



Contact ►►►
Rémi Barbier
UMR GESTE MA-8101
ENGEEES-Irstea
1 Quai Koch, BP 61039
67070 Strasbourg cedex
remi.barbier@engees.unistra.fr

Réglementer au plus près des territoires : le cas des Commissions Locales de l'Eau

Sophie Liziard, Rémi Barbier, Sara Fernandez

Avec l'adoption de la loi sur l'eau de 1992, la gouvernance territoriale de la ressource en eau s'est progressivement structurée - avec de fortes variations géographiques - autour des schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) élaborés par les Commissions locales de l'eau (CLE). La loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006 a renforcé ce dispositif en intégrant dans les documents du SAGE un règlement opposable aux tiers et aux actes administratifs. Le projet ORACLE (« Observatoire des Règlements et de l'Activité des CLE ») a pour objectif d'analyser, dix ans après l'introduction des règlements, la manière dont les Commissions Locales de l'Eau se sont emparées de ce nouveau levier d'action.

Le règlement de SAGE, un outil juridique élaboré par les CLE

Élaborés au sein des CLE, les règlements de SAGE constituent une nouvelle forme concertée d'édiction de la réglementation environnementale (Boyer, 2008).

De la concertation à la réglementation

La CLE est une forme d'assemblée délibérante, présidée par un élu local et composée de trois collèges : les collectivités territoriales, les usagers, l'Etat et ses établissements publics. La CLE ne possédant pas de personnalité juridique, une structure porteuse est chargée de l'animation du SAGE et de la maîtrise d'ouvrage des études. La CLE s'appuie également sur les services de l'Etat, les Agences de l'eau et l'Agence Française de la Biodiversité (AFB). Ceux-ci encadrent et accompagnent l'élaboration et la mise en œuvre du SAGE, et interviennent également aux niveaux technique ou financier.

Le but du règlement introduit par la loi sur l'eau de 2006 est de définir « des mesures précises permettant la réalisation des objectifs exprimés dans le PAGD [plan

d'aménagement et de gestion durable], identifiés comme majeurs et nécessitant l'instauration de règles complémentaires pour atteindre le bon état ou les objectifs de gestion équilibrée de la ressource » (circulaire du 21/04/2008). Les règles, et les documents cartographiques associés, sont directement opposables aux tiers. Ainsi, tout projet ou installation, aussi bien public que privé, doit être conforme avec le règlement et donc respecter strictement ses prescriptions.

10 ans après l'introduction du règlement, quelle production réglementaire ?

Le champ de l'activité réglementaire a été borné par la loi. D'après les articles L.212-5-1 II et R.212-47 du Code de l'environnement, le règlement de SAGE peut : (i) définir des priorités d'usage de la ressource en eau et la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ; (ii) définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différents usages de l'eau ; (iii) soumettre certains ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau à une obligation d'ouverture régulière de

leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique.

L'élaboration d'un tel règlement au sein d'une instance de concertation telle que la CLE soulève plusieurs questions. En particulier, la synergie entre portée juridique et concertation « ne va pas de soi pour de nombreux acteurs » (Agence de l'eau RMC 2012 p.93). Le projet ORACLE vise à dresser un bilan de cette production réglementaire, afin d'appréhender son contenu et les processus de gouvernance de l'eau qui y sont liés. En quoi consistent ces règlements ? Sur quelles thématiques et dans quels domaines la CLE mobilise-t-elle cet instrument juridique ? Qu'est-ce que ces règles collectivement validées disent de la gouvernance de l'eau ? La démarche se base sur une analyse statistique des règlements à l'échelle nationale, complétée par des enquêtes de terrain sur plusieurs cas d'étude. Ce « 4 pages » présente quelques résultats saillants issus de l'analyse statistique.

Une base de données sur les règlements de SAGE

Afin de décrire et d'analyser quantitativement les règlements de SAGE, nous avons créé une base de données des règles et des règlements, articulée autour de deux tables. Les données qui les composent sont issues des documents des SAGE disponibles sur gesteau.fr, le site internet de la communauté des acteurs de gestion intégrée de l'eau géré par l'OIEau (Office International de l'Eau) avec l'appui de l'AFB et du Ministère de la Transition écologique et solidaire. Les données étudiées concernent les 104 règlements des SAGE approuvés en juin 2017. Nous n'avons pas pris en compte les 79 SAGE qui sont en phase d'élaboration et dont les règlements ne sont pas encore stabilisés. Les règlements sont organisés en articles, chaque article étant susceptible de contenir plusieurs règles.

La première table (nommée « RÈGLES ») décrit chacune des 833 règles des 104 règlements. Les règles y sont individuellement caractérisées par un

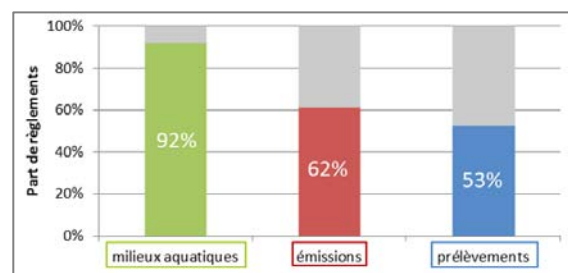
ensemble de variables relatives à leur structure formelle, à leur contenu (domaine, cible de la règle, moyen mis en œuvre, etc.), à leur cadre spatio-temporel et à l'existence ou non de dérogations. La seconde table (« RÈGLEMENTS ») décrit chacun des 104 règlements : on indique combien de ses règles sont concernées par chacune des modalités des variables précédemment définies (par exemple : nombre de règles sur les zones humides, sur les rejets, etc.). Les analyses ont été menées en combinant différentes méthodes statistiques.

Quelles grandes tendances ?

L'étude montre que les variations du nombre de règles sont importantes, allant de 1 à 27. La moitié des règlements comptent moins de six règles. Le nombre d'articles varie de 1 à 14.

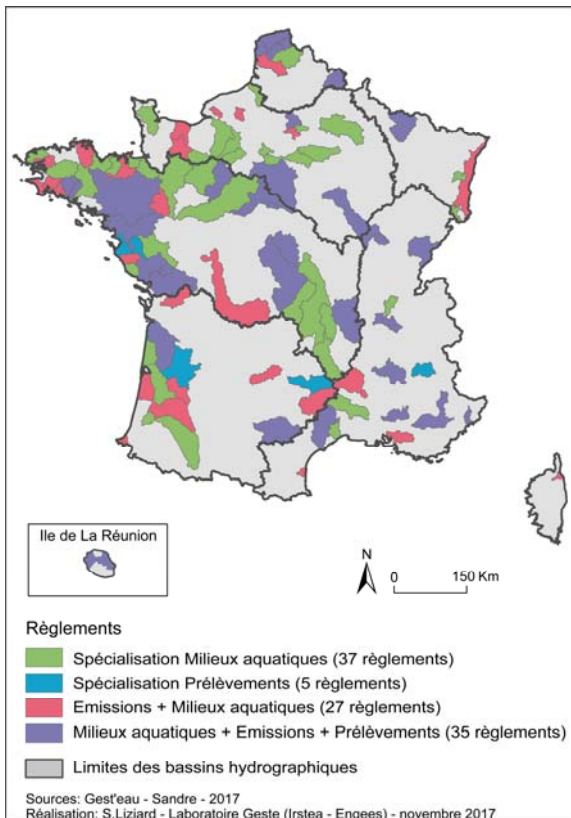
La préservation des milieux aquatiques au cœur des règlements

Dans l'analyse, chaque règle a été rapportée à l'une des trois grandes catégories suivantes : milieux aquatiques (règles sur les zones humides, le lit des cours d'eau, etc.), émissions (règles sur l'assainissement, les activités à l'origine des rejets, etc.), prélèvements (règles encadrant les quantités prélevées, les impacts des prélèvements, etc.). La **Fig. 1** montre que les règles sur les milieux aquatiques sont présentes dans la quasi-totalité des règlements (plus de 9 règlements sur 10). Les règles sur les émissions et les prélèvements demeurent néanmoins aussi très répandues : elles sont présentes dans plus d'un règlement sur deux.



▲ Figure 1. Domaines visés par les règlements

Afin de caractériser les différentes associations de règles existantes, nous avons réalisé une typologie des règlements de SAGE (Fig. 2). Mis à part un petit groupe de règlements spécialisés sur les prélèvements (groupe bleu), les règlements sont généralement caractérisés par la présence de règles sur les milieux aquatiques, seules (groupe vert), en association avec des règles sur les émissions (groupe rouge), ou bien en associations avec des règles sur les émissions et sur les prélèvements (groupe violet).



▲ **Figure 2.** Typologie des règlements de SAGE en fonction de leur spécialisation relative

Des règlements investissant des champs à la fois classiques et récents

Les règles portent sur des enjeux, des activités et des aménagements très variés.

Les résultats montrent que les règles portent sur des champs traditionnels de la gestion de l'eau, tels que l'assainissement, mais aussi largement sur des enjeux mis plus récemment à l'agenda des politiques publiques, tels que les zones humides, la continuité écologique, la biodiversité. En effet, les règles les plus répandues

concernent les zones humides, les plans d'eau, l'infiltration/stockage des rejets et la dégradation de la continuité écologique (Fig 3).

Règles présentes dans :

- **Plus de 2 règlements sur 3**
 - Zones humides
- **Plus d'1 règlement sur 3**
 - Plans d'eau
 - Infiltration/stockage des rejets
 - Dégradation de la continuité écologique
- **Autour d'1 règlement sur 5**
 - Limitation des quantités prélevées
 - Stations d'épuration
 - Limitation des prélèvements
 - Restauration des berges
 - Modification du profil des cours d'eau
 - Opération de rectification, curage, busage, etc.

▲ **Figure 3.** Fréquence d'apparition des règles les plus répandues

Dans les champs déjà encadrés par les réglementations IOTA et ICPE, les CLE interviennent en complémentarité pour des opérations en dessous des seuils réglementaires mais entraînant des impacts cumulés significatifs en termes de prélèvements et de rejets (Fig. 4).

Alinéas de l'article R.212-47 CE mobilisés dans :

- **Plus de 9 règlements sur 10**
 - Alinéa 2°b : IOTA et ICPE soumis à déclaration ou autorisation
- **Plus d'1 règlement sur 3**
 - Alinéa 2°a : Rejets/prélèvements non soumis à procédure entraînant des impacts cumulés significatifs
- **Près d'1 règlement sur 5**
 - Alinéa 1° : répartition du volume prélevable
 - Alinéa 3°c : maintien et restauration des ZHIPE et ZSGE
 - Alinéa 4° : obligation d'ouverture périodique des vannages
- **Moins d'1 règlement sur 10**
 - Alinéa 3°a : préservation de la ressource en eau dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable d'une importance particulière
 - Alinéa 2°c : épandages d'effluents agricoles
 - Alinéa 3°b : préservation des milieux aquatiques dans les zones d'érosion

▲ **Figure 4.** Fréquence de mobilisation des alinéas de l'article R.212-47 CE

Dans une partie des règlements, les articles dédiés à la définition du volume maximum prélevable et sa répartition

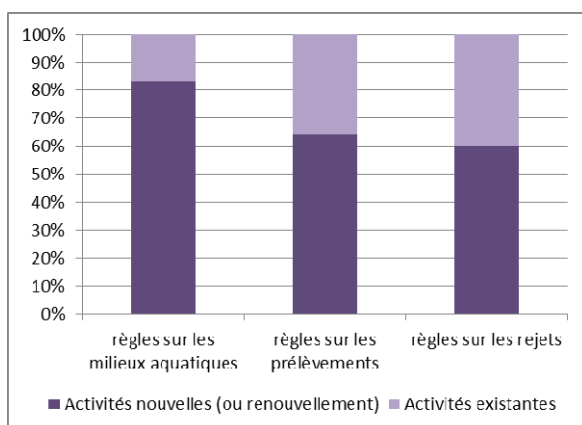
entre catégories d'usagers présentent une version provisoire : ils annoncent la future mise en place d'une règle ou la mise en place du principe de priorité de l'AEP, dans l'attente de la réalisation de l'étude sur le volume prélevable qui permettra d'aboutir à la règle définitive dans une version ultérieure du règlement.

Certains champs néanmoins peu investis

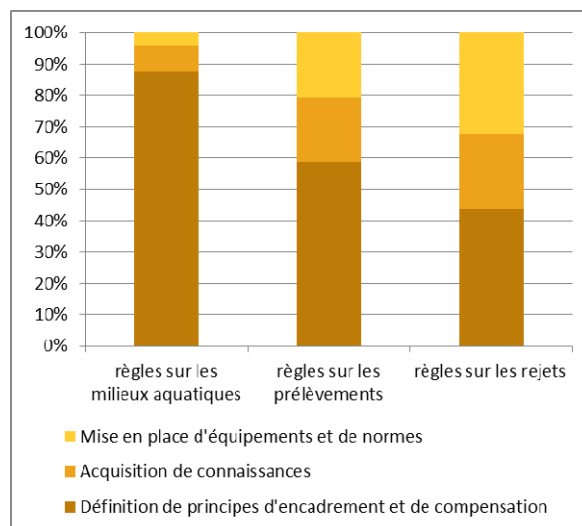
On constate que certains des items définis à l'article R.212-47 sont peu investis par les règlements. C'est le cas par exemple des épandages agricoles et des aires de captage d'eau potable d'une importance particulière (Fig. 4). Il s'agit de questions particulièrement conflictuelles, qui ont déjà fait l'objet de politiques publiques depuis plusieurs décennies et dont les résultats restent encore très mitigés. On peut supposer que ces éléments contribuent à expliquer que ces questions soient peu investies par les règlements.

Limiter les nouvelles dégradations en activant une palette de leviers

Une grande part des règles concerne les activités nouvelles (Fig. 5), notamment par la mise en place de principes encadrant la réalisation et l'installation d'activités ou la définition de mesures de compensation (Fig. 6).



▲ Figure 5. Part de règles portant sur des activités nouvelles VS existantes



▲ Figure 6. Moyens mis en œuvre par les règles

La mise en place d'équipements et de normes, d'une part, l'acquisition de connaissances, d'autre part, constituent une part importante des règles relatives aux prélèvements et aux rejets (Fig. 6). Elles se traduisent notamment par l'instauration de dispositifs de suivi et la réalisation d'études.

Conclusion

L'analyse statistique rend compte de la grande diversité des règlements et des enjeux faisant l'objet de règles. Elle témoigne de l'investissement par les CLE de champs de la gestion de l'eau à la fois traditionnels et récents, dont certains font déjà l'objet de réglementations et politiques. Il ressort que certains champs sont plus timidement investis, que l'action est souvent concentrée sur la limitation des nouvelles dégradations et que certains leviers d'action demeurent actuellement peu mobilisés (épandages agricoles, aires de captage d'une importance particulière).

Bibliographie

[1] Boyer P. (2008), Le règlement du schéma d'aménagement et de gestion des eaux, "Bulletin du Droit de l'Environnement Industriel", n° 15, 1er mai 2008, 29-34.

[2] Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée-Corse (2012), "Évaluation de la politique des schémas d'aménagement et de gestion des eaux sur le bassin Rhône-Méditerranée", Rapport final, Epices, ASCA, 222 p.