qualité des milieux aquatiques. Il peut également prévoir la répartition des volumes disponibles des masses d'eau de surface ou souterraine entre les utilisateurs.

Le SAGE permet ainsi de veiller à la cohérence des orientations et des actions mises en place dans le domaine de l'eau : les mesures, réglementaires ou volontaires, sont prises de manière concertée par les acteurs. Cette concertation leur permet ensuite de s'engager dans un programme d'actions qu'ils ont construit ensemble.

La mise en œuvre opérationnelle du SAGE passe par l'identification de maîtres d'ouvrage et le financement d'études ou d'actions (travaux, changement de pratiques, ...). Elle peut se traduire par la signature de contrats de milieu territoriaux ou régionaux, programmes d'actions volontaires et concertés impliquant un engagement financier sur plusieurs années de la part des contractants.

Le SAGE mobilise de nombreux acteurs

Le SAGE est élaboré de manière collective par l'ensemble des acteurs de l'eau du territoire. Ils sont regroupés au sein d'une assemblée délibérante, la commission locale de l'eau (CLE), qui offre un espace de discussion et de prise de décisions. Véritable noyau décisionnel du SAGE, la CLE organise la démarche sous tous ses aspects : déroulement des étapes, validation des documents, arbitrage des conflits, mais aussi suivi de la mise en œuvre. Une fois le SAGE adopté, elle veille à la bonne application des préconisations et des prescriptions inscrites dans le SAGE, ainsi qu'à la mise en place des actions.

La CLE est présidée par un élu local et est composée de trois collèges, dont les représentants sont nommés par arrêté préfectoral :

- > les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux (au moins la moitié des membres de la CLE) ;
- > les usagers (agriculteurs, industriels, etc.), les propriétaires fonciers, les organisations professionnelles et les associations concernées (au moins le quart des membres) ;
- > l'État et ses établissements publics (au plus le quart des membres).

Les documents du SAGE

Le SAGE comporte deux documents⁶ :

- > le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) fixe les objectifs, orientations et dispositions du SAGE, ainsi que ses conditions de réalisation (moyens techniques et financiers). Ces dispositions peuvent consister, par exemple, en l'accroissement de connaissances (réseau de mesure, études), la généralisation de l'implantation de dispositifs végétalisés à l'ensemble d'un réseau hydrographique, le diagnostic et la réhabilitation des réseaux d'alimentation en eau potable, etc. Tout programme, projet ou décision prise par l'administration, directement ou indirectement, dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques doit être compatible avec le contenu du PAGD ;
- > le règlement, accompagné de documents cartographiques, édicte les règles à appliquer pour atteindre les objectifs fixés dans le PAGD. Ces règles sont

opposables aux tiers : les modes de gestion, les projets ou installations de personnes publiques ou privées doivent être conformes avec le règlement. En cas de non respect, les contrevenants peuvent être verbalisés. Par exemple, certains règlements introduisent l'interdiction du remplissage des plans d'eau en période d'étiage, l'obligation de traitement complémentaire du phosphore pour certaines stations de traitement des eaux usées, l'obligation d'ouverture périodique d'ouvrages hydrauliques, etc.

Pour l'enquête publique, un rapport environnemental est ajouté au dossier du projet de SAGE. Ce rapport identifie, décrit et évalue les effets notables que peut avoir la mise en œuvre du SAGE sur l'environnement. Il présente les mesures prévues pour réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives notables que l'application du projet peut entraîner sur l'environnement.



En 2014, **une CLE se compose en moyenne de 51 personnes** (avec un minimum de 24 et un maximum de 94). Ce nombre est fonction de la taille du périmètre du SAGE, des usages et problématiques rencontrés, des recoupements administratifs et de la diversité des acteurs.

⁵ En cohérence avec la directive 2008/56/CE du 17 juin 2008 (DCSMM).

⁶ Circulaire du 4 mai 2011 relative à la mise en œuvre des SAGE



Pour atteindre les objectifs et respecter les préconisations fixées par le SAGE, la CLE s'appuie sur une structure porteuse, indispensable à l'animation de la démarche et à la maîtrise d'ouvrage. Aujourd'hui, la structure choisie peut être un établissement public territorial de bassin, une collectivité ou un groupement de collectivités territoriales, un syndicat, une association, etc.



En 2014, 101 SAGE sont portés par un syndicat mixte, 16 par un organisme interdépartemental de bassin et 16 par un conseil général.

La structure porteuse du SAGE s'appuie sur un ou plusieurs animateurs, assurant un rôle essentiel tout au long de la démarche, par leurs connaissances des enjeux et du territoire, leurs capacités de rédaction des documents du SAGE et d'animation de la CLE, leurs capacités techniques et leurs propositions de réalisation d'études ou d'actions à mener, leurs activités de communication et d'information, etc.

Les services de l'État⁷, en plus de leur participation active à la CLE, encadrent et accompagnent l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE. Ils interviennent à de nombreuses reprises, notamment pour :

- > organiser les consultations sur la délimitation du périmètre et la création de la CLE, ainsi que pour l'enquête publique avant approbation du SAGE ;
- > préparer les arrêtés consécutifs ;
- > apporter toute information utile à l'élaboration et à la mise en œuvre du SAGE, en particulier sur les objectifs prioritaires de la politique de l'eau et les évolutions réglementaires ;
- > faciliter l'émergence d'une structure porteuse si besoin ;
- > assurer une cohérence entre les SAGE ;
- > instruire les déclarations et les demandes d'autorisation de travaux soumis à la police de l'eau et de l'environnement ;
- > vérifier l'application des règles.

Les agences de l'eau et l'Office national de l'eau et de milieux aquatiques (Onema) apportent un appui technique et méthodologique tant lors de l'élaboration que de la mise en œuvre du SAGE. Les agences de l'eau soutiennent financièrement l'animation, les études ou autres actions nécessaires.



Le SAGE du bassin de la Vilaine (Bretagne) : une prise de conscience des différents acteurs pour protéger le littoral

Une des problématiques du bassin du SAGE « Vilaine » est le sur-engorgement de l'estuaire, qui a profondément modifié l'équilibre de l'écosystème et impacté les usages littoraux. Dès 2000, la CLE rassemble élus, usagers, associations et services de l'État, pour favoriser le débat entre les acteurs, gérer les conflits d'usages et mener des études pour améliorer la connaissance et informer les protagonistes.

Ce rassemblement a permis aux différents acteurs qui travaillent ou vivent sur le littoral de se connaître et de lancer une dynamique collective. Ils ont par exemple lancé des études pour comprendre et suivre le phénomène d'engorgement, réalisé un livre sur l'histoire de l'estuaire, mis en place un comité de gestion du barrage d'Arzal, etc. Ils sont aujourd'hui à même de construire des projets partagés pour un développement durable de ce territoire. Ils travaillent actuellement à l'élaboration d'un projet de gestion de la baie de la Vilaine.

Un SAGE s'élabore en plusieurs étapes

Les étapes d'élaboration d'un SAGE sont marquées par la signature de différents arrêtés préfectoraux :

- > l'émergence est la phase qui permet au comité de bassin et aux préfets concernés d'estimer la pertinence de la démarche et sa cohérence en termes de gestion de l'eau. Cette étape se traduit par la constitution d'un dossier de communication et de consultation à destination des acteurs locaux ;
- > l'instruction démarre avec la signature de l'arrêté de délimitation du périmètre par le ou les préfets concernés. En parallèle, les réflexions s'engagent sur la composition de la CLE et le choix de la structure porteuse ;

- > l'élaboration démarre avec la signature de l'arrêté de composition de la CLE. S'en suivent la rédaction des différents documents du SAGE, la consultation des collectivités et des citoyens (par enquête publique) sur ces projets de documents, puis leur validation par la CLE. Cette phase est une phase clé dans la construction d'un SAGE puisqu'elle conduit à choisir une stratégie en concertation et que cette dernière favorise ensuite la mise en œuvre ;
- > la mise en œuvre démarre avec la signature de l'arrêté d'approbation du SAGE. C'est le début de la réalisation des actions concrètes sur le terrain.

Une fois approuvé, le SAGE peut faire l'objet d'une révision, que ce soit pour mise en conformité avec les dispositions d'une nouvelle loi (comme, par exemple, la LEMA en ce qui concerne les SAGE approuvés avant

2006) ou mise en compatibilité avec le nouveau SDAGE, ou encore pour tenir compte de tout changement majeur d'orientation de la politique locale de l'eau.

La plus-value du SAGE

- > Une déclinaison du SDAGE (priorisation, précision, renforcement) à l'échelle de bassins versants, offrant une certaine latitude pour répondre au contexte local (principe de subsidiarité), et un levier pour la mise en œuvre des programmes de mesures ;
- > La possibilité de cibler des zones ou des sujets à enjeux, du point de vue thématique (le SAGE a su évoluer pour tenir compte des enjeux nouveaux tels que la qualité de l'eau, l'hydromorphologie, la continuité écologique, etc.) ou sociologique (conflits d'usages) ;
- > Une démarche de concertation, avec la CLE comme assemblée délibérante, « parlement local de l'eau » ;
- > Une appropriation des enjeux et des règles de partage de la ressource par les acteurs du territoire, favorisant leur engagement dans le projet ;
- > Une portée juridique du PAGD et du règlement ;
- > Une orientation de l'aménagement du territoire par une mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAGE.



Les phases d'émergence et d'élaboration d'un SAGE sont des démarches longues de concertation et de mise en cohérence des objectifs poursuivis sur le territoire. La durée d'élaboration varie fortement en fonction de la mobilisation des acteurs, du niveau de connaissance acquis antérieurement, de la capacité à mobiliser les moyens humains et financiers et de l'importance des conflits. En moyenne, entre 1997 et 2014, le délai avant approbation est de 8 ans, mais il peut être plus court : par exemple, 3 ans pour le SAGE de la Largue (Alsace) ou le SAGE de l'ouest de l'île de la Réunion. Ce temps long d'élaboration est parfois indispensable pour une appropriation du projet par le plus grand nombre. Un des enjeux de la CLE et de la structure porteuse est de maintenir la mobilisation de tous de manière à raccourcir les délais si besoin.

⁷ Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement - DREAL - et directions départementales des territoires (et de la mer) - DDT (M)

Une progression certaine des SAGE

En 2014, on dénombre 178 SAGE, dont 48% (86) sont d'ores-et-déjà mis en œuvre ou même révisés. 48% (86) sont en cours d'élaboration et 4% (6) n'ont pas encore atteint cette phase. Les SAGE couvrent 51% du territoire français (métropole et outre-mer). L'objectif n'est pas de couvrir l'ensemble du territoire, mais de recourir à ces outils lorsque l'atteinte des objectifs du SDAGE et du bon état des eaux le justifie. La diversité des territoires doit à ce titre être prise en compte : dans certains cas, la mise en œuvre de travaux pour réduire les pressions qui pèsent sur les milieux aquatiques (pollutions, prélèvements d'eau, dégradations morphologiques) est plus difficile que dans d'autres, d'où le recours au SAGE.

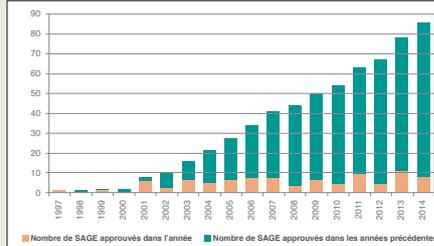
Aussi les bassins ont choisi des stratégies différentes quant à la mise en place de SAGE. Par exemple, pour gérer des problématiques assez complexes de pollutions héritées des activités minières et industrielles, le bassin Artois-Picardie a couvert la totalité de son territoire de SAGE. Le bassin Rhône-Méditerranée et Corse a plutôt mis sur une complémentarité entre les SAGE et les contrats de rivière. D'autres types de contrats (contrats territoriaux, plans pluriannuels de gestion, par exemple) élaborés avec les agences de l'eau peuvent également compléter ces outils.

Les SAGE en 2014

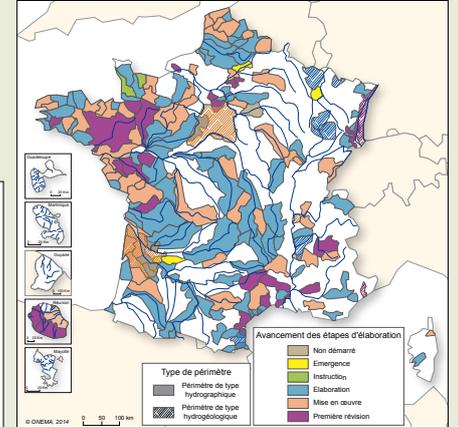
Source : Gest'eau (OIEau, d'après animateurs de SAGE et MEDDE) – extraction au 19/06/2014

Evolution du nombre de SAGE mis en œuvre entre 1997 et 2014

Nota bene : les SAGE de nouveau approuvés après révision ne sont comptabilisés qu'une fois.



Répartition spatiale des SAGE en 2014 selon l'avancement des étapes d'élaboration



Entre la loi de 1992 et la LEMA de 2006, 34 SAGE ont été approuvés, les premiers étant ceux de la Drôme en 1997 et de la Largue, en Alsace, en 1999. Même non obligatoire, le SAGE devient ensuite un outil de plus en plus mobilisé : entre 2001 et 2007, le nombre de SAGE approuvés par an se stabilise, avec une moyenne annuelle de 5 signatures d'arrêté. En 2008, l'application des modifications introduites par la LEMA (nouvelles procédures d'approbation, introduction d'un règlement) a des répercussions sur le rythme de mise en œuvre des SAGE en fin d'élaboration : le nombre de SAGE approuvés annuelle-

ment diminue ainsi quasiment de moitié. Mais les CLE s'adaptent vite et ce chiffre augmente de nouveau, pour atteindre un maximum de 11 SAGE approuvés en 2011.

Note méthodologique

Les informations présentées ici de manière synthétique ont bénéficié d'une méthodologie partagée entre l'Onema, l'OIEau, le MEDDE et les membres du Groupe national de Valorisation de l'Information (GVI) composé des agences et offices de l'eau, de la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère chargé de l'environnement et des DREAL de bassin, du SOeS et d'organismes de recherche, tels que le BRGM, l'Ifremer ou l'Ineris.

Les chiffres proviennent exclusivement de la base Gest'eau, alimentée par les structures porteuses de SAGE et de contrats de rivière, les agences de l'eau, les DDT(M) et les DREAL, et administrée par l'OIEau sous pilotage du ministère chargé de l'environnement et de l'Onema. L'extraction des données a été effectuée le 19 juin 2014.

De récentes évolutions juridiques

La loi du 27 janvier 2014⁸ attribue la compétence obligatoire de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations aux communes à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette compétence sera transférée automatiquement à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre auquel adhère la commune. Ce dernier pourra déléguer ou transférer

cette compétence à un syndicat mixte à l'échelle du bassin versant, qui pourra lui-même se constituer en établissement public d'aménagement et de gestion des eaux (EPAGE) ou en établissement public territorial de bassin (EPTB). Cette évolution a notamment pour objectif d'améliorer les capacités de maîtrise d'ouvrage, ainsi que la coordination entre les structures responsables de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations. Ces structures seront ainsi plus efficaces pour porter l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE.

⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014

Directrice de publication : Elisabeth Dupont Kerlan (Onema)
 Responsable de la rédaction : René Lalement (Onema)
 Coordination : Isabelle Vial, Janik Michon et Claire Roussel (Onema), Johanna Sanchez (MEDDE), Stéphanie Laronde (OIEau)
 Rédaction : Geoffrey Couraud et Katell Petit (OIEau), Janik Michon (Onema)
 Contribution : Agences de l'eau, Offices de l'eau, DREAL de bassin

Ce document a été réalisé dans le cadre du schéma national des données sur l'eau et a fait l'objet d'une consultation des partenaires du système d'information sur l'eau concernés.

Pour en savoir plus

Consultez les données relatives aux SAGE : www.gesteau.eaufrance.fr

Retrouvez ce document sur le web : www.eaufrance.fr/IMG/pdf/sage_1997-2014_201407.pdf ou www.documentation.eaufrance.fr

eaufrance Le portail d'information sur l'eau : www.eaufrance.fr

