

---

## Circulaire du 15 octobre 1992

**Objet : relative à l'application du décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux**

---

### 1 - Contexte général

Les usages légitimes de l'eau doivent, pour être mieux garantis, être mieux partagés et mieux assis sur un milieu en bon état. Or, depuis une dizaine d'années, les usages de l'eau se sont profondément modifiés. La croissance régulière des besoins domestiques s'est accompagnée d'une très forte demande de la part du secteur agricole, essentiellement due au développement considérable de l'irrigation (les surfaces irriguées ont été pratiquement doublées en dix ans) se manifestant surtout en période d'étiage. Cette forte croissance n'a pas été compensée par la stabilité relative des besoins industriels.

A cette demande quantitative, s'est progressivement ajoutée une demande qualitative forte. Désormais, les activités piscicoles, sportives et touristiques ainsi que les associations de protection de l'environnement revendiquent la sauvegarde d'un patrimoine naturel. L'eau n'est plus seulement un enjeu économique : elle est devenue un enjeu écologique.

Ainsi, le législateur a bien marqué dans l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992 sa volonté de voir substituer à une approche classique par filière d'usage, une approche globale intégrant à la fois la préservation des écosystèmes aquatiques et le développement et la protection de la ressource en eau en vue de satisfaire un certain nombre d'usages. Il est en effet possible aujourd'hui d'affirmer qu'un écosystème en bon état de fonctionnement est une condition nécessaire pour la qualité et la quantité des usages possibles.

Si l'on n'y prend garde, ces nouveaux enjeux risquent d'être, à terme, porteurs de conflits et il devient donc indispensable de fixer de nouvelles règles du jeu. La solution proposée par la loi est celle de l'organisation d'une concertation en vue d'établir un système de planification des usages légitimes de l'eau : le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE).

Cette démarche de planification, qui n'est pas totalement nouvelle, apporte plusieurs novations majeures :

- la préservation des milieux aquatiques et des écosystèmes, au même titre et au même niveau que la protection et le développement des ressources en eau et de leurs usages,
- l'importance de la concertation publique en vue de l'acceptation collective des choix,
- ainsi que la portée juridique de ces schémas.

C'est pourquoi, j'attache une importance toute particulière à cette nouvelle démarche de planification. La procédure que vous avez à encadrer est novatrice. Je ne saurais trop insister sur le caractère déterminant et la valeur d'exemple des premiers SAGE que vous approuverez, sur le bon déroulement ultérieur de cette réforme. Je vous demande d'y veiller tout particulièrement en demandant aux responsables des services placés sous votre autorité d'apporter à l'élaboration de ces schémas tout l'appui et le conseil nécessaires.

### 2 - Délimitation des périmètres

Ces schémas seront mis en oeuvre à l'échelle d'un sous-bassin ou d'un regroupement de sous-bassins. Leur périmètre d'application devra permettre la mise en place d'une gestion locale équilibrée de la ressource fondée sur la préservation des écosystèmes et de leur fonctionnement et constituer, par conséquent, un ensemble hydrographique, géographique et socio-économique cohérent. Il appartiendra au préfet coordonnateur de bassin de définir, après concertation avec vous, des orientations afin d'assurer la cohérence d'ensemble de la gestion des eaux du bassin.

Si vous étiez saisis de propositions locales de SAGE, le préfet coordonnateur n'ayant pas encore formulé ses orientations, je vous demande de vous concerter avec lui sans attendre.

La définition du périmètre adéquat devra s'appuyer sur des critères de cohérence hydrographique, écosystémique et socio-économique, la loi privilégiant clairement l'échelon du sous-bassin. Par ailleurs, vous devrez tenir compte de la faisabilité de la gestion locale, du fait de l'existence ou non de structures adaptées, notamment de coopération intercommunale.

L'ensemble de ces impératifs devrait vous conduire à rechercher des périmètres de taille opérationnelle.

Le comité de bassin aura à se prononcer sur ces périmètres, soit à l'occasion du SDAGE, soit à l'issue d'initiatives locales conduisant à des projets de périmètres. Ses choix et avis seront accompagnés de données de continuité intégrant les enjeux et objectifs du grand bassin.

La loi elle-même ne prévoit pas de terme pour la réalisation de ces schémas, marquant ainsi la volonté du législateur que ne soient pas élaborés de tels schémas simultanément pour la totalité des groupements de sous-bassins ou des systèmes aquifères. A cet égard, je vous demande de définir avec le préfet coordonnateur de bassin des priorités afin d'éviter toute dispersion et d'étaler l'effort.

Enfin, s'agissant des documents de planification antérieurs dans le domaine de l'eau, tels que les schémas d'aménagement des eaux définis par la circulaire du 19 juillet 1978, que les maîtres d'ouvrages souhaiteraient voir transformer en SAGE, il y aura lieu de les prendre en considération selon la procédure prévue pour l'élaboration de ces nouveaux schémas.

### **3 - Constitution de la commission locale de l'eau**

L'élaboration du SAGE est confiée à une nouvelle instance, la commission locale de l'eau, dont vous aurez à arrêter la composition. La loi a fixé un cadre clair pour la composition de la commission dont la moitié des sièges sera attribuée aux représentants des collectivités territoriales sur proposition des associations des maires concernés, et les deux autres quarts aux représentants des usagers et de l'État.

Le décret ne précise toutefois que les règles destinées à assurer une représentation minimum, au sein de la commission, de chaque niveau de collectivité territoriale et de chacune des catégories d'usagers énumérées par la loi. Il vous appartiendra donc de réaliser, en sélectionnant judicieusement les représentations, une répartition équitable de chaque niveau de collectivités territoriales et de chacune des catégories d'usagers, compte tenu des problèmes posés et du contexte local. Ainsi, vous veillerez à faire participer à la commission :

#### **3.1 - Collège des représentants des collectivités locales et des établissements publics locaux**

- des élus de l'amont comme de l'aval, du milieu urbain comme du milieu rural, ainsi que du littoral dans le cas de SAGE côtiers, assurant ainsi une représentation équilibrée des collectivités territoriales concernées ;

#### **3.2 - Collège des usagers, riverains, organisations professionnelles et associations concernées**

- des représentants des associations syndicales représentatives des agriculteurs dans les zones à forte activité agricole ;  
- des représentants des professions de pêche maritime, ou des élevages marins ou de la profession conchylicole concernée sur proposition des comités locaux des pêches maritimes ou des élevages marins ou des sections régionales conchylicoles lorsque des départements côtiers se trouvent inclus dans un SAGE. En toute hypothèse, je vous demande de veiller à une bonne représentation des associations agréées de pêche et de pisciculture ainsi que des associations de protection de la nature habilitées par la loi, avec au moins un représentant pour chacune de ces catégories, sans qu'il y ait nécessairement parité au sein de ce deuxième collège entre les représentants des associations et ceux des intérêts économiques ; vous veillerez à tenir compte des effectifs en présence pour arrêter cette représentation.

#### **3.3 - Collège des représentants de l'État et de ses établissements publics**

- des représentants de l'administration de la défense, dans les cas où elle serait concernée du fait notamment de la présence d'installations nucléaires intéressant la défense ;  
- des représentants des différents établissements publics concernés (EDF, VNF, CNR, ...) en fonction des problèmes posés et en tenant compte des responsabilités particulières confiées à ces établissements. Le Conseil supérieur de la pêche, conseiller technique de l'administration en matière de préservation et de gestion des milieux aquatiques sera également représenté. De plus, je vous invite à désigner systématiquement des représentants des services placés sous votre autorité et chargés de l'animation et de l'application de la police des eaux (DIREN, DDAF, DDE, SN) et à vous appuyer sur leur capacité d'expertise pour les décisions que vous serez amenés à prendre notamment en vue de l'approbation du schéma.

### **4 - Fonctionnement de la commission locale de l'eau**

S'agissant du fonctionnement de la commission locale de l'eau, je vous invite, dès l'engagement des consultations en vue de constituer la commission, à examiner les modalités de participation financière des collectivités territoriales, de l'État et de ses établissements publics, notamment des agences de l'eau, aux différentes dépenses de fonctionnement et d'études de celle-ci.

Par ailleurs, il est souhaitable que vous proposiez au président de la commission locale de l'eau la mise en place :

- d'un secrétariat administratif pouvant être assuré par un personnel mis à disposition par l'un ou l'autre des membres de celle-ci,
- d'un secrétariat technique constituant auprès du président le noyau opérationnel de celle-ci et pouvant être composé de représentants de collectivités locales, de ceux des services de l'État chargés de l'animation et de l'application de la police des eaux précitées et de ceux de ses établissements publics sous tutelle du ministère de l'Environnement, membres de la commission.

Je vous demande également de communiquer au président de la commission dans un délai de deux mois à compter de l'installation de celle-ci, toutes informations utiles à l'élaboration du schéma, notamment les différents éléments techniques et financiers pré-existants (tels que le programme de l'agence de l'eau, le dossier des assises locales de l'eau, les schémas départementaux de vocation piscicole, ...) et de porter à sa connaissance les documents d'orientation (tels que schémas de mise en valeur de la mer approuvés, ...) et les programmes de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des syndicats mixtes, des établissements publics, sociétés d'économie mixtes, ainsi que tout projet d'intérêt général pouvant avoir des incidences sur les écosystèmes, la qualité, la répartition ou l'usage de la ressource en eau.

### **5 - Contenu des SAGE**

L'élaboration des SAGE doit conduire, à partir de l'analyse de l'existant en termes d'usages et de fonctionnement du milieu aquatique, à la définition d'une stratégie globale établie collectivement et à sa traduction en termes d'orientations de gestion et de programmes d'actions.

Pour établir l'état des lieux et le diagnostic global, seront notamment utilisés les documents existants, à savoir les schémas d'aménagement des eaux, les schémas départementaux à vocation piscicole, les cartes départementales d'objectifs de qualité, les documents élaborés dans le cadre des contrats de rivière et des contrats de baies ainsi que les études réalisées par les agences de l'eau.

L'approche intégrée voulue par la loi, de la préservation des écosystèmes et de la valorisation de la ressource implique la connaissance tant du fonctionnement des écosystèmes aquatiques et de leurs points-clés que de la totalité de la ressource existante (que celle-ci soit dans les rivières, les réservoirs, les nappes alluviales, les nappes profondes).

Il conviendra également d'être en mesure d'apprécier l'impact économique des principales perspectives de mise en valeur envisagées, et de leur impact tant sur le fonctionnement des écosystèmes que sur le paysage, et de les harmoniser, le cas échéant, avec celles contenues dans les schémas de mise en valeur de la mer.

Le décret fournit l'indication des principales données qui devront figurer dans le rapport de présentation du SAGE, ainsi que ses annexes graphiques. Ces indications ne sont pas limitatives et devront être complétées, en tant que de besoin, en fonction des objectifs particuliers qui auront été retenus pour chacun des schémas ; par exemple pour ce qui concerne « les installations nécessaires à l'entretien et à la circulation des voies navigables », ces indications pourraient être complétées par « celles qui permettent leur entretien et leur exploitation au titre de la fonction navigation ».

A cet effet, un guide technique est en cours d'élaboration à l'initiative du ministère de l'Environnement - direction de l'eau et DIREN des bassins - des agences de l'eau et du Conseil supérieur de la pêche, proposant une méthodologie qui comportera six séquences successives :

- état des lieux,
- diagnostic global,
- tendances et scénarios,
- choix de la stratégie,

- produits du SAGE,
- validation finale.

Je vous demande de veiller à la bonne application de la démarche d'élaboration des SAGE, et compte tenu de la portée que revêtiront ces schémas à l'égard des décisions des autorités administratives dans le domaine de l'eau, vous veillerez à assister, chaque fois qu'il sera nécessaire, aux travaux de la commission locale de l'eau, notamment lorsque seront examinées leurs conséquences sur les décisions précitées (énumérées au paragraphe 7 ci-après).

### **6 - Approbation**

A l'issue de son adoption par la commission locale de l'eau, il vous appartiendra de soumettre le projet de schéma aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales et aux chambres consulaires concernées, ainsi qu'aux services publics assurés par les collectivités locales et aux services de l'État non représentés dans la commission locale de l'eau, puis de la transmettre avec les avis recueillis au préfet coordonnateur de bassin qui le soumettra pour avis au comité de bassin pour vérification de sa cohérence avec le SDAGE et avec les autres SAGE. Par suite, vous le mettrez à disposition du public pendant deux mois accompagné des avis recueillis précédemment.

Je vous demande de veiller au bon déroulement de cette phase de concertation publique, essentielle pour l'acceptabilité collective du schéma.

Ensuite, le cas échéant, après une nouvelle délibération de la commission locale de l'eau, vous aurez à approuver le schéma et à le transmettre à nouveau aux maires des communes concernées, aux présidents des conseils généraux et régionaux, ainsi qu'à ceux des chambres consulaires concernées. Toute modification apportée par vous-même au projet arrêté par la commission locale de l'eau devra être motivée sous peine de nullité.

Enfin, vous ferez tenir à disposition du public le schéma approuvé selon les modalités détaillées dans l'article 9 du décret.

### **7 - Portée juridique des SAGE**

De par la volonté même du législateur, les SAGE, dès qu'approuvés, auront une réelle portée juridique à l'égard des décisions administratives dans le domaine de l'eau, qui devront leur être compatibles.

Si l'on raisonne par analogie avec le système de planification existant dans le domaine de l'urbanisme, le juge estime, en l'occurrence, que la compatibilité d'un document ou d'une opération à une règle donnée suppose que cette dernière ne l'interdise pas, mais il a toutefois tendance à interpréter la notion de compatibilité de manière moins souple que par le passé, se montrant d'autant plus rigoureux que sont en cause des espaces de qualité reconnus et auxquels le document ou l'opération sont de nature à porter atteinte de façon irrémédiable.

Les décisions visées sont celles prises dans le domaine de l'eau par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ces décisions sont les suivantes :

- installations, ouvrages, travaux soumis à autorisation ou déclaration, définis dans la nomenclature, objet du décret d'application de l'article 10 de la loi (prélèvements, rejets...)
- prescriptions nationales ou particulières fixées par le décret d'application de l'article 9 de la loi (sécheresse, accidents, inondations, ...)
- installations classées pour la protection de l'environnement (cf. article 11 de la loi) ;
- périmètres de protection des captages d'alimentation en eau potable (cf. article 14 de la loi) ;
- affectations temporaires de débits à certains usages (cf. article 15 de la loi) ;
- plans des surfaces submersibles visant le libre écoulement des eaux, la conservation des champs d'inondation et le fonctionnement des écosystèmes (cf. article 16 de la loi) ;
- travaux conservatoires nécessités par l'abandon d'exploitations minières (cf. article 17 de la loi) ;
- documents d'orientation et de programmation des travaux des collectivités territoriales et de leurs groupements, syndicats mixtes, visés dans l'article 31 de la loi, tels que : aménagements et entretien de cours d'eau, approvisionnement en eau, maîtrise des eaux pluviales et du ruissellement, défense contre les inondations, dépollution, protection des eaux souterraines, protection et restauration des sites,

écosystèmes et zones humides, ... ;

- aménagement, entretien et exploitation des cours d'eau, canaux, lacs et plans d'eau domaniaux concédés aux collectivités territoriales et syndicats mixtes (cf. article 33 de la loi) ;
- définition par les collectivités territoriales des zones d'assainissement collectif, des zones relevant de l'assainissement non collectif, des zones où des mesures doivent être prises pour limiter l'imperméabilisation des sols, des zones où il est nécessaire de prévoir des installations spécifiques de protection du milieu naturel (cf. article 35 de la loi) ;
- les concessions et les renouvellements de concessions hydroélectriques visées à l'article 47 de la loi ;
- règlements d'eau des ouvrages futurs, ou existants dans le cadre d'une révision ;
- ainsi que les actes de gestion du domaine public.

Pour les décisions qui vous concernent, je vous demande, avant d'en prendre de nouvelles, de vous entourer des garanties nécessaires en vérifiant que celles-ci sont effectivement compatibles avec le SAGE. Par ailleurs, s'agissant des décisions prises dans le domaine de l'eau par les collectivités territoriales, vous vous attacherez à vérifier leur compatibilité à l'égard du SAGE et, dans le cas contraire, vous veillerez à les déférer devant le tribunal administratif, conformément au pouvoir que vous a confié l'article 3 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. S'agissant enfin des décisions déjà prises dans le domaine de l'eau à la date d'entrée en vigueur du schéma, le décret précise que le rapport du SAGE doit comporter l'indication des conséquences éventuelles des dispositions du SAGE sur celles-ci.

Vous veillerez à cette occasion à ce que les adaptations rendues nécessaires par la mise en place du SAGE soient définies dans la concertation la plus large et mises en oeuvre avec réalisme et souplesse.

Je compte sur votre appui et sur la mobilisation des services placés sous votre autorité aux côtés des collectivités territoriales et des usagers représentés au sein de la commission locale de l'eau pour que la mise en oeuvre de ces schémas réponde aux ambitions et aux attentes que le Gouvernement et la représentation nationale ont placées dans cette réforme.

Vous voudrez bien me rendre compte, sous le timbre de la direction de l'eau, des difficultés rencontrées pour sa mise en oeuvre.