

Les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et la ressource locale en eau

Des outils de planification dédiés à la gestion de l'eau dans les territoires, contribuant à la mise en cohérence des politiques publiques

Date d'actualisation du texte : 21/01/2025

Mots clé : SDAGE, SAGE, planification, opposabilité, gestion de l'eau, aménagement

Le SAGE – Un outil de planification de forte portée juridique

Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est un outil de planification de la gestion de l'eau, à l'échelle locale, et constitue, à ce titre, un instrument de mise en œuvre de la politique européenne et nationale de l'eau. [L'article L. 210-1](#) du code de l'environnement rappelle que l'eau fait 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. Cette politique nationale a pour objectifs la gestion équilibrée et durable de la ressource en prenant en compte les adaptations nécessaires au changement climatique et l'atteinte du bon état de toutes les masses d'eau, conformément à la directive européenne cadre sur l'eau (DCE).

Établi sur un périmètre hydrographique cohérent à l'échelle d'un sous-bassin, le SAGE constitue la déclinaison locale du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), défini pour les grands bassins versants nationaux. Il vise à concilier la satisfaction et l'évolution des usages (eau potable, industrie, agriculture, etc.) et la protection des milieux aquatiques, en tenant compte des spécificités d'un territoire. Les SDAGE et les SAGE ont progressivement intégré des dispositions spécifiques visant à mettre en synergie la politique de l'eau et l'aménagement du territoire (par exemple en matière d'imperméabilisation).

L'objectif du SAGE est de définir collectivement un projet local de l'eau, partagé par les acteurs du territoire, fondé sur une volonté commune d'accorder l'aménagement du territoire et la préservation / restauration des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Une commission locale de l'eau (CLE), associant l'ensemble des parties prenantes¹, **élabore et suit la mise en œuvre du SAGE**. Elle est mise en place par le préfet de département. Son périmètre ne correspondant pas généralement à des limites administratives, l'implication des élus est fondamentale pour initier et mener à bien la démarche d'élaboration du SAGE et conserver la dynamique dans la durée.

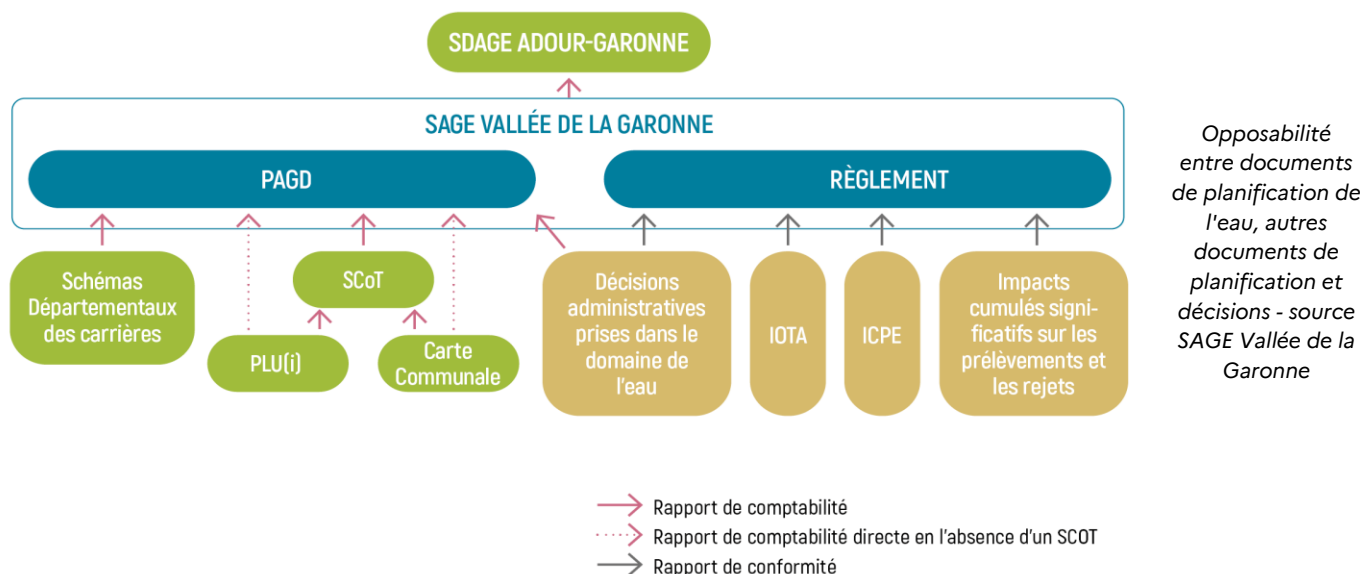
Le SAGE a une portée juridique : il s'impose aux décisions administratives prises dans le domaine de l'eau, aux documents d'urbanisme et également aux tiers par son règlement dont la précision et le niveau d'ambition sont à cet égard essentiels.

Par exemple, un SAGE peut porter la préservation d'une ressource stratégique en eau². Les SAGE expriment par ailleurs la nécessaire solidarité des territoires d'un bassin versant, d'un partage équitable des usages et d'une intégration des effets du changement climatique dans la réflexion.

¹ Les collectivités territoriales, leurs groupements et les établissements publics locaux (au moins 50 % des membres), les usagers (agriculteurs, industriels, etc.), les propriétaires fonciers, les organisations professionnelles et les associations concernées (au moins 25%) ; l'État et ses établissements publics (au plus 25%)

² SAGE de l'Arve, notamment sa règle R1 « Exclure les prélèvements autres que l'adduction en eau potable (AEP) sur les ressources stratégiques ».

Les SAGE en vigueur constituent des outils d'importance majeure pour permettre aux territoires d'appréhender la gestion de l'eau à l'échelle de son cycle complet, intégrant petit et grand cycles et à travers toutes ses composantes, et pour mieux coordonner les politiques d'aménagement du territoire et d'urbanisme avec la gestion de l'eau.



Le contenu d'un SAGE

Dans son [article L. 212-5-1](#), le code de l'environnement indique que le SAGE comprend :

- un **plan d'aménagement et de gestion durable** (PAGD) qui fixe les **objectifs, orientations et dispositions** du SAGE et ses **conditions de réalisation**. Le PAGD est opposable aux décisions prises dans le domaine de l'eau par les pouvoirs publics : plans, programmes, projets ou décisions de l'administration doivent être compatibles avec le PAGD. Le PAGD peut aussi cartographier et qualifier des objets et enjeux importants (par exemple : ouvrages hydrauliques, zones de sauvegarde pour les ressources stratégiques, zones humides) et donner des orientations sur ces enjeux ;
- un **règlement**³ à appliquer pour atteindre les objectifs fixés. Le règlement est opposable aux personnes publiques et privées : ouvrages, installations ou travaux et activités relevant de la législation sur l'eau doivent lui être conformes. Il peut par exemple définir des priorités d'usages de la ressource en eau, répartir des volumes de prélèvement, fixer des mesures de restauration et préservation de la qualité de l'eau et des milieux.

³ Extrait de l'article L. 212-5-2 du code de l'environnement : « le règlement peut :

1° Définir des priorités d'usage de la ressource en eau ainsi que la répartition de volumes globaux de prélèvement par usage ;

2° Définir les mesures nécessaires à la restauration et à la préservation de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des différentes utilisations de l'eau ;

3° Indiquer, parmi les ouvrages hydrauliques fonctionnant au fil de l'eau figurant à l'inventaire prévu au 2° du I, ceux qui sont soumis, sauf raisons d'intérêt général, à une obligation d'ouverture régulière de leurs vannages afin d'améliorer le transport naturel des sédiments et d'assurer la continuité écologique. »

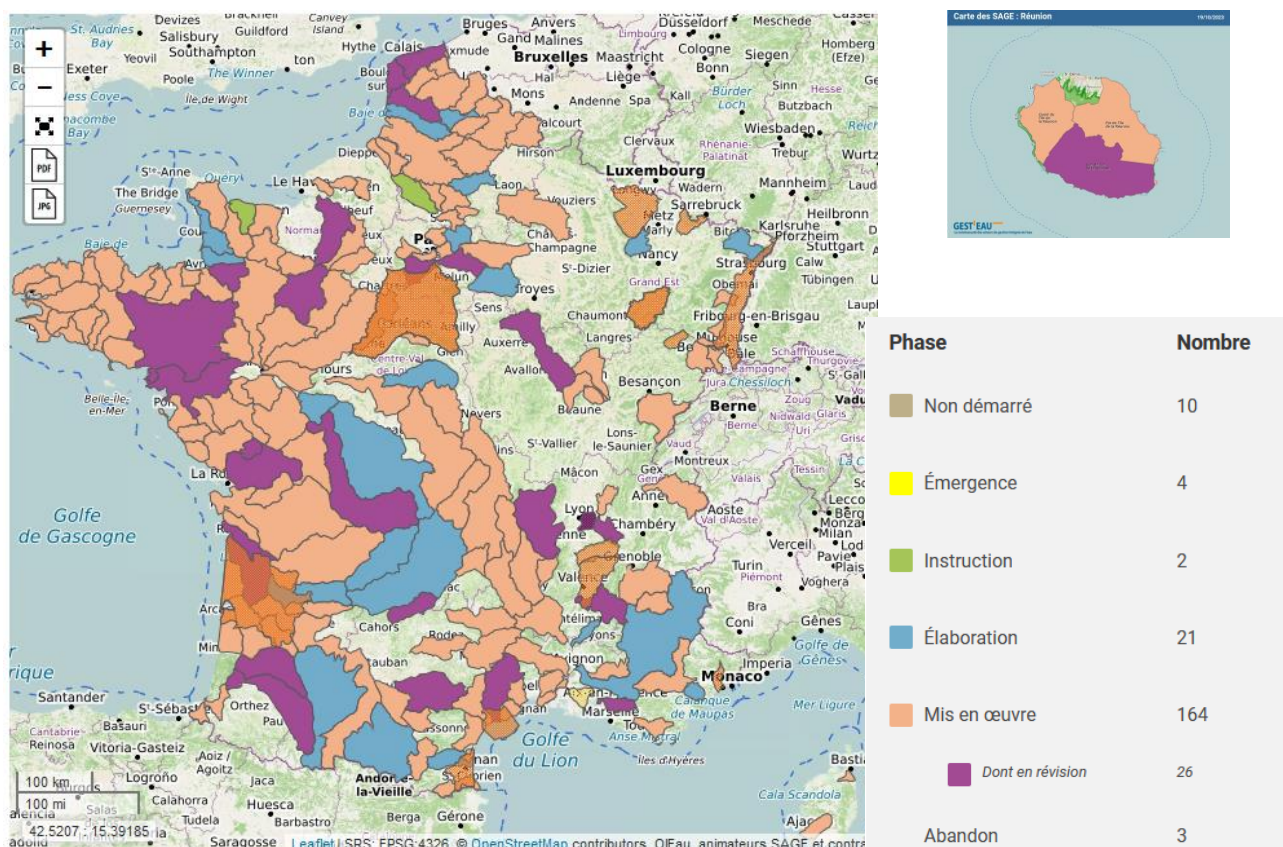
Conditions de révision et de modification d'un SAGE

Un SAGE peut être modifié ou révisé :

- une révision ne s'impose qu'en cas de changements substantiels, modifiant l'économie générale du document ou ayant des conséquences notables pour les tiers ;
- la modification se limite aux cas de mise en compatibilité avec un document de rang supérieur, à la correction d'erreurs matérielles ou à des ajustements mineurs des documents du schéma. La mise en compatibilité avec les nouveaux SDAGE qui sont élaborés tous les six ans, ne nécessite pas forcément de révision.

Situation des SAGE en France

La couverture est partielle et variable selon les grands bassins hydrographiques : le nord et l'ouest de l'Hexagone sont bien couverts, mais beaucoup moins le sud et l'est. La situation des Outre-mer est disparate.



Les points d'attention des autorités environnementales

Lors de l'examen des dossiers de SAGE, l'autorité environnementale est particulièrement attentive à :

- l'identification et l'analyse des enjeux spécifiques de l'eau sur le territoire du SAGE, dans le contexte du changement climatique et d'évolution d'un territoire. L'analyse des vulnérabilités est importante, pour identifier des enjeux contextualisés mais aussi en articulation avec les politiques publiques qui touchent le grand cycle de l'eau (compétence GEMAPI⁴, gestion des aires protégées (Natura 2000...) et, sur le littoral, documents stratégiques de façade, stratégies locales de gestion du trait de côte, etc.. La qualité des données, voire des modèles utilisés, est un point de vigilance ;
- la pertinence du périmètre retenu pour l'évaluation environnementale stratégique. Ce choix devra être justifié au regard de toutes les zones qui sont susceptibles d'être touchées par la mise en œuvre du document de planification⁵. Il est notamment important que le périmètre de l'évaluation tienne compte des nappes souterraines qui peuvent dépasser le périmètre du bassin versant, ainsi que des transferts d'eau

⁴ Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

⁵ Article R122-20 du code de l'environnement (I) : « L'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée »

entre bassins versants et que la complémentarité et la cohérence avec les autres SAGE susceptibles d'interagir soit analysée ;

- la pertinence, l'opérationnalité et le caractère prescriptif des solutions retenues. Ces mesures doivent aller au-delà du seul rappel des mesures générales prévues dans le SDAGE ou de la réglementation nationale et montrer la contribution du SAGE aux objectifs de bon état des masses d'eau définis dans le SDAGE ;
- l'adaptation du territoire au changement climatique est importante à appréhender. Compte-tenu du caractère opposable du SAGE, il peut être opportun de prévoir en cas de forte vulnérabilité, certaines dispositions à transposer dans les SCoT et les PLU(i) par exemple, ou certaines mesures à respecter par des projets à fort impact ;
- l'absence de transfert d'impact ou de pollutions vers d'autres compartiments environnementaux⁶ ou territoires et, plus généralement, la cohérence dans la prise en compte de l'ensemble des compartiments environnementaux ;
- la pertinence de la gouvernance mise en place et des outils mis à sa disposition pour suivre et, le cas échéant, corriger les dérives quant aux objectifs affichés dans le SAGE ;
- la définition d'indicateurs de suivi de la mise en œuvre du SAGE avec détermination d'un état de référence, d'une valeur initiale et d'objectifs de résultats à dates spécifiées ;
- l'identification des dispositions du PAGD et du règlement du SAGE qui entraîneront une mise en compatibilité ou en conformité, ainsi que les documents ou actes concernés.

Le SAGE constitue un outil de mise en transparence, d'actualisation, de fiabilisation et de partage des données, d'analyse et de prospective des enjeux de l'eau à l'échelle du territoire, dans la perspective du changement climatique.

Aujourd'hui, avec le changement climatique, un quart des bassins versants de l'Hexagone connaît déjà une situation de tension structurelle forte pour les usages de l'eau. L'étude Explore 2070 prévoit une réduction de 10 à 40 % du débit moyen des cours d'eau dans l'Hexagone d'ici 2050. La mise à jour de cette étude à travers le projet Explore 2 précise ces prévisions⁷. Il est urgent que les acteurs des SAGE s'approprient cet enjeu et l'intègrent dans leur document. Toutefois on constate dans les SAGE examinés que les analyses développées se limitent souvent à des considérations trop générales pour une prise en compte satisfaisante de la totalité des enjeux.

Pour faciliter la mise en place de solutions, le SAGE peut également recommander :

- un encadrement des prélèvements avec la détermination des volumes maximums prélevables et une répartition par usage et par secteurs, en prenant en compte le contexte du changement climatique⁸ ;
- des mesures organisationnelles (création d'un OUGC, organisme unique de gestion collective, pour les problématiques plus spécifiquement liées à l'irrigation) ;
- des mesures réglementaires comme la création de ZRE (zones de répartition des eaux), de ZSCE (zones soumises à contraintes environnementales⁹) qui définissent un programme d'actions pour limiter l'érosion, protéger des zones humides, ou réduire les pollutions sur les aires d'alimentation de captages et des émissions de nitrates dans les eaux dans les bassins « algues vertes ». Dans les ZRE, des mesures d'incitation financière sous forme de redevances majorées sur les usages peuvent accompagner le dispositif.

Si les questions de l'eau appellent des mesures collectives urgentes, en l'absence d'un SAGE, l'Ae peut inviter à élaborer un PTGE avec les acteurs locaux volontaires, qui pourrait constituer une première étape à la mise en place d'une commission locale de l'eau (CLE) puis à l'élaboration d'un SAGE sur le long terme.

⁶ Compartiment environnemental = milieu (air, sol, sédiments, biotope...)

⁷ Projet national Explore2 : Portail de la DRIAS - Les Futurs de l'Eau. Portail technique de l'OFB

⁸ Les plafonds devraient ne pas être excessifs et pouvoir être contrôlés.

⁹ Dans les ZSCE, des incitations aux bonnes pratiques (les « mesures ») peuvent être mises en place durant une période transitoire durant laquelle ces mesures sont facultatives. À l'issue de la période transitoire, le préfet peut décider de les rendre obligatoires

Les principales recommandations des autorités environnementales

Portée et opérationnalité du Sage :

Le SAGE ne devrait pas se cantonner à la prise en compte d'un seul compartiment aquatique (exemple les eaux de surface indépendamment des eaux souterraines) ou d'une seule catégorie d'usages, mais traiter de tous les compartiments et usages et aussi des interactions entre ces usages et compartiments, en s'inscrivant dans une vision prospective des besoins et de la capacité à les satisfaire en fonction de la disponibilité et de la variabilité de la ressource, en tenant compte des évolutions liées au changement climatiques.

Le SAGE devrait préciser la structure de gouvernance en charge de définir ses déclinaisons opérationnelles et en déterminer les objectifs quantifiés, ainsi que le calendrier de leur adoption.

L'autorité environnementale recommande de donner autant que possible un caractère prescriptif aux mesures prévues, notamment à travers le règlement, les mesures administratives (notamment dans le domaine de l'urbanisme et dans les décisions administratives en matière d'eau).

Ceci pourra conduire par exemple :

- à définir précisément et prioriser les mesures à mettre en place pour chaque catégorie d'acteur concerné ;
- à fixer des valeurs plafond de prélèvement par type d'usage, compatibles avec les objectifs quantitatifs du Sage pour le bon état des masses d'eau ;
- à fixer des valeurs maximales de rejets de polluants par type d'usages, compatibles avec les objectifs de qualité du SAGE pour le bon état des masses d'eau ;
- à n'autoriser les extensions ou densification urbaines et les nouvelles activités que dans la mesure où leurs usages de l'eau et prélèvements correspondants sont compatibles avec la disponibilité de la ressource et son renouvellement, et pour leurs rejets polluants, que si leur traitement est suffisant pour ne pas faire obstacle aux objectifs de bon état des masses d'eau.

Périmètre du Sage :

L'autorité environnementale recommande de définir précisément et de justifier le périmètre du projet de Sage tant sur les eaux superficielles que souterraines, en spécifiant les masses d'eau concernées. Elle recommande d'examiner la cohérence des objectifs et mesures du Sage avec celles des Sage voisins.

Bilan des politiques de l'eau précédentes :

L'autorité environnementale recommande d'établir une analyse comparée de l'état des eaux et des milieux depuis les années 2000. La motivation du projet de Sage devrait être explicitée en l'appuyant sur un bilan des actions menées dans le domaine de l'eau depuis une vingtaine d'années

Le scénario de référence devrait se construire sur le fondement de l'évolution du territoire sans le Sage, en tenant compte de l'application correcte de la réglementation actuelle.

Solutions de substitution raisonnables :

L'autorité environnementale recommande de présenter des solutions de substitution raisonnables, en mentionnant les avantages et inconvénients, au regard de la vocation d'un Sage et des objectifs de sa réglementation et en présentant l'arborescence des décisions de la CLE qui a conduit au projet de SAGE en indiquant les options étudiées et les raisons environnementales de ces choix. Ces alternatives peuvent en particulier porter sur le périmètre du SAGE, sur les objectifs et les mesures retenus, les options de réglementation, ainsi que celles du PAGD. À titre d'exemple sur la gestion quantitative, dont les volumes prélevables, on pourra étudier les options de réduction des consommations et prélèvements, de répartition des volumes alloués entre usagers, de nature, nombre, volume et localisation ou évitement d'ouvrages nouveaux, de réglementation etc..

État initial :

En regard de constats d'insuffisance ou d'absence de scénarios de référence, l'autorité environnementale recommande de compléter l'état initial conformément au code de l'environnement, en approfondissant les thématiques liées à l'eau et aux milieux aquatiques.

Elle recommande notamment de présenter un état initial complet et actualisé du fonctionnement hydrologique des cours d'eau, ainsi que les hypothèses prises en matière d'évolution de leur débit tenant compte des effets du changement climatique et de présenter une carte synthétique et commentée des paramètres déclassants de l'état des masses d'eau et de dégager les grandes tendances d'évolution depuis les années 2000. Un travail à l'échelle des nappes et non seulement des masses d'eau souterraines peut souvent être préférable, pour caractériser l'état des eaux souterraines.

L'autorité environnementale recommande régulièrement de fournir l'évolution des concentrations dans les eaux des 45 substances prioritaires de [l'annexe I](#) de la directive cadre sur l'eau¹⁰, complétée de celles d'autres polluants si des pollutions spécifiques sont suspectées ou connues, et de dresser un inventaire localisé de leurs sources.

Compatibilité avec le SDAGE :

L'autorité environnementale recommande de présenter une analyse de compatibilité du SAGE avec le SDAGE et son programme de mesures et de présenter la contribution du SAGE à ces mesures, pour chacune des masses d'eau concernées.

Impact des prélèvements sur l'état quantitatif des eaux :

Pour juger de l'impact des prélèvements, l'autorité environnementale constate fréquemment qu'il serait nécessaire de disposer :

- d'un bilan des prélèvements identifiant, pour chaque usage, l'origine de l'eau prélevée, en distinguant les catégories d'acteurs concernés ;
- du mode de calcul du volume disponible à l'étiage et, le cas échéant, de son articulation avec la notification par le préfet de bassin de volumes prélevables globaux nets¹¹ ;
- de la démonstration de la faisabilité de l'atteinte des objectifs du SAGE sur l'ensemble du bassin avec la réduction prévue des volumes prélevés.

L'autorité environnementale recommande de présenter les données de suivi des volumes prélevables depuis les dix dernières années, par secteur hydraulique et par type d'usage.

Impact des activités humaines sur l'état qualitatif des eaux :

Beaucoup de recommandations portent sur la définition de règles permettant de lutter contre les rejets polluants de toute nature et de réduire les pollutions diffuses agricoles. L'autorité environnementale recommande de dresser un inventaire détaillé de ces pollutions en fixant des objectifs de réduction, et avec un dispositif de suivi permettant de faire des bilans des consommations effectives et de contrôler l'atteinte des résultats escomptés. S'agissant des pratiques agricoles, l'autorité environnementale recommande que ces bilans intègrent notamment les épandages de fertilisants et de pesticides.

L'autorité environnementale estime que les SAGE devraient prévoir des dispositions incitant la modification des systèmes culturaux et des pratiques agricoles en faveur d'une moindre utilisation d'intrants et d'une plus grande sobriété hydrique. S'agissant du lien « eaux continentales /eaux marines », elle recommande de prendre également en compte dans le Sage les objectifs d'atteinte du bon état des eaux littorales et des milieux marins fixés dans les documents stratégiques de façade et d'en tirer des enseignements pour préciser les dispositions et les règles quant à la protection de ces eaux des pollutions continentales.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2020/2184/oj?locale=fr>

¹¹ Décret n°2021-795 du 23 juin 2021

Protection des milieux naturels, zones humides, Natura 2000

Les recommandations les plus fréquentes portent sur

- la description des enjeux des sites Natura 2000 présents dans le périmètre et à proximité du SAGE qu'il est susceptible d'affecter ;
- la production ou la mise à jour de la cartographie des zones humides prenant en compte les deux critères pédologique ou floristique les définissant.

Pilotage et gouvernance

Comme dans tous les plans, la gouvernance et les outils de pilotage constituent une garantie quant à la bonne atteinte des objectifs. L'attention de l'autorité environnementale se porte plus spécifiquement sur la gouvernance de la structure chargée de porter le SAGE et les moyens dont elle dispose : dispositif de suivi ; tableau de bord avec cibles, valeurs initiales et jalons, mesures correctives. L'autorité environnementale recommande régulièrement de doter le SAGE de mesures correctives à engager en cas de dérive des indicateurs du SAGE.

Lien vers d'autres fiches :

- L'eau dans les dossiers soumis à l'autorité environnementale
- L'eau dans les documents d'urbanisme
- Prise en compte des zones humides dans les documents d'urbanisme et les projets
- Les retenues d'irrigation
- Prélèvements en eau souterraine (forages, captages) : évaluation des impacts sur la ressource en eau et les milieux aquatiques
- Réutilisation des eaux usées traitées

Pour en savoir plus :

[Guide méthodologique pour l'élaboration et la mise en œuvre des SAGE](#)

[Guide d'élaboration des PTGE](#)

[Guide sur l'évaluation environnementale des SAGE – Fiche méthodologique à l'attention des porteurs de projet \(CEREMA, CGDD, 2016\)](#)

[DRIAS, Les futurs du climat - Accueil \(drias-climat.fr\)](#)

[DRIAS, Les futurs de l'Eau - Accueil \(drias-eau.fr\)](#)