



SAGE ELLE – ISOLE – LAÏTA

SAGE ELLE – ISOLE - LAITA

Rapport de présentation

Pièce n°1

Mai 2009

Adopté par la CLE le 7 mai 2009

VU, pour être annexé à l'arrêté de ce jour,
QUIMPER, le 10 JUIL 2009
POUR LE PRÉFET
LE CHEF DE BUREAU
L'adjointe au chef de bureau,



Sophie HOULLIERE

SOMMAIRE

I. POURQUOI UN SAGE ELLE – ISOLE - LAÏTA ?	3
II. DEMARCHE	5
<i>II.1. Le contexte du SAGE du bassin Ellé-Isole-Laïta</i>	5
<i>II.2. La Directive Cadre Européenne</i>	5
<i>II.3. Historique</i>	6
<i>II.4. L'organisation du SAGE</i>	7
III. CADRE REGLEMENTAIRE ET PORTEE JURIDIQUE DU SAGE	8
<i>III.1. Evolution du contexte réglementaire</i>	8
<i>III.2. Portée juridique du SAGE</i>	10
<i>III.3. Procédures réglementaires</i>	11

I. POURQUOI UN SAGE ELLE – ISOLE - LAÏTA ?

Le SAGE est fondé sur la concertation, il est élaboré par l'ensemble des représentants des usagers du territoire (élus locaux, organismes sociaux professionnels et associatifs, services de l'Etat). Cet ensemble est nommé Commission Locale de l'Eau (CLE).

Plusieurs motifs ont justifié et procédé à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sur le bassin versant Ellé -Isole -Laïta (*cf. carte page suivante*).

Cet outil de planification de la gestion des milieux aquatiques a, tout d'abord, été suscité par de forts enjeux locaux vis-à-vis desquels la nécessité d'une concertation entre acteurs et secteurs géographiques du bassin (amont / aval) était primordiale. Ces thématiques, prioritairement traitées par le schéma sont :

- La gestion quantitative de la ressource sur le territoire. Il s'agissait de dégager un consensus entre les acteurs économiques et institutionnels permettant de satisfaire aux besoins des différentes activités sans pénaliser les fonctions biologiques des milieux naturels et en respectant le cadre réglementaire ;
- Les inondations. Sur un territoire dont certains secteurs sont particulièrement sensibles à cet aléa et suite aux épisodes catastrophiques de 1995, 2000 et 2001, les acteurs locaux ont souhaité inscrire la réduction des risques d'inondations comme l'un des objectifs prioritaires du SAGE.

Dans le cadre d'une gestion touchant à toutes les composantes du domaine de l'eau (dite gestion intégrée), le SAGE a également été l'occasion de

- Mettre en avant la bonne qualité générale de l'eau et des milieux aquatiques. Pour preuve, cinq sites de référence du bon état « DCE » (directive cadre sur l'eau) sont localisés sur des rivières du bassin versant¹ ;
- s'assurer que ce niveau de qualité serait préservé. Le schéma a ainsi pris en compte les différents programmes en cours sur le bassin versant concernant la gestion des milieux aquatiques (Contrat Restauration Entretien) avec comme but de les pérenniser et de les étendre à la totalité des milieux humides, dont certains (les zones humides de fonds de vallée) perdent leur intérêt écologique (se banalisent) par déficit d'entretien.

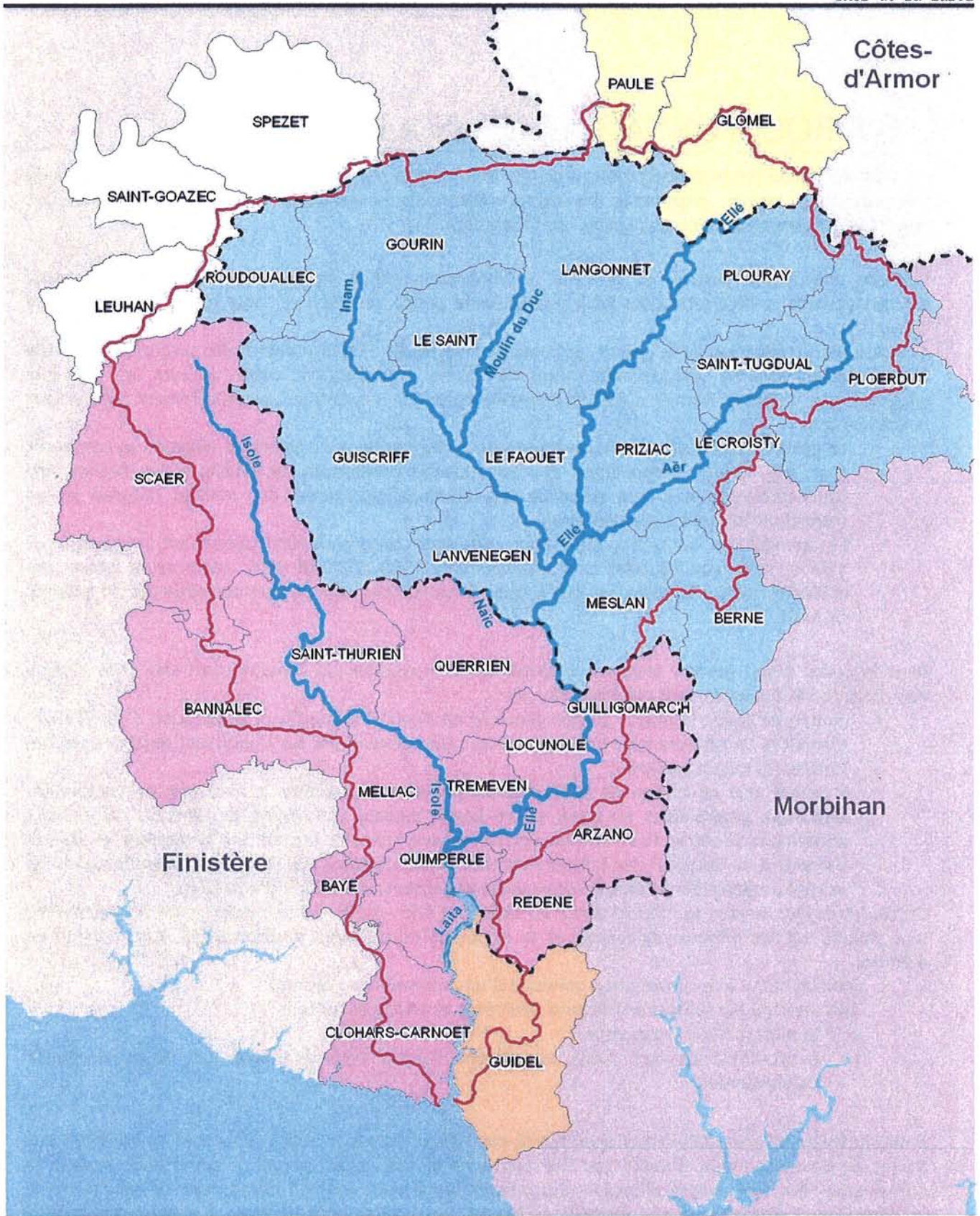
Outre, les enjeux locaux, la mise en place du SAGE de l'Ellé - Isole - Laïta s'inscrit dans une démarche plus globale sur les milieux aquatiques et la ressource en eau² qui positionne cet outil comme un élément

- indispensable à la construction politique d'un processus de gestion ;
- précurseur à la réalisation d'actions concrètes et efficaces grâce à :
 - o la hiérarchisation des enjeux ;
 - o la planification des outils ou moyens validés pour atteindre des objectifs choisis collégalement.

Enfin, le SAGE est apparu comme l'opportunité pour les acteurs locaux de réfléchir et de construire un projet de développement durable sur leur territoire de vie et de travail. Il devra donc assurer la préservation des fonctions écologiques des milieux aquatiques tout en permettant de poursuivre le développement économique des activités du bassin ; le premier objectif étant à la fois garant de la pérennité de la qualité du cadre de vie mais aussi de celle des ressources nécessaires au développement des activités du territoire.

¹ Isole (St Thurien), Aer (le Croisty), Inam (Lanvenegen), Ellé (le Faouet), Ru Du Duc (Langonnet)

² Directive cadre sur l'eau ou DCE, nouvelle loi sur l'eau du 30 décembre 2006, futur SDAGE de 2009, nouvelle politique régionale dans le domaine de l'eau



Communes et intercommunalités

- limites communales
- - limites départementales
- réseau hydrographique
- SAGE

- CAP L'Orient
- Communautés de Communes du Kreizh Breizh
- Communautés de Communes du Pays de Quimper
- Communautés de Communes du Pays du Roi Morvan



II. DEMARCHE

II.1. LE CONTEXTE DU SAGE DU BASSIN ELLE-ISOLE-LAÏTA

La loi sur l'Eau du 3 janvier 1992 affirme le principe selon lequel l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation, sa protection, sa mise en valeur et ses usages doivent être réalisés dans le respect des équilibres naturels.

A ce titre, cette loi institue l'élaboration de Schéma d'Aménagement et de gestion des Eaux (SAGE), confirmé par la Loi sur l'Eau du 30 décembre 2006. Cet outil de planification et de définition d'une politique globale de gestion de l'eau vise à assurer l'équilibre entre les activités économiques, la protection de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle d'une unité géographique homogène : le bassin versant. Les approches environnementale, sociale et économique sont mises en cohérence par la mise en lumière d'une démarche de développement durable.

Le SAGE a une vocation opérationnelle ainsi qu'une valeur juridique conférée par les Lois sur l'Eau du 3 janvier 1992 et 30 décembre 2006 en effet lorsque le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux a été approuvé et publié, le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique et privée pour l'exécution de tout ouvrage, installation, travaux ou activité.

Pour atteindre cet objectif un Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (S.D.A.G.E.) pour chaque grand bassin hydrographique du territoire est défini. Le SAGE permet une déclinaison locale des principes fondateurs de gestion de l'eau retenus par le SDAGE. Le Schéma d'aménagement est compatible avec les recommandations et dispositions du Schéma directeur. Le SDAGE du bassin Loire-Bretagne approuvé par le Préfet coordonnateur de bassin le 26 juillet 1996 définit des SAGE prioritaires. Cette liste est complétée par une liste de bassins non prioritaires dont fait partie le bassin versant des rivières Ellé-Isole-Laïta.

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 de 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 identifié comme un district hydrographique qui correspond à l'échelle d'application du 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.

La définition des masses d'eau doit identifier celles qui présentent un risque.

Le SDAGE est l'instrument français de la mise en œuvre de la D.C.E. La loi de transposition de la DCE renforce le positionnement des SDAGE, au regard des outils de planification des politiques d'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, la réalisation du programme de mesures s'effectuent parallèlement à l'élaboration du SAGE Ellé-Isole-Laïta.

II.3. HISTORIQUE

L'engagement de la démarche a été initié à partir de l'année 2000. Des enjeux majeurs étaient reconnus sur ce territoire. Cependant, le processus s'est accéléré suite aux inondations de fin 2000-début 2001 et grâce également à la volonté affirmée des élus et usagers locaux confrontés à ces problèmes d'inondations mais aussi ceux d'alimentation en eau potable.

Les premières réunions d'information se sont tenues en 2001, le périmètre du SAGE Ellé-Isole-Laïta a été fixé par arrêté interpréfectoral le 20 juillet 2001. Les membres de la Commission Locale de l'Eau (C.L.E.) ont été désignés par l'arrêté interpréfectoral du 2 juillet 2002 (CLE modifié par l'arrêté du 28 juillet 2004). La CLE a adopté son règlement intérieur le 9 juillet 2002 et le fonctionnement en 5 groupes thématiques, le 10 septembre 2002. Le Préfet du Finistère est le Préfet coordonnateur du fait de la position administrative du bassin sur 3 départements.

La démarche concrète d'élaboration du SAGE Ellé-Isole-Laïta a démarré en janvier 2003 selon les 3 grandes étapes. Le SAGE par l'ouverture de ces groupes thématiques aux acteurs et usagers du bassin a été élaboré dans la plus grande concertation. Cette large concertation a en effet permis une meilleure appropriation des différentes décisions adoptées par la CLE.

Les grandes étapes de l'élaboration du SAGE :

- L'état des lieux-diagnostic : l'état des lieux a constitué les fondations de la démarche de conception d'un SAGE. L'objectif recherché était de conduire, à partir du recensement des données sectorielles existantes, une expertise globale et critique des connaissances acquises. Cette démarche devait également aboutir à la détermination des manques. Le diagnostic visait à dresser une synthèse des éléments structurants présentés dans l'état des lieux tout en permettant d'apporter une vision synthétique et objective aux décideurs ; de dégager les convergences et mettre à plat les divergences et de repérer les opportunités et les atouts.
 - o Cette phase a été d'autant plus importante et fastidieuse sur ce territoire qu'aucune dynamique de bassin n'avait existé jusqu'à ce jour.
 - o L'Etat des lieux-diagnostic a été adopté en mars 2005.

- Scénarios tendanciel, alternatifs ; stratégie : cette phase a consisté à analyser l'évolution des enjeux identifiés sur le bassin versant en fonction des tendances se dessinant au travers des programmes et actions en cours. Puis elle a visé à définir en fonction des objectifs à atteindre et des écarts mesurés par rapport aux résultats du scénario tendanciel, les efforts supplémentaires à consentir et les actions alternatives à mettre en œuvre pour aboutir aux résultats souhaités.
 - o Cette phase a été validée en mars 2006.
- Ecriture du SAGE, prescriptions : A partir de la stratégie retenue, la Commission Locale de l'Eau a élaboré le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Cette phase fait l'objet de ce document et de ceux qui l'accompagnent (Plan d'aménagement et de gestion durable, règlement, évaluation environnementale).

II.4. L'ORGANISATION DU SAGE

A. LA COMMISSION LOCALE DE L'EAU (C.L.E.)

L'élaboration, le suivi de l'application et la révision du SAGE, sont assurés par la Commission Locale de l'Eau. Elle définit les règles de gestion basées sur la concertation entre les acteurs qui y sont représentés. La CLE du bassin Ellé-Isole-Laiïta est formée de 40 membres titulaires et de 40 membres suppléants (la Loi sur l'Eau du 30 décembre 2006 supprime la possibilité d'avoir des suppléants), 3 collèges distincts la composent :

- Pour moitié, un collège d'élus (soit 20 membres),
- Pour le quart, un collège de représentants des usagers, des propriétaires riverains, des organisations professionnelles et des associations (soit 10 membres),
- Pour le dernier quart un collège de représentants de l'Etat et des établissements publics de l'Etat (soit 10 membres).

La CLE n'a pas vocation, ni compétence juridique, pour assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux d'élaboration du SAGE. Elle a donc dû choisir la Communauté de Communes du Pays de Quimperlé (CoCoPaQ). Une démarche de création d'une structure porteuse a été lancée en 2006 : le choix de cette structure s'est porté sur la création d'un Syndicat Mixte 'semi-ouvert'.

B. LE BUREAU DE LA CLE

Le bureau de la CLE est constitué de 16 membres, il est chargé de préparer les documents techniques des différentes phases, de préparer les CLE. Il assure la synthèse des groupes de travail.

C. LES GROUPES DE TRAVAIL (OU GROUPES THEMATIQUES)

Ces groupes correspondent aux différents enjeux présents sur le bassin versant. Ils sont chargés de construire les différentes phases d'élaboration du SAGE.

Ce sont donc près de 100 réunions qui ont permis d'aboutir au projet final de SAGE. Ces réunions ont été des moments de concertation et de réflexion de l'ensemble des acteurs du territoire concernés, cette logique de concertation permettant une appropriation totale de la démarche et du contenu du SAGE. Cette phase du SAGE élaborée dans une logique globale de développement du territoire permet d'envisager sereinement la phase de mise en œuvre du SAGE.

III. CADRE REGLEMENTAIRE ET PORTEE JURIDIQUE DU SAGE

III.1. EVOLUTION DU CONTEXTE REGLEMENTAIRE

Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux SAGE (SAGE) est un outil de planification mis en place par la loi sur l'eau de 1992. Il doit permettre de mener une politique globale et équilibrée en termes de gestion des milieux aquatiques et de la ressource en eau à une échelle adaptée (cohérente) : le bassin versant ou unité hydrographique.

La nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) du 30 décembre 2006 ainsi que le décret d'application du 10 août 2007 relatif au SAGE renforce la portée de cet outil sur le plan juridique en élargissant l'opposabilité des « décisions »³ du SAGE au tiers (uniquement pour le Règlement, cf. § suivant). La loi précise également quels sont la nouvelle forme et le contenu des documents de référence :

- un rapport de présentation du SAGE ;
- un Plan d'Aménagement et de Gestion Durable (PAGD) accompagné d'éléments cartographiques, qui
 - o présente les principaux enjeux du territoire ;
 - o définit les conditions de réalisation des objectifs fixés par les acteurs locaux dans le domaine de l'eau (priorités, moyens, calendrier prévisionnel de réalisation, etc.). Toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau doivent être compatibles avec ses orientations ;
- un Règlement et la cartographie nécessaire à son application : pièce du SAGE dont la portée juridique la rend désormais opposable au tiers. Il peut édicter des règles particulières d'utilisation de la ressource en eau et/ou nécessaires à la protection et restauration des milieux aquatiques.

Le SAGE Ellé - Isole - Laïta s'inscrit dans cette démarche comme l'illustre le schéma de la page suivante (présentation de l'articulation des différents documents du SAGE).

³ L'opposabilité aux tiers (comme aux décisions publiques) concerne la partie « règlement » du SAGE

Rapport de présentation

- Justification du projet de SAGE
- Démarche et synthèse des phases précédentes
- Portée juridique du document PAGD

Plan d'Aménagement et de Gestion Durable

- Formalisation de la stratégie par thèmes
 - o Objectifs, orientations ...
 - o **Prescriptions et recommandations**
- Analyse de la compatibilité
- Evaluation économique
- Synthèse des indicateurs (dispositif de suivi)

- Cartographie associée

- Fiches-actions (en annexe) :
 - o Objectif auquel répond l'action
 - o Mise en œuvre de l'action (descriptif/définition, les moyens ...)
 - o Où sur le territoire (en priorité)
 - o Quand (délai)
 - o Les indicateurs de suivi
 - o etc

PAGD : caractère de compatibilité des décisions administratives

Règlement du SAGE

- Articles exposant des règles applicables à la ressource en eau et aux milieux aquatiques
- Cartographie nécessaire à l'application du règlement

Règlement du SAGE désormais également opposable au tiers

Evaluation environnementale du SAGE

III.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 législatif⁴ ne modifie pas ce cadre d'objectifs et de mise en œuvre. 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 déclaration⁵.

Antérieurement, les objectifs définis au sein des SAGE s'imposaient de manière variable⁶ aux décisions administratives⁷ selon le domaine et les textes réglementaires impliqués⁸. Le sens donné à ce principe était et reste celui de « ne doit pas être ignoré » ; toute disposition de l'Etat ou d'autres collectivités faisant fi de cela devant être argumentée. Tout acte privé pouvait également être contesté dans la mesure où il sollicitait une autorisation auprès des services de l'Etat ; ces derniers devant prendre en considération les objectifs du SAGE pour délivrer leur avis⁹.

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 également 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'eau¹⁰ ainsi que celles des documents d'urbanisme¹¹ (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 réfèrent devront être rendus compatibles. La compatibilité s'exerce aussi de manière ascendante puisque le SAGE Ellé - Isole - Laïta devra être compatible avec le SDAGE de 1996 et par anticipation avec celui de 2009 ou du moins avec ces principales orientations et dispositions (cf. § IV du PAGD).

⁴ Nouvelle loi sur l'eau et les milieux aquatiques du 30/12/2006, 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

⁵ Décret 2006-880 du 17 juillet 2006 modifiant le décret 93-742 du 23 mars 1993

⁶ Plus ou moins forte

⁷ Opposabilité aux décisions publiques concernant l'Etat, les collectivités locales (communes, département, région) et les établissements publics

⁸ Domaine de l'eau ou non

⁹ Autorisations compatibles avec les dispositions du SAGE

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

¹¹ En effet, la loi du 21 avril 2004 rend obligatoire la compatibilité de ces documents par rapport au SAGE

III.3. PROCEDURES REGLEMENTAIRES

Les procédures règlementaires qui jalonnent la réalisation du SAGE sont :

1. 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.

2. 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 au tiers).

3. Approbation du SAGE

Le projet de SAGE est modifié pour tenir compte des remarques formulées lors de la phase précédente. Il est adapté par la CLE après délibération puis transmis au Préfet. Son approbation donne lieu à la publication d'un arrêté. Le schéma est alors à la disposition du public.

