

Réseau des animateurs de sage du bassin Loire-Bretagne

Compte-rendu des journées des 13 et 14 mars 2007 à Saint-Pierre-des-Corps

Sommaire

- 1 - Evolution des SAGE suite à la LEMA
- 2 - Evaluation environnementale
- 3 - Etude ASCA : mise en oeuvre des SAGE
- 4 - Avant projet de SDAGE et programme de mesures
- 5 - Risque de non atteinte du bon état lié à l'hydromorphologie
- 6 - Réseau de surveillance

Liste des personnes présentes

1 - Evolution des SAGE suite à la LEMA

Le premier thème de l'ordre du jour portait sur la nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) et ses conséquences sur les outils de planification et plus particulièrement sur les SAGE. Les principales modifications introduites par la loi ont fait l'objet d'une présentation de l'agence de l'eau ([Evolutions des SAGE](#), PDF, 68 Ko). C'est sur l'introduction d'un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) et d'un règlement que se sont ensuite focalisés les débats.

• 1.1 - PAGD et règlement du SAGE

Le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) et le règlement du SAGE, introduits par la loi sur l'eau (article L 212-5-1 du code de l'environnement) déterminent désormais la portée réglementaire du SAGE.

■ Le **PAGD** fixe les orientations et les dispositions pouvant être opposables aux décisions de l'Etat et des collectivités locales. Le PAGD relève du principe de compatibilité. Cela signifie que tout projet développé sur le territoire du SAGE ne doit pas être contradictoire avec le contenu du PAGD. Les SAGE approuvés à ce jour relèvent déjà de ce principe. On peut donc dire que le PAGD correspond aux SAGE «loi de 1992».

■ Le **règlement** est le principal élément nouveau introduit par la LEMA. Il définit les prescriptions opposables aux tiers par rapport aux activités relevant de la nomenclature « loi sur l'eau ». L'opposabilité aux tiers signifie que les modes de gestion, les projets ou les installations d'un tiers devront être conformes avec le règlement du SAGE. En cas de non respect, les contrevenants pourront être verbalisés. Plusieurs autres points importants ont par ailleurs été soulignés :

- On peut faire une analogie entre le règlement d'un SAGE et celui d'un plan local d'urbanisme (PLU).
- Il doit s'appuyer sur la nomenclature « loi sur l'eau ». Le règlement ne crée pas de nouvelles réglementations.
- Il doit être clair et précis afin de limiter les risques d'interprétations défavorables en cas de contentieux. Les zonages à y faire figurer doivent être bien délimités (exclure les « patatoïdes »). Sa rédaction doit être particulièrement soignée et faire l'objet d'une concertation étroite avec les services techniques de l'Etat qui auront ensuite à l'appliquer sur le terrain. En outre, il est recommandé de s'appuyer sur un expert juridique.

Cette question du contenu à donner au règlement soulève plusieurs interrogations :

■ Quelle est désormais la réelle portée d'un SAGE en matière réglementaire ?

De nombreux SAGE élaborés jusqu'à ce jour faisait en effet état d'objectifs plus contraignants que ceux affichés dans les textes ou dans le SDAGE de 1996. C'est notamment le cas pour les concentrations en nitrates où plusieurs SAGE ont retenu des seuils de concentration largement en dessous de 50 mg/l. On ne peut légalement retenir des valeurs seuils plus contraignantes que les valeurs réglementaires que si cela est indispensable pour atteindre le bon état des masses d'eau. Cela signifie que ces valeurs seuils aient été définies sur la base d'une expertise de bassin versant. Dans tous les autres cas, on ne peut que se référer aux textes réglementaires. En matière de choix d'objectifs il faut donc distinguer ceux qui correspondent aux valeurs seuils à atteindre pour éviter les contentieux et qui ont vocation à être affichés dans le règlement et ceux qui correspondent à une ambition collective (valeurs guides) dont on ne peut faire état que dans le plan d'aménagement et de gestion durable.

■ Quelle est la marge de manœuvre du SAGE par rapport à des problématiques précises telles que les ouvrages, les plans d'eau ou les zones humides ?

- Le règlement du SAGE peut imposer l'ouverture d'ouvrages transversaux (relèvement total ou partiel des vannes) en précisant les modalités d'ouverture à respecter sur chaque ouvrage, ce qui suppose de les avoir identifiés.
- En matière de plans d'eau, le SAGE peut interdire la réalisation de nouveaux plans d'eau, mais cette disposition ne s'appliquera

qu'à ceux couvrant plus de 1 000 m² (seuil au dessus duquel le projet relève du régime de la déclaration).

- En matière de zones humides, il peut interdire leur destruction (remblaiement, assèchement) à condition que le site couvre plus de 1 000 m² (seuil de déclaration).

■ Est-il possible de désigner dans le règlement les maîtres d'ouvrage qui auront à porter telle ou telle opération pour laquelle il n'existe pas de porteur de projet ?

La réponse est négative car une disposition de ce type irait à l'encontre du principe de libre compétence des collectivités territoriales. Il ne peut s'agir que d'une proposition à faire figurer dans un document d'accompagnement du SAGE n'ayant pas de portée juridique.

● 1.2 - Autres changements apportés par rapport à la loi sur l'eau de 1992

■ **Enquête publique** : c'est la principale modification introduite. Elle est rendue nécessaire par les mesures opposables aux tiers et qui font l'objet du règlement du SAGE.

■ **Durée de validité du SAGE** : le SAGE devant être compatible avec le SDAGE, la révision de celui-ci tous les six ans entraînera celles des SAGE approuvés dans un délai de trois ans suivant l'adoption du SDAGE révisé (c'est-à-dire avant fin 2012). Ce délai de six ans entre deux révisions du SDAGE aura probablement pour conséquences :

- Une révision nécessairement significative des SAGE approuvés avant 2009 car le contenu du SDAGE 2009 sera très différent de celui de 1996.

- Un contenu du SAGE davantage ciblé sur des objectifs prioritaires et sur les moyens d'action à mettre en œuvre pour y répondre au cours des six années de sa validité.

- Une plus forte implication de la commission locale de l'eau (CLE) en raison, d'une part des révisions périodiques et d'autre part du rôle dévolu au SAGE par le SDAGE.

■ **Statut juridique de la structure porteuse du SAGE** : la nouvelle loi sur l'eau précise que la structure porteuse d'un SAGE ne peut être qu'un établissement public territorial de bassin (EPTB), une collectivité locale ou un groupement de collectivités locales. Cela signifie que la formule associative est désormais exclue et que tous les SAGE qui y ont fait appel devront se doter d'une structure porteuse conforme.

■ **Composition de la CLE** : une plus grande souplesse est introduite dans cette composition (le collège des élus devra représenter au moins 50% des membres, celui des usagers au moins 25%). Par ailleurs un décret précisera, au sein du collège des représentants de l'Etat et de ses établissements publics, la nature des organismes devant être obligatoirement représentés. Enfin, la désignation de suppléants sera abandonnée.

■ **Périmètre d'un SAGE** : la délimitation du périmètre d'un SAGE peut être définie par le SDAGE, ainsi que le délai de sa réalisation. Cette mesure de la LEMA ne devrait porter que sur des territoires où les problématiques de gestion de l'eau constituent des enjeux à l'échelle de l'ensemble du bassin Loire-Bretagne. Partout ailleurs, la mise en place d'un SAGE relèvera d'une initiative locale. S'agissant du futur SDAGE Loire-Bretagne, aucun choix n'a été fait à ce jour quant à l'application de cette mesure.

● 1.3 - Impression générale

De nombreux participants relèvent le resserrement du contexte réglementaire. Ils craignent que cela n'entraîne une démobilisation des volontés locales. La marge de manœuvre leur apparaît beaucoup plus restreinte que celle qui prévalait auparavant.

Cette crainte s'exprime également par rapport à l'alourdissement des procédures (enquête publique notamment), ce qui peut avoir pour effet d'allonger la durée d'élaboration du SAGE alors que sa validité est désormais réduite à six ans.

La question du contenu à donner au règlement reste centrale. Ce n'est qu'au vu des premiers projets de rédaction qu'il sera possible de mieux préciser et d'illustrer ce contenu. Un suivi particulier des services de l'agence et de l'Etat apparaît nécessaire au cours des prochains mois vis-à-vis des structures porteuses confrontées à la rédaction des premiers documents.

Il est proposé de constituer à l'automne 2007 un groupe restreint constitué des SAGE en cours de rédaction de leur règlement. Les résultats de ses travaux seront présentés en 2008 lors des prochaines rencontres des animateurs de SAGE.

Haut de la page

2 - Evaluation environnementale

Ce point se rapporte à l'obligation de réaliser un rapport environnemental du projet de SAGE destiné à être joint à celui-ci lors de l'enquête publique précédant l'approbation du SAGE. Le contenu à donner à ce rapport a fait l'objet présentation de la DIREN des Pays de la Loire ([Evaluation environnementale](#), PDF, 59 Ko), accompagnée d'un récapitulatif des textes de référence ([Textes de référence](#), PDF, 31 Ko) et documents supports. Anne-Sophie BLANCHARD a ensuite présenté l'expérience du SAGE Odet ([SAGE Odet](#), PDF, 397 Ko) qui a été confronté à la rédaction du rapport environnemental du SAGE approuvé le 2 février 2007. De la discussion ayant suivi ces présentations, il ressort :

■ Le SAGE étant par définition un document reposant sur des objectifs environnementaux, les principaux éléments du rapport environnemental figurent déjà dans la rédaction du projet de SAGE. Sa consistance ne doit pas excéder une trentaine de pages. Sa rédaction doit toutefois être itérative en respectant la circulaire susvisée.

■ Le rapport environnemental et le projet de SAGE sont soumis à l'avis du préfet en tant qu'« autorité environnementale ». Le rapport environnemental est alors annexé au projet de SAGE. C'est l'ensemble constitué par ces deux documents, auxquels s'ajoute l'avis de l'autorité

environnementale qui fait l'objet d'une enquête publique.

- Au terme de l'enquête publique, la rédaction du document final du SAGE doit impérativement préciser comment il a été tenu compte des avis exprimés par l'autorité environnementale et par le public.
- La réalisation d'un résumé non technique constitue la principale plus-value du rapport environnemental. Ce résumé est destiné au grand public et doit être rédigé en conséquence.
- Les SAGE approuvés auront à réaliser leur rapport environnemental lors de la procédure de révision qui les concernera une fois le SDAGE adopté fin 2009.

Haut de la page

3 - Etude ASCA : mise en oeuvre des SAGE

Cette étude a été engagée par l'agence pour faire le point sur les difficultés rencontrées par les SAGE en phase de mise en œuvre. Les résultats de l'étude se décomposent en deux volets. Le premier s'adresse aux commissions locales de l'eau et aux structures animatrices des SAGE. Il apporte un éclairage sur les démarches et les facteurs explicatifs des problèmes rencontrés par les SAGE pour asseoir leur rôle et leur pouvoir sur leur périmètre d'intervention. Le second s'adresse aux acteurs institutionnels et plus particulièrement à l'agence de l'eau dont le rôle est essentiel pour soutenir la mise en œuvre des SAGE sur le bassin.

- [Rapport final](#) (PDF, 553 Ko)
- [Rapport de synthèse](#) (PDF, 311 Ko)
- [Présentation d'ASCA](#) (PDF, 145 Ko)
- [SAGE Huisne](#) (PDF, 675 Ko)

• Une fonction négligée : l'évaluation du SAGE

Il s'agit de l'évaluation des actions menées sur le territoire du SAGE en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Elle permet de juger de la cohérence de ces actions par rapport aux objectifs du SAGE. Ce faisant elle met les acteurs locaux et institutionnels en face de leurs responsabilités et contribue à asseoir la légitimité de la CLE et du SAGE.

Cette fonction ne doit pas être confondue avec le tableau de bord dont le but est essentiellement de développer des connaissances. En outre, elle se distingue de l'évaluation du mandat du SAGE qui relève d'un intervenant extérieur et qui porte sur la concordance entre le pouvoir réel détenu par le SAGE par rapport au pouvoir qu'il revendique.

Cette évaluation se justifie dès lors que la structure porteuse du SAGE n'est pas maître d'ouvrage des actions mises en œuvre sur son périmètre. Elle lui permet de développer des liens de collaboration avec les porteurs de projets locaux en leur apportant un appui actif.

Cette fonction n'a pas été développée sur les SAGE du bassin Loire-Bretagne.

• Le positionnement du SAGE sur son territoire

Ce positionnement pose d'emblée la question de la césure entre la fonction de planification et la fonction de programmation. Dans la grande majorité des cas, la vocation du SAGE n'est pas de faire, mais d'élaborer une doctrine exprimant une volonté locale sur ce qu'il convient de faire, quand et comment. Cette doctrine doit s'exprimer au travers d'un affichage politique et juridique qui s'impose à tous et qui constitue une trame de fond sur laquelle s'appuient les acteurs locaux pour définir leurs programmes d'actions, mais également les acteurs institutionnels pour apporter leur soutien.

La CLE doit s'assurer du respect des objectifs et dispositions du SAGE. Elle est donc légitime à exprimer un avis sur les projets développés sur son territoire en matière de gestion de l'eau. Mais n'ayant pas la capacité d'examiner tous les dossiers, il lui appartient de préciser, au vu des enjeux et objectifs stratégiques du SAGE, la nature des dossiers sur lesquels elle souhaite exprimer un avis.

L'étude ASCA a mis en exergue deux types de plus-value recherchés par les SAGE :

- Un rôle de coordinateur/facilitateur ne modifiant pas les rapports de force en place (SAGE humble)
- Une fonction de chef d'orchestre ; le SAGE est alors un référent qui parle au nom des intérêts locaux.

Il n'y a pas de jugement de valeur entre ces deux positions qui dépendent de la nature des problématiques de gestion de l'eau sur le territoire. Cependant, au vu de la nouvelle loi sur l'eau et des orientations qui se dégagent dans l'avant projet de rédaction du SDAGE Loire-Bretagne, le rôle des SAGE devrait à l'avenir davantage tenir du second type que du premier. A l'échelle du bassin, il est également nécessaire d'opérer un rapprochement entre les CLE et le comité de bassin au travers de réunions périodiques de l'ensemble des présidents de CLE en présence du président du comité de bassin.

• Le rôle des institutionnels vis-à-vis du SAGE

L'étude ASCA a souligné l'importance primordiale des acteurs institutionnels pour asseoir le rôle de la CLE en tant qu'instance de décision.

Le soutien de l'Etat vis-à-vis des SAGE est jugé ambigu par plusieurs animateurs. Selon eux, le SAGE ne constitue pas une priorité pour certains de ses services. On observe toutefois une grande diversité d'un département à l'autre qui peut s'expliquer par des questions de personnes. D'une manière générale, l'appui de l'Etat dépend de la manière dont ses services ont été impliqués au cours de l'élaboration du SAGE, notamment pour tout ce qui relève des dispositions opposables aux décisions administratives. En outre, il apparaît nécessaire de prévoir des

rencontres régulières entre l'équipe d'animation et les MISE.

Le soutien de l'agence vis-à-vis des SAGE leur apparaît également insuffisant et ne leur semble pas correspondre à la réalité des besoins. C'est le cas notamment des dispositions prévues dans le 9ème programme en matière de financement de l'animation. Ils souhaitent que l'agence apporte un soutien politique fort et se positionne sur les dossiers sensibles. En réponse il est précisé que le 9ème programme reconnaît l'existence des CLE et leur confère un rôle certain, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des outils territoriaux. En outre, l'évolution en cours va bien dans le sens d'un renforcement du rôle des CLE.

D'autres animateurs s'inquiètent de l'encadrement croissant des SAGE par le SDAGE et le programme de mesures. Ils considèrent que la marge de manœuvre des SAGE se réduit de plus en plus. Selon eux, cette évolution va dans le sens d'une multiplication des SAGE humbles au détriment des SAGE chefs d'orchestre.

- **Les autres acteurs institutionnels (départements et régions)**

Les SAGE se mettent en place dans un contexte politique local qui n'est pas non plus dénué de contraintes. Le pouvoir acquis par les CLE empiète nécessairement sur celui des départements. Les régions qui n'ont pas de pouvoir à mettre en balance œuvrent davantage pour le succès des SAGE en développant des outils contractuels (cas des régions Bretagne et Pays de la Loire).

C'est à ce niveau que l'action de l'agence pourrait être la plus efficace en apportant un appui aux CLE lorsque les décisions prises localement ne sont pas en adéquation avec les objectifs prioritaires du SAGE.

[Haut de la page](#)

4 - Avant projet de SDAGE et programme de mesures

Chaque participant a été destinataire d'une version de l'avant projet de SDAGE ([Avant projet de SDAGE](#), PDF, 200 Ko) tel qu'il sera soumis à la commission planification du comité de bassin du 28 mars 2007. Par ailleurs l'agence a présenté le contenu de cet avant projet en soulignant les différences avec celui de 1996, l'implication des SAGE, les liens avec le programme de mesures, le planning et la concertation à mener en 2007. Les principales conclusions qui ressortent des débats ayant suivi cette présentation sont les suivantes :

- **Une concertation indispensable, mais à mener dans des délais très serrés**

Le SDAGE et le programme de mesures feront l'objet d'une consultation du public au cours de l'année 2008 après avoir été validés par le comité de bassin en fin d'année 2007. Une première version lui sera soumise lors de sa réunion du 29 juin avant qu'elle ne soit examinée par les commissions géographiques durant l'automne.

Tout le travail en amont consiste à définir et à consolider les objectifs du projet de SDAGE et les mesures à prévoir. Il est du plus grand intérêt que les CLE ou les bureaux des CLE puissent se prononcer sur le projet de SDAGE et de programme de mesures avant qu'ils ne soient soumis aux commissions géographiques. Les remarques qui seront formulées avant fin mars 2007 seront intégrées dans la version soumise au comité de bassin de juin. Celles qui seront formulées avant la fin du mois de juillet seront intégrées dans la version qui lui sera soumise en fin d'année.

- **Une réactivité nécessaire des CLE**

La concertation a pour premier objectif d'éviter d'afficher dans le SDAGE des objectifs ou des délais d'atteinte d'objectifs qui ne seraient pas en adéquation avec les capacités locales de mise en œuvre (raisons financières notamment). Le second objectif porte sur la rédaction actuelle du projet qui constitue une version ambitieuse destinée à être discutée. Enfin, elle doit permettre aux acteurs locaux de formuler des propositions par rapport à certains chapitres qui ne sont pas suffisamment développés (têtes de bassin versant par exemple).

Le projet de SDAGE fait largement référence aux SAGE pour la mise en œuvre de ses orientations, objectifs et dispositions. Cette option a été retenue car elle correspond à une volonté du comité de bassin et du conseil d'administration de l'agence. En outre, elle est en adéquation avec la forte couverture du bassin par des SAGE (80%), appelée à se compléter au cours des prochaines années. Il est essentiel que chaque CLE ait parfaitement conscience de ce qui sera proposé sur le périmètre de son SAGE. En cas de contestation, il ne suffira pas de faire état d'un refus, mais d'apporter en appui des arguments.

- **Premières réactions sur l'avant projet distribué**

De nombreuses questions ont été posées sans qu'il soit possible de répondre à toutes. D'une manière générale, il est fait état de la trame que constituera le futur SDAGE pour les SAGE approuvés et en cours d'élaboration. Face à ce constat, certains animateurs posent à nouveau la question de la marge de manœuvre des SAGE en objectant qu'il ne sera plus possible d'agir là où c'est le plus pertinent avec les moyens appropriés dès lors que ces moyens ne s'appuieront pas sur des dispositions réglementaires. D'autres questions ont porté sur les têtes de bassin versant, les interdictions de création de plans d'eau, la disparition de la notion de points nodaux pour la qualité des eaux, le problème des masses d'eau estuariennes et côtières.

Par rapport au programme de mesures, ce n'est que sur la base d'une première version synthétique, attendue mi-mai, qu'il sera possible de faire réagir les acteurs de terrain. Il est toutefois précisé que ce document ne sera pas une compilation des propositions faites à l'échelle de chacune des commissions géographiques. Il y aura nécessairement une phase de sélection et d'agrégation.

Il est demandé aux animateurs de réagir sur tel ou tel point particulier de la rédaction du SDAGE en utilisant un tableau ad hoc qui permettra de procéder à une synthèse des réactions et propositions au niveau du bassin.

[Haut de la page](#)

5 - Risque de non atteinte du bon état lié à l'hydromorphologie

Ce point a fait l'objet de trois présentations :

- les premières de l'agence de l'eau relative aux données disponibles : [Caractérisation hydromorphologique des masses d'eau](#) (PDF, 4,3 Mo) et [Recensement des ouvrages hydrauliques en rivière sur le bassin](#) (PDF, 962 Mo)
- la seconde de l'animateur du SAGE Sarthe amont portant sur l'approche développée sur le périmètre de ce SAGE : [SAGE Sarthe amont](#) (PDF, 2,3 Mo)

Les débats ont porté sur les points suivants :

- Le risque morphologique en tant que tel n'existe pas. La morphologie est un facteur explicatif de non atteinte du bon état écologique. C'est donc seulement si les indicateurs de la biologie ne sont pas bons du fait des caractéristiques morphologiques que l'on est amené à agir sur la morphologie.
- L'état des lieux a classé en risque de non atteinte du bon état plus de 60% des masses d'eau du bassin. Afin de disposer d'une base de connaissances sur l'ampleur du problème, une étude de recensement des ouvrages du bassin a été réalisée à l'initiative de l'agence de l'eau en 2005. Elle porte sur plus de 10 000 ouvrages. 10% de ces ouvrages font l'objet d'un usage hydroélectrique et plus de 50% sont dépourvus d'usages identifiés. Seulement 5% des propriétaires ont pour l'instant été identifiés. Cette base de données est consultable mais nécessite l'usage du logiciel ACCESS. Une mise en ligne est envisagée à l'automne 2007 et il sera alors possible d'établir des cartes par sous bassins versants.
- En matière d'interventions sur les ouvrages transversaux, on ne dispose actuellement que de très peu de retours d'expérience. L'option d'arasement se heurte à plusieurs difficultés majeures : le coût, la gestion des sédiments accumulés en amont de la digue et la nécessité, dans bien des cas, de faire appel à un porteur de projet pouvant se substituer au propriétaire.
- Le financement apparaît délicat dans la mesure où les coûts dépassent les capacités de financement des propriétaires pour qui l'arasement n'est que pure perte. Les aides de l'agence de l'eau sont perçues comme étant très rigides et inadaptées à la réalité des situations rencontrées. Ces difficultés ne permettent pas d'agir de manière cohérente à l'échelle d'un cours d'eau ou d'un bassin versant ; on ne peut que saisir des opportunités afin de constituer des références. Une autre voie d'action consisterait à imposer des modalités de gestion des ouvrages. Actuellement la seule consigne donnée aux propriétaires se limite à maintenir des niveaux d'eau constants. Imposer de nouvelles règles de gestion dans le règlement du SAGE suppose des moyens accrus des services de police des eaux.

[Haut de la page](#)

6 - Réseau de surveillance

Ce point a fait l'objet de deux présentations ([eaux de surface](#) (PDF, 838 Ko) et [eaux souterraines](#) (PDF, 784 Ko)) de l'agence de l'eau portant sur le réseau de contrôle de surveillance qui a été mis en place à compter du 1er janvier 2007.

Ces présentations illustrent les évolutions par rapport aux réseaux en place avant cette date et elles précisent la nature des paramètres analysés. Elles permettent également aux animateurs des SAGE de prendre connaissance de la répartition des points de mesure sur les différents périmètres des SAGE du bassin Loire-Bretagne.

Des recalages sont à prévoir au cours des années à venir, notamment par rapport aux réseaux de contrôle opérationnel qui s'appuieront notamment sur les réseaux gérés par les départements.

Les SAGE ont la possibilité de créer de nouveaux points de mesure qui pourront bénéficier d'une aide de l'agence portant sur 50% des coûts.

[Haut de la page](#)