

Les SAGE et la gestion quantitative de la ressource en eau

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) est un document de planification local dans le domaine de l'eau. Il traduit la politique de l'eau établie par la Commission Locale de l'Eau (CLE) à l'échelle d'un bassin versant. Son objectif fondamental est d'assurer une gestion équilibrée de la ressource en eau. Il doit par ailleurs contribuer à l'atteinte des objectifs environnementaux assignés aux masses d'eau par le SDAGE, auquel le SAGE doit être compatible.

Le SAGE est composé de deux documents essentiels : un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource en eau (PAGD) et un règlement.

Toutes les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau ainsi que les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le SAGE. Le règlement permet d'émettre des règles qui s'imposent dans un rapport de conformité à tout porteur de projet, public ou privé, pour l'exécution des opérations mentionnées dans la nomenclature «loi sur l'eau».

SAGE et autres moyens d'actions.

Le SAGE n'est pas le seul document qui permet d'agir pour atteindre les objectifs de fixés par le SDAGE. En premier lieu, l'exercice de la police de l'eau doit permettre de préserver et restaurer les milieux aquatiques.

Le Code de l'Environnement permet par ailleurs la définition de zones où la répartition entre les ressources en eau disponibles et les usages actuels doit faire l'objet d'un examen attentif. Dans ces zones, dites de Zones de Répartition des Eaux (ZRE), l'équilibre quantitatif est à reconquérir par l'action combinée de réduction des prélèvements et de mobilisation d'autres ressources. Ces ZRE sont reprises par le SDAGE Loire-Bretagne, notamment en fixant des volumes plafonds à ne pas dépasser en prélèvements en vue de rétablir les équilibres, et des délais pour respecter ces volumes. Les SAGE doivent être compatibles avec ces orientations, et peuvent les préciser localement..

Le SDAGE est accompagné d'un programme de mesures (PdM) qui définit les actions à mener sur les territoires pour atteindre les objectifs assignés aux masses d'eau. Le PdM doit être décliné par les Mission Inter-Services de l'Eau et de la Nature (MISEN) au sein d'un plan d'action opérationnel territorialisé qui établit les priorités d'action des services de l'État et des établissements publics.

Processus de création du SAGE.

L'élaboration d'un SAGE comprend trois grandes étapes : l'état des lieux et le diagnostic du bassin versant, la définition d'une stratégie, la rédaction du PAGD et du règlement.

Au moment de la rédaction du SDAGE, le Comité de Bassin a pris le parti de confier la gestion de certains enjeux aux CLE, d'où le fait que certaines dispositions du SDAGE visent explicitement le contenu des SAGE. Mais au delà de ces dispositions, l'état des lieux du bassin versant dressé lors de l'élaboration du SAGE peut faire apparaître d'autres problématiques locales liées à la gestion quantitative de la ressource en eau : perte de la qualité des milieux et de la biodiversité par le manque d'eau, inefficacité dans l'utilisation par mauvaise répartition entre usages, déficit quantitatif entre ressources et usages, prolongement des étiages à cause du remplissage des plans d'eau, ...

Face à ces constats, la CLE peut fixer dans le cadre du SAGE des objectifs à atteindre en termes de débit minimum, de hiérarchisation des usages (pour la répartition des ressources), de détermination des volumes prélevables, de recherche de nouvelles ressources, ... Ces objectifs seront assortis de l'identification de moyens prioritaires pour les atteindre. Il peut notamment s'agir de dispositions dans le cadre du PAGD ou de règles auxquelles toutes les décisions administratives devront être compatibles dans des délais fixés par le SAGE..

Portée juridique du règlement.

Le règlement doit permettre d'atteindre les objectifs fixés dans le PAGD, en lien avec l'état des lieux du bassin versant.

L'article R.212-47 du Code de l'Environnement fixe précisément le champ d'action du règlement. Il permet ainsi d'encadrer les opérations de prélèvement d'eau ou de création de plans d'eau. Par exemple, en cas d'impacts cumulés significatifs avérés, le règlement du SAGE permet d'encadrer des opérations de prélèvement en dessous des seuils de la nomenclature «eau».

Concernant l'application du règlement du SAGE, les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec le SAGE : les services de police de l'eau doivent vérifier la compatibilité de toutes les demandes d'autorisation et de toutes les déclarations avec le SAGE. Le cas échéant, ils doivent transcrire, dans les décisions administratives, les prescriptions émises par le règlement du SAGE. Le non respect par toute personne publique ou privée du règlement d'un SAGE l'expose à une contravention de 5^{ème} classe (1500 € d'amende). Cela implique que les dispositions inscrites au règlement doivent être précises et contrôlables, y compris par l'utilisation de schémas et de cartes.

Exemples de dispositions.

Le règlement peut mentionner globalement deux types de mesures : celles concernant les priorités d'usages et la répartition des volumes, celles concernant l'utilisation de la ressource à des fins de restauration et de préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Le détail de ces mesures fait l'objet de l'article R.212-47 du Code de l'Environnement.

Le règlement est assorti des documents cartographiques nécessaires à l'application des règles qu'il édicte : en effet, le champ d'application d'une règle peut être restreint à un ou plusieurs secteurs précis du bassin versant.

Ce qui importe par dessus tout, c'est que chaque disposition du règlement réponde à un objectif du PAGD (et le cite), et que chaque objectif du PAGD réponde à un constat mentionné dans l'état des lieux (et le cite).

Hiérarchisation des usages de l'eau.

Lorsque dans un territoire la ressource disponible est proche voire inférieure aux besoins, au moins en certaines périodes de l'année, il importe que des règles soient édictées pour garantir une gestion équilibrée de la ressource en eau. Le territoire en question est clairement identifié, cartographié en une unité hydrologique cohérente. C'est un constat en lien avec le premier alinéa du R.212-47.

La régulation de ce type de constat passe par la hiérarchisation des usages de l'eau. En application de l'article L.211-1 du Code de l'Environnement, les enjeux liés aux ressources en eau sont hiérarchisés par ordre décroissant de la manière suivante : l'alimentation en eau potable, la sécurité civile et la santé publique, la préservation et la restauration des milieux aquatiques, les usages économiques. L'intérêt du SAGE est qu'il permet de déterminer un volume prélevable par type de ressource et de répartir ces volumes par catégorie d'usagers (par exemple entre la production d'eau potable, l'industrie et l'agriculture).

Définition des volumes prélevables et répartition selon les usages.

Bien que n'étant pas classés en ZRE, certains territoires peuvent être affectés par des déséquilibres quantitatifs (au moins en période estivale) ou plus simplement par des équilibres précaires entre les volumes nécessaires aux usages et ce que peut fournir le milieu. Ces constats sont en lien avec le premier alinéa du R.212-47.

Dans ces situations, il est nécessaire de déterminer un volume prélevable pour atteindre l'objectif de «bon état» des masses d'eau assigné par la Directive Cadre sur l'Eau (DCE). Cette étude consiste à déterminer la quantité d'eau qui peut être prélevée dans le milieu, sur une période donnée et, sans compromettre le fonctionnement des écosystèmes aquatiques ni les usages de l'eau en aval.

Puis on répartit ce volume entre les usages et selon les priorités.

Le SAGE peut aussi identifier de nouvelles ressources : anciennes carrières, réutilisation d'eaux usées traitées, ...

Les zones concernées doivent être cartographiées, et la répartition des volumes doit être assortie de règles de gestion. Si nécessaire, le SAGE pourra fixer des seuils de réduction à certains usages, selon leur priorité. Si l'aspect «impact cumulé» est avancé, l'état des lieux devra démontrer que cet impact cumulé est significatif à l'échelle de la zone concernée.

Interdiction de nouveaux prélèvements.

Dans les territoires qui présentent des écarts entre les besoins et la ressource, il peut être nécessaire de refuser de nouveaux prélèvements pour ne pas créer de déséquilibre ou les augmenter. Cette interdiction peut être nécessaire toute l'année, ou seulement sur la période estivale. C'est un constat en lien avec le premier alinéa du R.212-47.

Dans ces zones, cartographiées et correspondant à des unités hydrologiques cohérentes, le SAGE peut prescrire l'interdiction de tout nouveau prélèvement, sur l'année ou sur une période donnée. Cette interdiction ne peut porter que sur des usages non prioritaires, et ne peut s'appliquer aux prélèvements inférieurs à 1 000 m³ annuel (voir le tableau de synthèse en fin).

Là encore, si l'aspect «impact cumulé significatif» est avancé, l'état des lieux devra démontrer que cet impact cumulé est significatif à l'échelle de la zone concernée.

Cette interdiction peut aussi ne porter que sur certains types de ressources, dont les Nappes destinées à l'Alimentation en Eau Potable définie par le SDAGE Loire-Bretagne

Gestion de crise des étiages.

La période des étiages est une période critique pour les milieux, surtout si de longues ruptures d'écoulement ont lieu. Pour gérer la crise des étiages, le SDAGE instaure des zones d'influence gérées à partir de points nodaux. Ces zones de gestion sont assez grandes et le point nodal peut ne pas suffire pour gérer la crise.

Le SAGE peut préconiser l'instauration de points complémentaires de gestion de crise, avec des seuils déterminés de manière à ce que la gestion des étiages soit améliorée. Dans tous les cas, le point nodal du SDAGE devra tout de même être explicitement mentionné. Ces points complémentaires pourront soit s'appliquer à toute la zone d'influence du SDAGE, soit s'appliquer à une sous-zone.

Gestion des ouvrages hydrauliques de retenue d'eau.

Les plans d'eau sur cours d'eau obtenus par la mise en place des digues en barrage qui sont des obstacles à la continuité écologique (écoulement des eaux, transport solide, continuité biologique). Ces ouvrages seront tenus, au 1^{ier} janvier 2014, de laisser passer au

moins le 10^{ième} du module, ou l'équivalent du débit entrant si celui-ci est inférieur au 10^{ième} du module. Mais par delà la période d'étiage, ces ouvrages ont parfois un impact sur certaines crues structurantes pour le cours d'eau.

Si l'état des lieux mentionne des carences dans le remplissage des annexes hydrauliques, ou la disparition des crues nécessaires au remaniement des fonds (biennale par exemple), le règlement peut imposer la mise en place d'un régime réservé qui, en plus du débit réservé, prévoit des débits minimaux durant les autres saisons (mois par mois par exemple), et ce en fonction des espèces présentes ou souhaitées dans le milieu.

Le SAGE, dans le cadre du PAGD pourra aussi prescrire des dispositions qui nécessiteront des services de police de l'eau qu'ils prennent ou révisent des autorisations déjà données, notamment pour déconnecter les plans d'eau du milieu naturel, ...

Mise en conformité des ouvrages sur cours d'eau.

Le transport de sédiments est une des conditions du bon état écologique des cours d'eau, en ceci qu'il conditionne la qualité des fonds et des berges, donc la qualité des habitats et des lieux de reproduction.

Si l'état des lieux mentionne le colmatage des fonds, ou plus globalement une perte de qualité des milieux due à l'insuffisance de transport solide, le règlement peut indiquer une liste d'ouvrages pour lesquels une obligation d'ouverture régulière des vannes s'impose. Cette obligation est assortie de données concrètes comme les dates d'ouverture, les débits ou pourcentages de débits à laisser passer (règles de manœuvre de vannes en fonction de cotes), ...

Interdiction de nouveaux plans d'eau.

Indépendamment de leurs impacts sur les continuités écologiques, les plans d'eau, sur cours d'eau ou non, peuvent présenter d'autres inconvénients sur un territoire : volume prélevé trop important par rapport à ce qui reste aux milieux aquatiques, évaporation d'une grande quantité d'eau au détriment des écoulements, risque de propagation non maîtrisée des crues, ...

Si l'état des lieux identifie de telles zones et après les avoir cartographiées, le règlement peut contenir des dispositions visant à restreindre la création de nouveaux plans d'eau, et ce même en dessous des seuils de la nomenclature.

Ce tableau synthétique identifie les différences entre les possibilités réglementaires des Zones de Répartition des Eaux (ZRE), des bassins classés en Protection Renforcée à l'Étiage (PRE) et des bassins classés en Prévention du Déficit Quantitatif (PDQ). Il montre comment et jusqu'où un SAGE peut aller en complément des dispositions du SDAGE.

Prélèvements		Zone de Répartition des Eaux	Protection Renforcée à l'Étiage		Prévention du Déficit Quantitatif	
			SDAGE	SAGE	SDAGE	SAGE
<i>Toutes origines</i>	< 1 000 m ³ /an	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
	< 8 m ³ /h	Interdiction par opposition à déclaration	Sans objet		Sans objet	
	> 8 m ³ /h	Interdiction par refus d'autorisation	Sans objet		Sans objet	
<i>Eaux superficielles</i>	< 2% du QMNA5	En ZRE, ce sont les lignes ci-dessus qui s'appliquent à la place de cette nomenclature.	Sans objet	Possibilité d'interdiction	Sans objet	Possibilité d'interdiction
	2<V< 5% du QMNA5		Interdiction par opposition à déclaration pour les prélèvements à l'étiage		Interdiction par opposition à déclaration dans l'attente de volume prélevable connu	Le SAGE comprend la définition des priorités d'usage, la définition du volume prélevable, sa répartition par usages.
	> 5% du QMNA5		Interdiction par refus d'autorisation pour les prélèvements à l'étiage		Interdiction par refus d'autorisation dans l'attente de volume prélevable connu	
<i>Eaux souterraines</i>	1 000<V< 10 000 m ³ /an		Sans objet	Possibilité d'interdiction	Sans objet	Possibilité d'interdiction
	10 000<V< 200 000 m ³ /an		Interdiction par opposition à déclaration pour les prélèvements à l'étiage		Interdiction par opposition à déclaration dans l'attente de volume prélevable connu	Le SAGE comprend la définition des priorités d'usage, la définition du volume prélevable, sa répartition par usages.
	> 200 000 m ³ /an		Interdiction par refus d'autorisation pour les prélèvements à l'étiage		Interdiction par refus d'autorisation dans l'attente de volume prélevable connu	

Le règlement du SAGE pallie à presque toutes les différences causées par le déclassement ZRE.

Pour que le SAGE puisse interdire en PRE les prélèvements en dessous de 2% du QMNA5, ou entre 1 000 et 10 000 m³/an, il fait que l'état des lieux montre les effets cumulatifs, voire qu'un zonage soit donné des endroits où il y a ses effets s'ils ne concernent pas tout le territoire du SAGE, et qu'une disposition particulière apparaisse dans le règlement du SAGE.

Pour le bassin versant de l'Authion identifié pour lequel il est nécessaire de prévenir l'apparition d'un déficit quantitatif à l'étiage, cette interdiction établie par le SDAGE vaut jusqu'à ce qu'une gestion collective et une étude des volumes prélevables aient été réalisées. Dès lors, ce sont les résultats de cette étude qui seront mis en œuvre.

Direction régionale
de l'environnement,
de l'aménagement
et du logement
**Service ressources
naturelles et paysages**

34, place Viarme
BP 32205
44022 Nantes cedex 1
Tél : 02.40.99.58.53
Fax : 02.40.99.58.78

Directeur de publication :
Hubert FERRY-WILCZEK

ISSN :
2115-9998