

COMMISSION LOCALE
DE L'EAU
DU SAGE DE L'ELORN



SAGE Elorn

Rapport de présentation

VU pour être annexé à l'arrêté de ce jour
QUIMPER, le 15 JUIN 2010
Pour le Préfet,
Le Chef de Bureau

L'adjointe au chef de bureau,

Sophie HOULLIERE



RAPPORT DE PRESENTATION

SOMMAIRE

I. POURQUOI UN SAGE ELORN ?	3
II. CONTEXTE	4
II.1. <i>La Loi sur l'eau</i>	4
II.2. <i>La Directive Cadre Européenne</i>	4
A. Les principes généraux	4
B. La définition des masses d'eau	4
C. Le SDAGE Loire Bretagne	5
D. L'articulation SDAGE / SAGE	5
III. DEMARCHE	6
III.1. <i>Historique de la démarche du SAGE</i>	6
A. Emergence	6
B. Phase d'élaboration	6
III.2. <i>Organisation de la concertation</i>	7
A. La Commission Locale de l'Eau (CLE)	7
B. Le bureau de la CLE	8
C. Les groupes de travail	8
IV. CADRE REGLEMENTAIRE ET PORTEE JURIDIQUE DU SAGE	9
IV.1. <i>Structure des produits du SAGE selon la nouvelle réglementation</i>	9
IV.2. <i>Portée juridique du SAGE</i>	10
IV.3. <i>Procédures règlementaires</i>	11

I. POURQUOI UN SAGE ELORN ?

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau de l'Elorn (SAGE) est un outil de planification territoriale. Son objectif est de coordonner les initiatives prises par les différents acteurs locaux en faveur de la ressource en eau et des milieux aquatiques, en définissant les orientations d'une politique globale de gestion de l'eau, à l'échelle du bassin versant de l'Elorn.

La démarche est fondée sur une large concertation des acteurs locaux, en vue d'aboutir à des objectifs communs et partagés d'amélioration de la ressource en eau. Ces acteurs sont réunis au sein de la Commission Locale de l'Eau (CLE), à laquelle sont représentés les élus, les services de l'Etat et les usagers de l'eau ou des milieux aquatiques (collectivités, usagers domestiques, industriels, agriculteurs, associations de pêche et de protection de l'environnement...).

Le SAGE est donc un outil transversal, dont l'idée maîtresse est de concilier le maintien et le développement des différentes activités économiques du territoire, avec la protection de la ressource en eau et des écosystèmes aquatiques.

Le territoire concerné est le bassin versant de l'Elorn, auquel s'ajoutent les cours d'eau brestois, la Mignonne et le Camfrout. Cette échelle permet une politique de gestion qui soit cohérente sur le plan hydrologique. Elle intègre en effet une certaine continuité des actions entre l'amont et l'aval du bassin versant, qui conditionne l'efficacité des actions de reconquête de la qualité de l'eau.

Plusieurs enjeux locaux ont justifié l'élaboration d'un projet de SAGE sur le bassin versant de l'Elorn, afin d'aboutir à un consensus sur les thématiques suivantes, classées par ordre de priorité :

- la pérennité de certaines activités littorales, tributaires de la qualité de l'eau et menacées par sa dégradation (contamination bactériologique, phénomènes d'eutrophisation). Il s'agit des activités conchylicoles, des activités de baignade et de loisirs, de la pêche et de la pêche à pied. L'enjeu principal du SAGE est d'apporter une réponse efficace, pour garantir à ces activités une qualité de l'eau qui réponde à leurs besoins,
- la protection de ressources stratégiques pour la production d'eau potable, face au risque de pollutions accidentelles,
- la préservation des milieux que sont les zones humides, le bocage et les milieux aquatiques, littoraux et marins, tant pour leur richesse écologique et leur diversité, que pour leurs fonctions vis-à-vis de la gestion de l'eau,
- l'adaptation de la gestion quantitative, afin de concilier l'évolution des prélèvements sur la ressource et le respect de la vie des milieux aquatiques,
- et enfin la thématique de la prévention du risque d'inondation.

II. CONTEXTE

II.1. LA LOI SUR L'EAU

Le SAGE est un outil de planification opérationnelle né de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, et confirmé par celle du 30 décembre 2006. Les dispositions prises par ces lois ont pour objet une gestion équilibrée de la ressource en eau, que la loi de 1992 reconnaît comme faisant partie du patrimoine commun de la nation : « sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général ».

Ces lois confèrent également au SAGE une valeur juridique, puisque le SAGE et les documents cartographiques qui l'accompagnent sont opposables à toute décision administrative prise dans le domaine de l'eau, et que, désormais, le règlement du SAGE est opposable aux tiers (voir partie IV.2 *Portée juridique du SAGE*).

II.2. LA DIRECTIVE CADRE EUROPEENNE

A. LES PRINCIPES GENERAUX

La Directive Cadre Européenne sur l'Eau (D.C.E.) vise à fixer des objectifs communs aux politiques de l'eau des Etats membres et à capitaliser les expériences. La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil est entrée en vigueur le 22 décembre 2000.

Elle fixe 4 objectifs ambitieux pour la qualité des eaux et des milieux aquatiques associés :

- Nécessité d'atteindre le « bon état écologique » pour toutes les eaux à l'horizon 2015 ;
- Prévenir la détérioration de toutes les eaux ;
- Respecter, dans les zones concernées, toutes les normes ou objectifs fixés au titre d'une réglementation européenne existante ;
- Réduction ou suppression des rejets de substances polluantes dans toutes les eaux.

Le bassin Loire-Bretagne est l'un des six districts hydrographiques de France métropolitaine, à l'échelle desquels s'applique le cadre de gestion et de protection des eaux définis par la DCE.

B. LA DEFINITION DES MASSES D'EAU

Pour mener à bien la caractérisation du district, les eaux ont été regroupées en deux ensembles distincts :

- les eaux de surface qui rassemblent les eaux naturelles (rivières, lacs, estuaires et eaux côtières), artificielles ou fortement modifiées ;
- les eaux souterraines.

Une masse d'eau est une entité suffisamment homogène pour constituer une unité d'évaluation de l'atteinte des objectifs de la DCE. Elle ne constitue pas une entité de gestion, celle-ci devant s'exercer à l'échelle des bassins versants.

C. LE SDAGE LOIRE BRETAGNE

Les Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SDAGE) sont les instruments français de la mise en œuvre de la D.C.E. Ils sont élaborés à l'échelle des six districts hydrographiques que compte le territoire métropolitain. La loi de transposition de la DCE renforce leur positionnement vis-à-vis des outils de planification de l'aménagement du territoire.

Les comités de bassin ont été chargés d'engager les travaux de mise en œuvre de la DCE, qui aboutiront à la mise à jour des SDAGE en 2009. La révision du SDAGE Loire-Bretagne (qui avait été élaboré en 1996) et l'élaboration du programme de mesures associé sont en cours. Cela se fait donc en parallèle de l'élaboration du SAGE de l'Elorn.

Le projet de SDAGE pour 2009 a été adopté par le comité de bassin le 30 novembre 2007. Il a été soumis en 2008 et 2009 à la consultation du public, des collectivités et des différents acteurs de l'eau dans le bassin Loire-Bretagne.

D. L'ARTICULATION SDAGE / SAGE

Le SDAGE Loire Bretagne définit les orientations générales pour une gestion équilibrée de la ressource, à l'échelle du district hydrographique.

Le SAGE est un outil de planification, dont le rôle est de décliner localement les orientations du SDAGE en programmes d'actions, tenant compte des spécificités du bassin versant (i.e. les activités économiques, les usages de l'eau, le patrimoine...).

Le SAGE de l'Elorn doit être compatible avec les recommandations et les dispositions du SDAGE Loire Bretagne. L'élaboration du SAGE de l'Elorn s'est basée sur les recommandations du SDAGE de 1996, et sur le contenu du projet de SDAGE adopté par le comité de bassin le 30 novembre 2007.

III. DEMARCHE

III.1. HISTORIQUE DE LA DEMARCHE DU SAGE

A. EMERGENCE

L'initiation du projet remonte à l'année 2002, où se sont tenues les premières réunions de consultation des communes et du Comité de Bassin. Le périmètre du SAGE fut délimité par arrêté préfectoral en janvier 2003. Les membres de la Commission Locale de l'Eau (CLE), qui ont été désignés par arrêté préfectoral en septembre 2004, se sont réunis pour la première fois en décembre 2004.

B. PHASE D'ELABORATION

L'élaboration du SAGE a concrètement débuté en 2005. Elle s'est organisée en trois grandes phases :

- l'Etat des lieux et le diagnostic du SAGE,
- l'étude des tendances d'évolution, l'élaboration des scénarios et le choix de la stratégie du SAGE,
- l'écriture du projet de SAGE.

L'état des lieux a consisté à compiler l'ensemble des données relatives à l'état et à la qualité des milieux, aux activités et aux usages, aux structures porteuses et aux programmes existant à l'échelle du bassin versant du SAGE. L'élaboration de ce riche recueil de données s'est en particulier appuyée sur les données déjà rassemblées dans le cadre du programme de bassin versant de l'Elorn, du Contrat de Baie de la Rade de Brest, ainsi qu'à l'échelle de la Communauté Urbaine de Brest. Il a été validé en février 2006.

Le diagnostic du territoire a ensuite eu pour objectif d'identifier les atouts et les faiblesses du territoire et de mettre à plat les divergences et convergences d'attentes et de besoins, afin de repérer les voies de consensus possibles. Il a été validé en juin 2006.

L'étude des scénarios du SAGE décrit l'évolution attendue de l'état de la ressource à l'horizon 2015, dans deux situations distinctes :

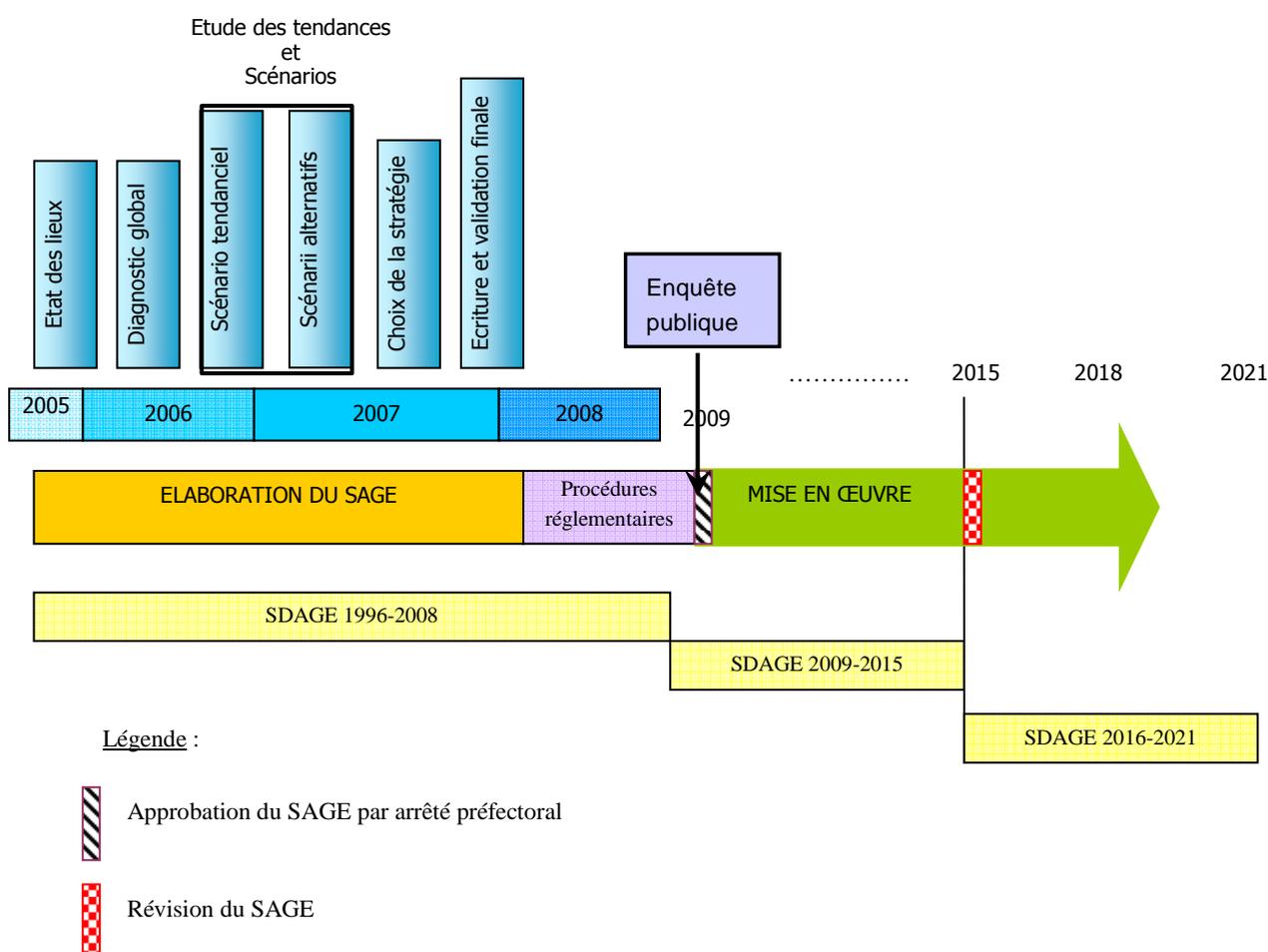
- en l'absence de SAGE (scénario dit tendanciel, validé en janvier 2007). On évalue l'état atteint par la ressource en prolongeant les tendances observées sur le développement des activités économiques sources de pressions sur les milieux aquatiques, et en tenant compte des programmes d'action en cours ou projetés d'ici 2015,
- avec la mise en œuvre de scénarii alternatifs, présentés à la CLE en juillet 2007. Ces différents scénarii traduisant des niveaux d'ambition et d'effort différents.

La comparaison de ces scénarios, coûts/efficacité, coûts/avantages, a permis de

déboucher sur le choix de la stratégie du SAGE, adoptée par la CLE en octobre 2007. Le document de la stratégie regroupe les orientations générales retenues en termes d'objectifs et de moyens, pour les différentes thématiques abordées dans le SAGE.

La dernière phase de l'élaboration du SAGE a consisté à rédiger les documents finaux. Concrètement, le projet de SAGE comprend le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable de la ressource (PAGD), et le règlement du SAGE (voir description en partie IV.1). Cette phase a été validée par la CLE en février 2008.

L'ensemble de la démarche, ainsi que l'articulation avec les SDAGE successifs sont résumés par le schéma ci-dessous :



III.2. ORGANISATION DE LA CONCERTATION

A. LA COMMISSION LOCALE DE L'EAU (CLE)

La CLE joue le rôle de « parlement local de l'eau ». Elle est chargée de l'organisation de l'élaboration du SAGE, de la gestion des éventuels conflits, du suivi de la mise en œuvre du SAGE et de sa révision. Celle-ci interviendra au moment de la révision du prochain SDAGE Loire Bretagne, en 2015.

La CLE du SAGE de l'Elorn est constituée de 48 membres répartis en trois collèges :

- le collège des élus (50% des membres),
- le collège des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations (25% des membres),
- le collège des représentants de l'Etat et des établissements de l'Etat (25% des membres).

La structure porteuse pour l'élaboration du SAGE, la coordination de sa mise en œuvre et le suivi des actions est le Syndicat de Bassin de l'Elorn et de la Rivière de Daoulas. Celui-ci anime également les Contrats d'Entretien et de Restauration de l'Elorn, de la Mignonne et du Camfrout, et a porté les contrats de bassin versant « Elorn » signés dans le cadre du programme Bretagne Eau Pure.

Par ailleurs, le Syndicat de l'Elorn et Brest Métropole Océane co-animent un Contrat de Rade de Brest/Elorn, sur la période 2008-2010.

B. LE BUREAU DE LA CLE

Le bureau compte 20 membres, parmi lesquels les collèges sont représentés selon les mêmes proportions qu'au sein de la CLE. Il est donc constitué de 10 représentants du collège des collectivités, 5 représentants du collège des usagers et associations et 5 représentants du collège de l'Etat.

Le rôle confié au bureau est de préparer les réunions de la CLE et de faire la synthèse des groupes de travail. Il est également chargé d'élaborer les cahiers des charges des différentes études nécessaires à l'élaboration, au fonctionnement du SAGE, et à une meilleure connaissance de la gestion de l'eau.

C. LES GROUPES DE TRAVAIL

Ils sont composés de membres de la CLE et d'experts. Ils constituent des espaces ouverts au dialogue, et permettent d'apporter au bureau et à la CLE des éléments de jugement, d'arbitrage et de décision.

Au cours de la phase d'élaboration du SAGE, les groupes de travail ont été régulièrement sollicités. Le diagnostic du territoire a ainsi donné lieu à 5 groupes de travail thématiques, qui sont se réunis à partir de mars 2006 :

- Aménagement,
- Agriculture,
- Collectivités et activités non agricoles,
- Mer et Espaces littoraux,
- Gestion quantitative.

A partir de la phase d'étude des scénarios, les groupes de travail ont été refondus en trois groupes (au lieu de cinq), reprenant les trois enjeux principaux du SAGE :

- Qualité de l'eau et satisfaction des usages tributaires,
- Qualité des milieux et aménagement du territoire,
- Disponibilité de la ressource et gestion du risque inondation.

Cette nouvelle organisation est apparue plus adaptée vis-à-vis de la sollicitation des participants, et visait à aborder les enjeux du SAGE de manière moins cloisonnée par rapport à un axe amont/aval du bassin versant. L'ancienne

organisation permettait difficilement ce raisonnement, les thèmes des groupes de travail étant relativement compartimentés.

Ces groupes de travail se sont réunis lors de l'étude du scénario tendanciel, lors de l'étude des scénarios alternatifs, et par deux fois lors de l'écriture des documents du SAGE.

IV. CADRE REGLEMENTAIRE ET PORTEE JURIDIQUE DU SAGE

IV.1. STRUCTURE DES PRODUITS DU SAGE SELON LA NOUVELLE REGLEMENTATION

La nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 ainsi que le décret d'application du 10 août 2007 relatif aux SAGE¹ renforcent la portée de l'outil SAGE sur le plan juridique. En effet, le SAGE était jusqu'ici opposable aux décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, qui devaient être rendues compatibles avec les recommandations et prescriptions du SAGE. Cette opposabilité est désormais élargie aux tiers, pour ce qui concerne l'une des pièces du document de SAGE : le règlement.

Le décret d'application du 10 août 2007 relatif aux SAGE précise également la nouvelle forme et le contenu à donner aux documents du SAGE.

Le dossier du SAGE comprend donc cinq pièces :

1. **Le rapport de présentation (le présent rapport)**, qui contient :
 - o la justification du projet de SAGE,
 - o la présentation du contexte et de la démarche,
 - o le cadre réglementaire et la portée juridique du SAGE.

2. **Le Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD)**, qui contient :
 - o la synthèse des étapes de l'élaboration du SAGE,
 - o la formalisation des objectifs généraux, et les moyens prioritaires retenus pour les atteindre, c'est-à-dire :
 - le contenu concret du projet de SAGE,
 - le calendrier prévisionnel, les délais et les conditions pour la mise en compatibilité des décisions administratives avec le SAGE,
 - les éléments de cartographie, qui territorialisent l'action du SAGE sur le bassin versant.
 - o l'analyse de la compatibilité du SAGE avec les autres instruments de planification,
 - o l'évaluation économique du SAGE,
 - o les indicateurs de suivi du SAGE.

¹ Décret n°2007-1213 du 10 août 2007, relatif aux SAGE et modifiant le Code de l'environnement

→ Les décisions administratives prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendues compatibles avec le PAGD.

3. **Le Règlement** et la cartographie nécessaire à son application. Certaines des prescriptions du PAGD peuvent être précisées et intégrées au règlement.

→ Le Règlement est la pièce opposable aux tiers. Il peut édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau et/ou nécessaires à la protection et la restauration des milieux aquatiques.

4. **L'évaluation environnementale du SAGE**, qui consiste à vérifier que tous les facteurs environnementaux ont bien été pris en compte dans le projet de schéma. L'analyse des effets potentiels des orientations du SAGE sur toutes les composantes de l'environnement permet de prévoir, si besoin, d'éventuelles mesures compensatoires.
5. **Les différents avis recueillis**: Comité de Bassin, Conseil Général, Conseil Régional, chambres consulaires, communes et EPCI.

IV.2. PORTEE JURIDIQUE DU SAGE

L'outil SAGE issu de la loi sur l'eau de 1992 ne créait pas de droit, il permettait :

- de préciser l'application de la réglementation en prenant en compte le contexte local,
- d'aller au-delà de la réglementation dans le cadre de préconisations « locales », témoignant de la volonté des acteurs d'atteindre les objectifs qu'ils s'étaient fixés.

Le nouveau contexte législatif ne modifie pas ce cadre d'objectifs et de mise en œuvre². Seule l'évolution des compétences de la Police de l'eau en matière d'instruction des dossiers soumis au régime de déclaration au titre des articles L.214-1 à 6 du code de l'environnement renforce la légitimité du SAGE à préciser le contenu de l'opposabilité au régime de déclaration³.

Antérieurement, les objectifs définis au sein des SAGE s'imposaient de manière plus ou moins forte aux décisions administratives⁴ selon le domaine et les textes réglementaires impliqués⁵. Le sens donné à ce principe était et reste celui de « ne doit pas être ignoré » ; toute décision de l'Etat ou d'autres collectivités allant à l'encontre de cela devant être argumentée. Tout acte privé pouvait également être contesté, dans la mesure où il sollicitait une autorisation auprès des services

² Nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, décrets 2006-880 et 2006-881 du 17 juillet 2006 modifiant respectivement les décrets 93-742 et 93-743 du 23 mars 1993 pris en application de la loi sur l'eau de 1992

³ Décret 2006-880 du 17 juillet 2006 modifiant le décret 93-742 du 23 mars 1993

⁴ Opposabilité aux décisions publiques concernant l'Etat, les collectivités locales (communes, département, région) et les établissements publics

⁵ Domaine de l'eau ou non

de l'Etat. Ces derniers devaient prendre en considération les objectifs du SAGE pour délivrer leur avis⁶.

Désormais :

- le Règlement du SAGE est directement opposable à toute personne privée. Le décret du 10 août 2007 définit quel contenu peut avoir le règlement ; mais c'est avant tout la jurisprudence qui permettra de délimiter plus précisément le champ d'action de cette nouvelle pièce ;

- la notion de compatibilité reste la portée juridique « attribuée » au Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD). Toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau⁷ ainsi que celles des documents d'urbanisme⁸ (SCOT, PLU ...) ne doivent pas présenter de contradictions avec les objectifs et les dispositions du SAGE. En cas de non compatibilité, toute décision et document s'y référant devront être rendus compatibles. La compatibilité s'exerce aussi de manière ascendante puisque le SAGE devra être compatible avec le SDAGE de 1996 et par anticipation avec celui de 2009, ou du moins avec ses principales orientations et dispositions (cf. § II.2.C).

IV.3. PROCEDURES REGLEMENTAIRES

La nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006, ainsi que le décret d'application du 10 août 2007 relatif aux SAGE⁹, définissent les procédures réglementaires qui interviennent au fur et à mesure de l'élaboration du SAGE.

- Phase d'émergence

Le Préfet organise la consultation des communes sur le projet de périmètre puis publie un arrêté qui en fixe la délimitation. C'est également lui qui arrête la composition de la Commission Locale de l'Eau (CLE), instance représentative des acteurs du territoire chargé d'élaborer le SAGE.

- Phase de consultation – approbation

Après les différentes étapes de conception (état des lieux, diagnostic, scénarios), le projet de SAGE formalisé est soumis :

- pour avis à la consultation des conseils généraux, du conseil régional, des chambres consulaires, des communes, de leurs groupements compétents...
- au comité de bassin, qui se prononce sur sa compatibilité avec le SDAGE et sur la cohérence du schéma avec les autres SAGE du bassin,
- à enquête publique, du fait de la portée juridique du Règlement, nouvelle pièce du SAGE, désormais opposable aux tiers.

⁶ Autorisations compatibles avec les dispositions du SAGE

⁷ La circulaire du 15/10/1992 présente une liste indicative des décisions administratives dans le domaine de l'eau

⁸ La loi du 21 avril 2004 rend obligatoire la compatibilité de ces documents par rapport au SAGE

⁹ Décret n°2007-1213 du 10 août 2007, relatif aux SAGE et modifiant le Code de l'environnement.

- Approbation du SAGE

Le projet de SAGE est modifié pour tenir compte des remarques formulées lors de la phase de consultation. Il est adopté par la CLE après délibération, puis transmis au Préfet. L'approbation du projet modifié se traduit par la publication d'un arrêté. Le schéma est alors diffusé et mis à la disposition du public.

- Révision du SAGE

Le SDAGE Loire-Bretagne approuvé en 1996 est en cours de révision : un projet de SDAGE a été adopté par le Comité de Bassin le 30 novembre 2007, et porte sur la période 2009-2015. Le SDAGE sera révisé tous les 6 ans, rythme sur lequel la révision du SAGE devra se caler, afin de rester compatible. Le SAGE devra donc être révisé en 2015, puis tous les 6 ans.