



# SCOT est-il plus SAGE ? Gestion de l'eau et aménagement du territoire en France depuis la loi du 21 avril 2004

Sylvain Barone

## ► To cite this version:

Sylvain Barone. SCOT est-il plus SAGE ? Gestion de l'eau et aménagement du territoire en France depuis la loi du 21 avril 2004. Vertigo, 2012, 12 (2), 17 p. 10.4000/vertigo.12460 . hal-00779387

**HAL Id: hal-00779387**

**<https://hal.science/hal-00779387>**

Submitted on 22 Jan 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Sylvain Barone

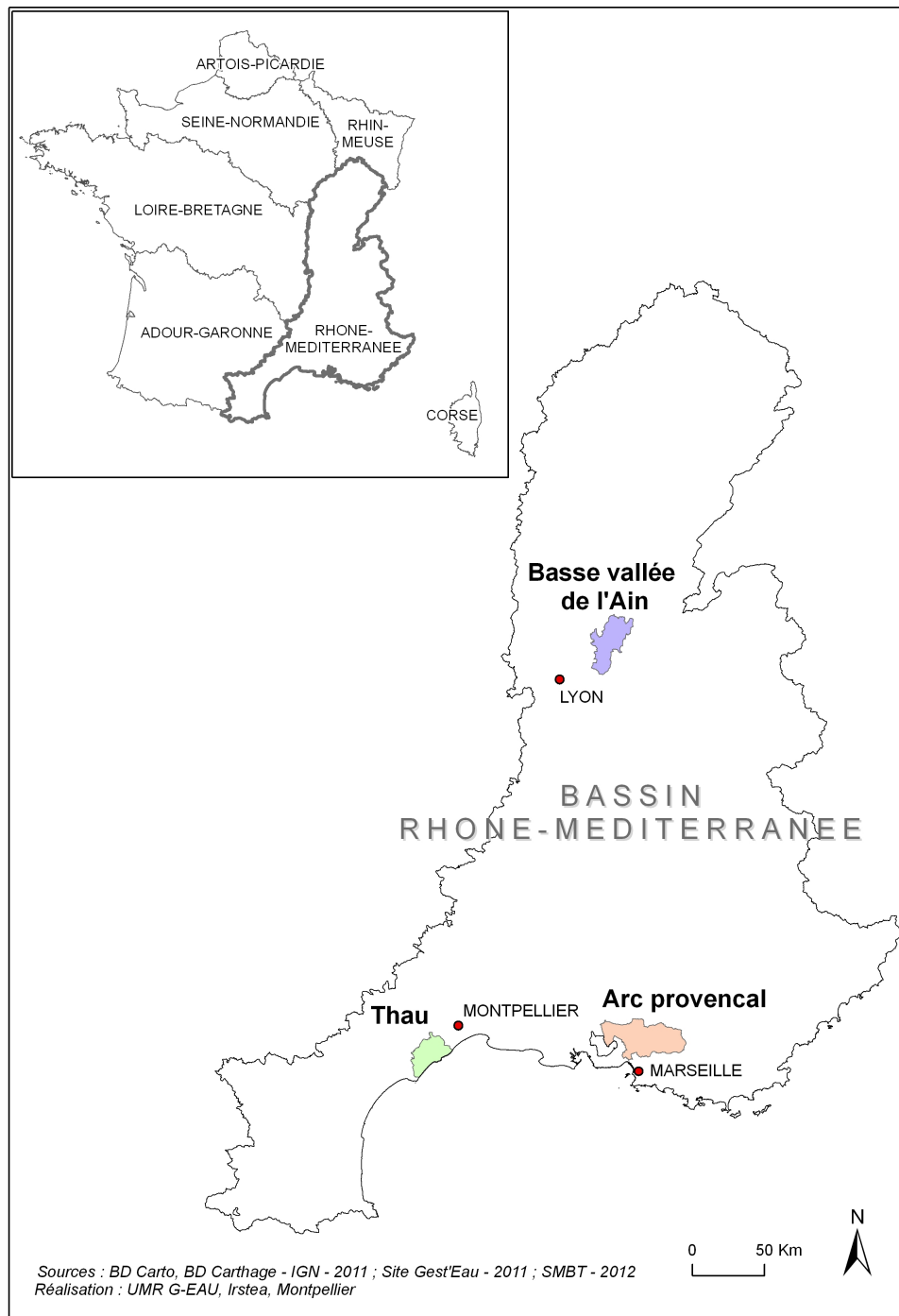
## SCoT est-il plus SAGE ?

Gestion de l'eau et aménagement du territoire en France depuis la loi du 21 avril 2004

- 1 Les antagonismes entre aménagement du territoire<sup>1</sup> et protection de la ressource en eau sont souvent mis en avant : rejets dans le milieu liés à l'urbanisation, modifications géomorphologiques des cours d'eau, etc. La protection de la ressource en eau a fait l'objet de plusieurs lois depuis une cinquantaine d'années : loi de 1964 mettant en place un système de redevances et des Agences de l'eau sur six grands bassins hydrographiques, loi de 1992 prenant des mesures afin de mieux maîtriser les pollutions et instaurant une planification concertée en matière de gestion de l'eau, ou encore loi de 2006 visant à donner à la France les moyens d'atteindre les objectifs de « bon état » définis par la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000. Pour autant, nombreux sont les acteurs des politiques de l'eau, les associations environnementalistes ou encore les chercheurs à considérer que, dans les arbitrages effectués, la protection de la ressource en eau continue de faire figure, la plupart du temps, de variable d'ajustement, notamment face à l'aménagement du territoire. Cet article à visée exploratoire propose un éclairage sur l'articulation entre ces deux domaines d'action à travers une étude des rapports qu'entretiennent les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)<sup>2</sup> et les schémas de cohérence territoriale (SCoT)<sup>3</sup>. Il analyse en particulier ce que l'existence d'un SAGE permet ou non d'atteindre dans le ou les SCoT dont le périmètre se superpose au sien.
- 2 La sociologie de l'action publique s'est beaucoup appuyée sur une approche par secteurs (Benson, 1982 ; Thoenig, 1985 ; Jobert et Muller, 1987 ; Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), la sectorisation reflétant une division du travail gouvernemental basée sur la production localisée d'une expertise réputée légitime. La décentralisation entraîne cependant un « débordement territorial » des politiques sectorielles (Mériaux, 2005 ; Douillet, 2005). Par ailleurs, dans un domaine comme l'environnement, la pertinence d'un modèle sectoriel « dur » apparaît relative (Lascombes, 1994). Plus généralement, les politiques « à incidences spatiales » (Terribilini et Varone, 2004) telles que la gestion de l'eau et les politiques d'aménagement du territoire entrent difficilement dans ces découpages sectoriels et transcendent également les périmètres des territoires institutionnels (Nahrath et al., 2009), comme l'avaient déjà amplement montré, au sujet des réseaux, les travaux du GDR Réseaux (Dupuy et Offner, 2005). Ce constat a conduit à de nouvelles réflexions conceptuelles, autour notamment des « espaces fonctionnels » (Nahrath et Varone, 2007), qui permettent de rendre compte, dans la lignée du concept d'« espace de gestion » (Duran et Thoenig, 1996), de la flexibilité de logiques transgressant les espaces classiques de la régulation<sup>4</sup>. Les transgressions sectorielles et territoriales sont ici considérées comme une condition indispensable à la gestion durable des ressources naturelles. Ces mêmes auteurs utilisent la notion de régime institutionnel de ressources pour analyser les effets des régulations sur les usages sociaux d'une ressource (Varone et al., 2008). Les régimes institutionnels dépendent à la fois des systèmes de droits de propriété et des politiques publiques qui régulent l'exploitation et la protection d'une ressource naturelle. Dans cette perspective, la durabilité d'une ressource dépendrait largement du régime institutionnel qui la concerne. La notion d'espace fonctionnel permettant de pousser plus loin la réflexion sur la question spatiale et territoriale en analysant comment ce type d'espaces émerge à partir ou contre d'autres territoires constitués et/ou d'autres espaces fonctionnels, c'est plutôt celle-ci que nous utiliserons et discuterons ici.
- 3 L'attention portée aux rapports entre SAGE et SCoT est particulièrement intéressante de ce point de vue. Le code de l'urbanisme, modifié par la loi du 21 avril 2004 transposant la directive-cadre européenne sur l'eau dans le droit français, puis par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (dite loi Grenelle II) dispose que les SCoT « sont compatibles avec : les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les

schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux [SDAGE, établis à l'échelle du grand bassin hydrographique] en application de l'article L. 212-1 du code de l'environnement ; les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux en application de l'article L. 212-3 du même code. Lorsqu'un de ces documents est approuvé après l'approbation d'un schéma de cohérence territoriale, ce dernier est, si nécessaire, rendu compatible dans un délai de trois ans » (article L. 122-1-12). Le SAGE doit lui-même être compatible avec le SDAGE. La chaîne de compatibilité est donc la suivante : SDAGE > SAGE > SCoT > plan local d'urbanisme (PLU), plan local de l'habitat (PLH), plan de déplacements urbains (PDU). Ces dispositions ont été prises dans un contexte où l'on estimait que l'une des principales conditions pour atteindre les objectifs de « bon état » fixés par la directive-cadre sur l'eau consistait à mieux contrôler les pressions issues des politiques d'aménagement et d'urbanisme<sup>5</sup>. Contrairement à la *conformité* qui exclut toute différence, la *compatibilité* exige qu'il n'y ait pas de contradiction majeure vis-à-vis des objectifs généraux. Lorsqu'il examine la compatibilité, le juge cherche avant tout à savoir si la décision a été prise ou non « dans l'esprit du SAGE ». Si le principe de compatibilité a été retenu par la loi du 21 avril 2004 pour ne pas poser de contraintes trop lourdes aux collectivités locales, la frontière entre ces deux notions n'est en réalité pas facile à tracer. Tout dépend du degré de précision des dispositions contenues dans le SAGE<sup>6</sup>.

- 4 Au-delà des textes officiels, la position dominée de l'eau (et notamment des objectifs de protection de la ressource) dans les arbitrages intersectoriels apparaîtrait de manière évidente si l'obligation de compatibilité n'était pas respectée ou si le SAGE était tout simplement ignoré. On peut également faire l'hypothèse que le SAGE puisse lui-même être aménagé afin de permettre à certains projets d'aménagement de se développer. Nous avons testé ces hypothèses à travers une démarche comparative en nous intéressant à trois terrains choisis en raison de leur diversité, que ce soit du point de vue hydrographique, socio-économique, politique ou encore dans la manière dont ils planifient et instrumentent la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire : le bassin de l'Arc provençal, la basse vallée de l'Ain et le bassin de Thau (Figure 1)<sup>7</sup>.

**Figure 1. Les trois terrains d'étude**

- 5 Nous commencerons par présenter ces trois terrains d'étude, en nous intéressant notamment aux enjeux de la gestion locale de l'eau. Puis nous aborderons la question du degré d'articulation entre SAGE et SCoT. Enfin, nous tenterons de rendre compte des différences observées et d'en tirer quelques enseignements empiriques et conceptuels.

## Des enjeux « eau » fortement contrastés

- 6 Les enjeux liés à la ressource en eau apparaissent très différents dans les trois sites. Dans le bassin de l'Arc, les politiques de l'eau visent d'abord à mieux gérer les inondations. Dans la basse vallée de l'Ain, la mise en priorité des politiques apparaît plus incertaine en raison notamment des tensions observées sur la question des débits de la rivière. Enfin, dans le bassin de Thau, la priorité affichée est de maintenir une eau de bonne qualité. L'articulation avec les

politiques d'aménagement du territoire ne peut se comprendre sans un aperçu de la manière dont ces enjeux sont construits.

## Arc provençal : les inondations au cœur des préoccupations

- 7 L'Arc prend sa source à Pourcieux, dans le Var, et se jette dans l'étang de Berre après un parcours de 85 km. Le bassin englobe les 14 communes riveraines de l'Arc et les communes concernées par les 20 affluents principaux de la rivière. Il compte environ 270 000 habitants répartis dans 30 communes appartenant principalement à la communauté d'agglomération du Pays d'Aix (21 communes, dont Aix-en-Provence<sup>8</sup>). Il agrège des portions d'espace aux caractéristiques différentes : une cuvette agricole à dominante rurale et ruraine, la partie médiane du pays d'Aix (à caractère urbain), la partie aval s'ouvrant sur l'étang de Berre (à caractère industriel), l'ancien pays minier marqué par les activités du bassin économique de Gardanne) et le bassin de la Jouïne, qui est un affluent de l'Arc caractérisé par une forte pression de l'urbanisation. Le régime hydrologique de l'Arc est fortement dépendant des précipitations. Ses petits affluents peuvent très vite se transformer en torrents générateurs de dégâts. La bonne qualité de l'eau observée à la source se dégrade rapidement vers l'aval. La nappe souterraine de Berre subit une pollution à l'azote et aux pesticides causée au premier chef par l'agriculture. La baignade est en conséquence très peu pratiquée et on note une faible appropriation du cours d'eau par les habitants en raison à la fois des pollutions et du statut en majorité privé des berges.
- 8 Le territoire a connu des crues à répétition dans les années 1970 (1972, 1973, 1976, 1978), celle de 1978 restant celle qui a le plus marqué les esprits. L'Arc se trouvait alors dans un état général d'abandon : « *On ne voyait plus la différence entre ripisylves et cours d'eau, la végétation avait envahi le lit mineur et c'était la forêt amazonienne* »<sup>9</sup>. Les élus cherchèrent alors à se regrouper selon une logique de bassin et créèrent le syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc (SABA). Au départ, il s'agissait d'un syndicat d'étude dont la direction départementale de l'Agriculture assurait le secrétariat. Ce n'est qu'en 1982 que le SABA est devenu le syndicat d'aménagement que l'on connaît sous sa forme actuelle. Sa mission a d'abord été de gérer un contrat de rivière lancé en 1984. Il s'agissait d'un contrat purement hydraulique de lutte contre les inondations. Le SABA ne disposait alors d'aucun personnel propre. Après les élections municipales de 1989, le nouveau président du SABA, André Samat (maire socialiste puis divers gauche de Peynier, conseiller général et ancien conseiller régional), fit procéder au recrutement d'un technicien dont la première mission fut de conclure ce contrat. En 1992, quand la loi sur l'eau fut adoptée, le SABA se présenta rapidement comme candidat à ce nouvel outil porté par l'Agence de l'eau qu'était à l'époque le SAGE. La préfecture mettra quatre ans à valider son périmètre ainsi que la composition de la commission locale de l'eau (CLE). La volonté de se lancer dans la nouvelle démarche de gestion résulte en grande partie d'un portage local. Le binôme élu-technicien du SABA a joué un rôle moteur et a été suivi par les élus du syndicat, qui ont vu dans le SAGE la possibilité de mener des réflexions à l'échelle du bassin versant plutôt que sur le linéaire du cours d'eau. L'influence politique du président du SABA n'y a pas été étrangère. Mais les élus ont été d'autant plus incités à se saisir de ce nouvel outil que chacun avait en tête les inondations qui frappèrent Aix-en-Provence en 1993 (un mort) et en 1994.
- 9 Dans le cadre de l'élaboration du SAGE, les acteurs se sont largement positionnés par rapport à la problématique de l'urbanisation et deux de ses corollaires : l'imperméabilisation des sols et l'aggravation des pollutions. On retrouve ces deux thèmes majeurs parmi les trois axes principaux du SAGE approuvé par la CLE : « *La maîtrise du risque inondation [...] est la priorité vécue et ressentie du bassin de l'Arc* »<sup>10</sup> ; « *Le problème de la pollution n'est pas aussi urgent que la gestion des risques d'inondations, mais il apparaît comme aussi essentiel à long terme* »<sup>11</sup>. Le troisième axe, un peu plus en retrait, est la réinscription des rivières au cœur de la vie sociale et économique locale. Le SAGE n'a pas fait l'objet d'un vote à l'unanimité. Personne n'a voté contre ce document, mais certains acteurs-clés, comme ceux d'Aix-en-Provence, se sont abstenus. Ces derniers n'étaient guère favorables à l'introduction de contraintes dans les politiques d'aménagement et d'urbanisme de l'agglomération. Le schéma a été approuvé par arrêté préfectoral en février 2001. C'est Serge Andréoni, sénateur-

maire socialiste de Berre-l'Étang, qui préside le SABA depuis plusieurs années, la CLE étant quant à elle présidée par le maire (socialiste également) d'une autre commune de l'ouest du bassin, La-Fare-les-Oliviers.

## Basse vallée de l'Ain : la question des débits... évacuée

- 10 La rivière d'Ain prend sa source sur le plateau de Nozeroy dans le Haut-Jura. Elle se jette dans le Rhône 195 km plus loin. Son débit est très vite impacté par des ouvrages hydroélectriques, qui conditionnent tout le fonctionnement hydrologique de la rivière. Première source d'électricité du territoire, les retenues des barrages constituent en même temps des lieux de tourisme (en particulier celui de Vouglans, troisième plus grand réservoir artificiel français). La partie aval, ou basse vallée de l'Ain, s'étend sur les 53 derniers kilomètres à partir du barrage d'Allement. Ce bassin regroupe environ 60 000 personnes réparties dans 40 communes, dont la plus importante est Ambérieu-en-Bugey. Ces communes sont divisées en quatre communautés de communes et un syndicat intercommunal à vocations multiples (SIVOM). La principale communauté de communes concernée est celle de La Plaine de l'Ain, autour d'Ambérieu, qui est composée de 34 communes. L'économie locale est très marquée par la culture du maïs. Cette activité a de grands besoins en eau. Le potentiel en eau souterraine de la nappe alluviale de l'Ain est en même temps sollicité pour l'alimentation en eau potable. La zone est relativement peu urbanisée et peu industrialisée (malgré l'existence d'un parc industriel regroupant une quarantaine d'entreprises). Les usages de la rivière sont assez variés, avec en particulier des activités de pêche de loisir, de baignade et de canoë-kayak.
- 11 Suite aux évènements de mortalité piscicole qui eurent lieu lors des étés 1983 et 1986, un conflit émergea entre les pêcheurs de loisir et Électricité de France (EDF), les agriculteurs étant visés dans une moindre mesure. Selon les pêcheurs, par la voix de l'Union des pêcheurs de la rivière d'Ain (UPRA), cette surmortalité avait pour origine un débit trop faible, la responsabilité en revenant à EDF, soucieuse de conserver la ressource pour le fonctionnement de ses barrages. La confrontation fut vive. En 1987, suite à cette mobilisation, le préfet décida de la création d'une « Cellule d'alerte » réunissant les principaux acteurs concernés : les services de l'État chargés de piloter l'instance (la direction départementale de l'Équipement en tant que responsable du domaine public fluvial et la police de l'eau), EDF, les représentants des pêcheurs, puis, à partir de 1994, d'autres services de l'État, les conseils généraux de l'Ain et du Jura, la structure de gestion du SAGE et des scientifiques. Cette cellule, qui se réunit uniquement l'été, a pour mission principale de réguler les problèmes de mortalité piscicole. Assez rapidement, il est établi que la seule solution envisageable à court terme est de demander à EDF d'effectuer des lâchers d'eau. Par ailleurs, en 1991 est signée une convention dite « convention frayère » (pêcheurs-EDF-État) qui stipule que pendant la période de reproduction de la truite et de l'ombre, EDF doit fournir un débit minimum de 28m<sup>3</sup>/s.
- 12 Au début des années 1990, l'Agence de l'eau et le conseil général financèrent une série d'études sur la gestion de la basse vallée de l'Ain, dont le but était de comprendre pourquoi la rivière ne divaguait plus<sup>12</sup>. L'étude mit en évidence l'influence des barrages jurassiens. Au même moment, la loi sur l'eau de 1992 instaurait les SAGE. L'Agence insista pour que le territoire se saisisse de ce nouvel outil. Le périmètre du SAGE et la composition de la CLE furent actés en 1995. Ce périmètre excluait toute la partie jurassienne de la rivière d'Ain, alors même que le « robinet » maîtrisé par EDF était situé dans cette zone. Ce choix a été retenu afin d'éviter que les enjeux liés à la gestion de l'eau dans cette zone ne soient « écrasés » par les enjeux économiques de l'amont. Le maire d'Ambérieu-en-Bugey, Gilles Piralla (Divers Droite), devint alors président de la CLE. Les pêcheurs bénéficièrent d'une représentation assez importante, avec trois membres. En 1998 fut créé le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de la basse vallée de l'Ain. Un chargé de mission fut recruté pour deux ans et demi pour animer la procédure SAGE.
- 13 La principale question abordée dans le projet de SAGE a trait à la gestion des débits, qui est toujours une source de conflits importants entre EDF et les pêcheurs au début des années 2000. Un deuxième thème concerne la dégradation physique et écologique du milieu naturel. Le SAGE est proposé pour validation à la CLE en février 2001. Deux acteurs s'y opposent :

EDF et l'entreprise Convert, producteur autonome d'électricité qui détient des microcentrales entre le barrage d'Allement et Pont d'Ain. Si l'élaboration du SAGE a été rapide, il n'en est pas allé de même pour sa validation. Il va en effet falloir deux ans au préfet pour valider le document. Au cours de cette période, EDF exercera de fortes pressions sur les acteurs locaux et les services préfectoraux, selon une posture ubiquiste proche de celle observée par Gilles Massardier dans le cas du Verdon, où EDF était à la fois impliquée dans des négociations dans le cadre de la CLE et des négociations *ad hoc* parallèles (Massardier, 2009). Au final, le SAGE se verra retirer sa principale raison d'exister, à savoir la question des débits, afin que puissent être validées les autres orientations. Il se concentrera sur quelques enjeux prioritaires : le maintien de la dynamique fluviale de la rivière, notamment dans ses déplacements latéraux ; la protection de la ressource en eau souterraine ; la préservation des milieux naturels et des espèces associées (faune piscicole notamment) ; le développement d'une gestion concertée. D'autres outils de gestion ont cependant été mobilisés. Le SIVU a bénéficié d'un contrat Life Nature<sup>13</sup> financé par l'Union européenne, l'État, le conseil régional et le conseil général (seuls 2 % du financement restant à la charge des collectivités du SIVU). Mis en œuvre de 2002 à 2006, il a permis de réaliser un diagnostic global du bassin versant et de faire certains travaux. Suite à ce programme, les acteurs locaux ont formalisé leur engagement en concluant un contrat de bassin d'un montant dix fois supérieur<sup>14</sup>. Après G. Piralla, c'est Jean-Philippe Ravasseau, maire (Divers Droite) d'une commune de 900 habitants (Blyes), qui a présidé le SABA et la CLE de 2005 jusqu'à son décès en 2011.

## Bassin de Thau : priorité à la qualité des eaux lagunaires

- 14 Le bassin de Thau tire son nom de la lagune située à une trentaine de kilomètres au Sud-Ouest de Montpellier. Il compte 130 000 habitants (le double l'été) et constitue un territoire en forte croissance démographique. Il regroupe 22 communes réparties en deux intercommunalités (une communauté d'agglomération au Sud, autour de Sète, et une communauté de communes au nord, autour de Mèze). Son armature urbaine principale, qui regroupe la majorité de la population du bassin, est organisée au sein du triangle formé par Sète, Frontignan et Balaruc. Le Nord est plus rural et agricole, même si la frange Est du territoire est fortement tournée vers Montpellier. Ce lieu se caractérise par sa biodiversité, tant du point de vue de la faune (hippocampes et oiseaux, notamment) que de la flore (herbiers de zostères). Certaines activités économiques du bassin sont directement liées à l'eau avec, en particulier, une importante activité de conchyliculture et de pêche (5 000 emplois directs et indirects) ainsi qu'une activité touristique en période estivale. Le territoire reste très marqué par la viticulture. On note également quelques implantations industrielles. Outre les activités économiques liées à l'eau, la lagune se caractérise par des usages de loisirs (navigation de plaisance, plongée, etc.). L'alimentation en eau potable est assurée par une source située au sein du territoire (Issanka), mais aussi, et surtout par la nappe alluviale de l'Hérault à l'ouest du territoire.
- 15 En 1989, les services de l'État ont commencé à porter un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), qui sera le premier à aboutir en France et qui s'attache à réguler les usages de la lagune. Quelques mois après le lancement de cette démarche, la présence de salmonelles dans les huîtres entraîne l'interdiction de commercialiser les coquillages. Les conchyliculteurs se trouvent alors dans une situation économique désastreuse. Cette crise, provoquée par une pollution liée aux réseaux d'assainissement, constitue un moment important qui aurait pu marquer le déclin de l'activité conchylicole. Finalement, le SMVM, approuvé en 1995, reconnaîtra au contraire la vocation prioritaire de cette activité sur la lagune. Les conchyliculteurs ont bénéficié de la stratégie des services déconcentrés de l'État qui se sont appuyés sur les milieux halieutiques pour faire appliquer la loi Littoral de 1986 et canaliser le développement urbain (Dedieu, 2003). Le choix des activités traditionnelles s'est fait au détriment d'autres activités, principalement le tourisme de masse, que des élus locaux entendaient pourtant développer. Parallèlement et suite à la démarche SMVM, un contrat de baie est mis en place en 1989. Il permettra de gérer un certain nombre d'enjeux liés surtout à l'assainissement. En 1996, un deuxième contrat est signé. Celui-ci définit deux grandes principales lignes d'action : la gestion de l'assainissement et la modernisation de la filière

conchylicole. Pour gérer ce contrat, une association composée des élus des communes du bassin et présidée par le député-maire de Sète est créée (Apogée), les élus n'ayant pas souhaité la mise en place d'une structure lourde. En l'absence de véritables capacités d'action et de volonté des partenaires (parfois politiquement opposés), l'association disparaît à la fin du contrat.

- 16 Au début des années 2000, alors que l'étang est déclassé en zone B par le préfet, obligeant les ostréiculteurs à passer les huîtres dans des bassins de purification, Apogée est remplacé par un syndicat mixte, le SMBT (syndicat mixte du bassin de Thau). Celui-ci est présidé par le maire (UMP, parti de droite) de Sète François Commeinhes. Il regroupe les intercommunalités du Sud et du Nord bassin de Thau. Fortement poussée par l'Agence de l'eau, cette structure permet d'agir à l'échelle du bassin en s'appuyant sur des compétences techniques. Cinq chargés de mission ont été recrutés (SAGE, SCoT, contrat qualité, Natura 2000, systèmes d'information géographique). Parallèlement, un troisième contrat, appelé « contrat qualité », est signé en 2005. La démarche SAGE est lancée au même moment. Le schéma regroupe 22 communes, dont 13 des 14 communes du SMBT. Il est en cours d'élaboration depuis 2008. Les documents intermédiaires insistent fortement sur la nécessité de préserver la qualité des eaux de la lagune.

## Des degrés variables d'articulation SAGE/SCoT

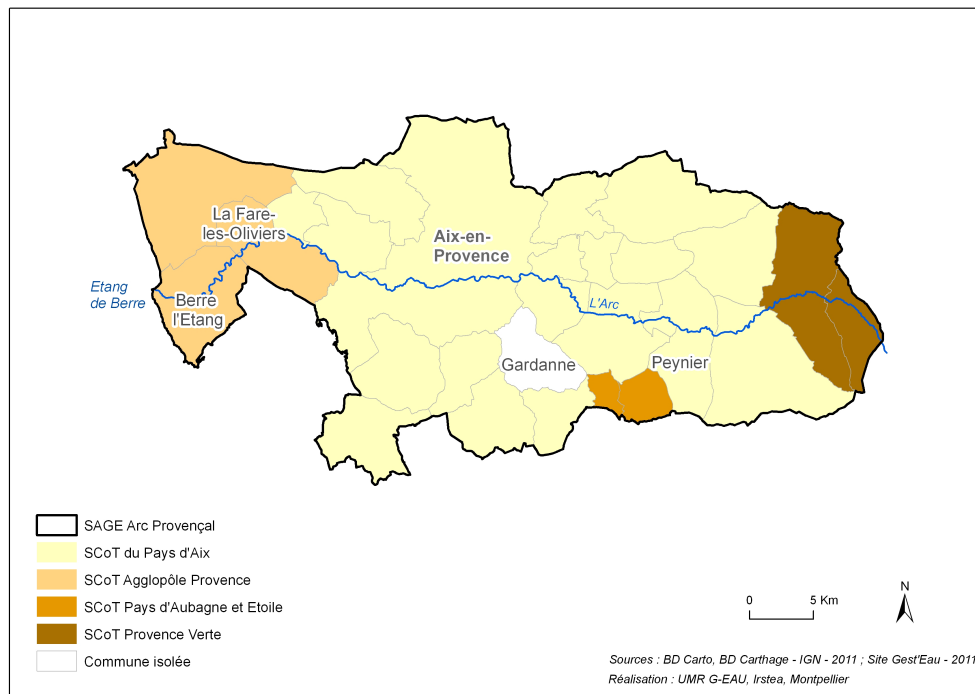
- 17 La définition de ce qui fait problème en matière de gestion de l'eau varie considérablement selon les territoires. L'ordre des priorités de l'action publique s'en trouve directement impactée. Toutefois, la mise en priorités interne au domaine de l'eau n'aurait que peu de valeur si elle ne parvenait pas à influencer d'autres domaines d'action, en particulier ceux qui ont le plus d'effets sur la ressource et les milieux aquatiques comme l'aménagement du territoire. Or, l'articulation entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, tel qu'elle transparaît à travers l'observation des interactions entre SAGE et SCoT, est elle aussi très variable selon les terrains.

### Arc provençal : une articulation faible

- 18 Les 30 communes du SAGE de l'Arc sont réparties au sein de quatre intercommunalités. Les principaux SCoT concernés sur ce territoire sont le SCoT de la Communauté du Pays d'Aix (CPA) qui regroupe à lui seul 21 des 30 communes du périmètre du SAGE, dont Aix-en-Provence, et, dans une moindre mesure, le SCoT Aggloprovençe, qui regroupe les quatre communes situées sur la partie la plus aval de l'Arc, avec en particulier Berre-l'Étang (Figure 2). Ces deux schémas sont en cours d'élaboration. Le SCoT de la CPA concerne 34 communes autour d'Aix-en-Provence. La démarche a été retardée en raison d'un contexte politique tendu et de la situation « insulaire » de la commune de Gardanne. Étant donné le synchronisme de l'élaboration des SCoT dans cette zone, il est difficile de se prononcer sur le degré de coordination avec le SAGE de 2001. Mais nous pouvons évaluer la manière dont les objectifs en matière de gestion de l'eau ont été pris en compte dans l'aménagement du territoire ces dernières années. Par ailleurs, la révision du SAGE intervenant en même temps que la mise en place des SCoT, il est possible de voir comment se passe la coordination au cours de cette phase d'élaboration simultanée.



Figure 2. SAGE et SCoT dans le bassin de l'Arc provençal en 2011



- 19 Revenant sur les difficultés rencontrées, le président de la CLE de l'Arc souligne : « *Le problème est là. Quand on parle d'aménagement du territoire, on ne va pas dire "qu'est-ce qu'on veut autour de l'Arc et que va-t-il se passer après par rapport à ça ?". C'est toujours l'inverse : "comment on veut notre territoire ? Ah c'est vrai, il y a l'Arc en bas..."* ». Et donc comment on fait pour que l'Arc s'adapte à cet aménagement du territoire »<sup>15</sup>. Le SAGE de 2001 fait de la prévention du risque d'inondation sa première priorité. Pourtant, les acteurs locaux de la gestion de l'eau se sentent « *impuissants face aux problèmes de remblaiements en zones inondables* »<sup>16</sup>. La police de l'eau constate un remblaiement permanent des zones de rives : « *C'est particulièrement le cas à Aix puisqu'Aix donne ses propres permis. [...] Les parties qu'on arrive à gérer sont les parties qui concernent l'État, mais sur les collectivités, c'est très difficile. Les maires font ce qu'ils veulent* »<sup>17</sup>. La situation, qui n'est du reste pas nouvelle, s'explique en partie par le caractère non prioritaire des dossiers liés à l'eau au sein de la sphère judiciaire (en attendant d'éventuels contentieux administratifs au sujet de la compatibilité SAGE-SCoT dans les années qui viennent) : « *C'est un département où les procureurs ont énormément de dossiers à gérer et pas forcément ceux-là en priorité. Donc en termes d'infractions au titre de la police de l'eau, la région en général, mais le département des Bouches-du-Rhône en particulier, c'est très mauvais. Il n'y a quasiment pas d'infractions qui sont constatées. Ça ne débouche jamais* »<sup>18</sup>.
- 20 La préconisation du SAGE de 2001 selon laquelle tout hectare imperméabilisé (stationnement, chaussée, toiture, etc.) doit être compensé par le stockage de 800 m<sup>3</sup> d'eau a été plutôt bien respectée par les communes<sup>19</sup>, sans doute parce qu'elle était explicite et relativement facile à mettre en œuvre. En même temps, ces compensations ont ouvert un quasi droit à dérogation pour l'aménagement. Une autre difficulté provient du fait que les communes de l'amont, qui n'ont pas connu de grandes inondations depuis plusieurs décennies, sont réticentes à l'idée d'introduire des contraintes jugées trop importantes dans leurs documents d'urbanisme.
- 21 Concernant les documents en cours de construction, le SCoT Aggloprovençe s'intéresse peu à l'Arc. D'après le président de la CLE, qui est également vice-président de la communauté d'agglomération d'Aggloprovençe (délégué à la politique de l'habitat et de la ville), ce SCoT « *prend peu en compte le plan de l'Arc. [...] C'est un peu la conséquence de ce que veulent les maires, mais en ce moment, ils sont un peu sur le recul. Il n'est pas très ambitieux, surtout en développement durable. Par contre, une idée chemine, c'est d'aménager. [...] : aménager les bords de canaux pour en faire des lieux de promenades à bicyclette ou à*

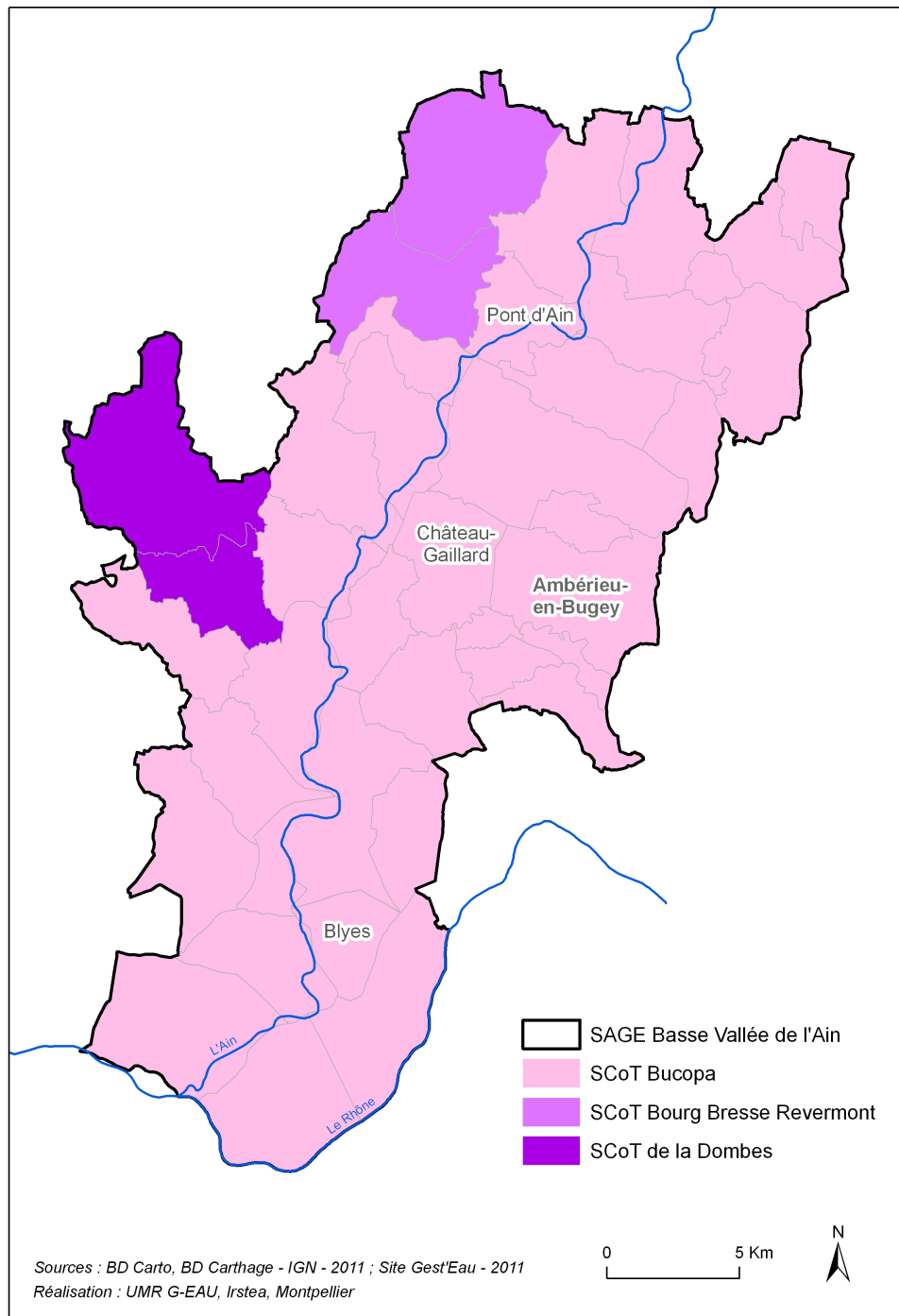
*piéd. Je pense que c'est le seul projet autour de l'eau qui est prévu dans le SCoT »<sup>20</sup>. Il y a là un effet de cadrage : les principaux enjeux liés à eau sur le territoire d'Agglopolé Provence concernent l'étang de Berre (trois communes de l'agglomération jouxtent l'étang). Celui-ci connaît depuis plusieurs décennies des problèmes de pollution bien connus. Une telle situation conduit à laisser dans l'ombre des cours d'eau comme l'Arc.*

- 22 Le SCoT du Pays d'Aix est moins avancé que celui d'Agglopolé Provence. Dans l'état initial de l'environnement (EIE), une partie est dédiée aux eaux superficielles, une autre aux eaux souterraines, une troisième à l'eau potable et une dernière à l'assainissement. Le projet de SCoT cherche donc à intégrer la gestion de l'eau dans ses multiples dimensions, même si nous ne savons pas exactement, à ce stade, sur quelles préconisations déboucheront ces réflexions. Les contacts entre techniciens chargés du SAGE et du SCoT n'apparaissent cependant pas très fournis : *« Le monde de l'eau et de l'aménagement du territoire sont intimement liés, mais les habitudes ne sont pas prises encore de travailler ensemble. Et j'essaie par le biais de la révision du SAGE, d'impliquer justement les gens qui travaillent sur les PLU, sur les SCoT, pour qu'ils nous connaissent mieux, qu'ils s'approprient le SAGE et qu'ils se disent quand ils vont travailler de leur côté : « il faut que je travaille avec eux »<sup>21</sup>. De leur côté, les acteurs du SCoT Pays d'Aix auraient pris conscience de la « relation organique, juridique entre les deux outils » SAGE et SCoT, mais déplorent que « les techniciens [du SAGE] ne posent pas de questions, ne se demandent pas dans quel environnement ils agissent »<sup>22</sup>. Cette distance tranche assez nettement avec la proximité entre techniciens ayant existé pendant un temps dans la basse vallée de l'Ain.*

### Basse vallée de l'Ain : une articulation relative

- 23 Le SAGE de la basse vallée de l'Ain est partagé entre trois SCoT (Figure 3). Le SCoT Bourg-Bresse-Revermont et celui de la Dombes n'ont que quelques communes situées dans le bassin. À l'inverse, le SCoT Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain (BUCOPA) rassemble 36 des 40 communes concernées par le SAGE. Couvrant toute la partie sud du département de l'Ain, il est porté par un syndicat mixte qui regroupe plus de 80 communes et qui a pour unique objet la gestion du document intercommunal de planification et d'aménagement du territoire. Ce dernier a successivement pris la forme d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), puis d'un schéma directeur et enfin d'un SCoT. Le SDAU avait été élaboré à la fin des années 1970 dans une optique de développement des villes nouvelles. Toutefois, jusqu'au début des années 1990, les plans d'occupation des sols faisaient très peu référence au SDAU. Le préfet s'est emparé de la question et a conditionné l'extension de zones d'activité économique à la révision du SDAU. À une époque où le SCoT n'existait pas encore (plus d'un an avant la loi SRU), le syndicat s'est lancé dans l'élaboration d'un nouveau document de planification : le schéma directeur. Le diagnostic avait déjà été réalisé lorsque la loi SRU a été votée. Alors que la procédure SCoT n'avait pu être respectée, faute d'exister, le syndicat obtint que le schéma directeur puisse valoir SCoT. Celui-ci fut approuvé en novembre 2002.

Figure 3. SAGE et SCoT dans la basse vallée de l'Ain en 2011



- 24 Le SAGE de la basse vallée de l'Ain est assez explicite sur les orientations jugées souhaitables en matière d'aménagement. Des facteurs plutôt favorables, a priori, à une intégration du SAGE dans le SCoT BUCOPA semblent ici pouvoir être isolés. D'une part, ces deux documents ont été élaborés de manière concomitante. D'autre part, chacune des démarches a été portée de manière relativement active par un élu : Charles de la Verpillère, alors vice-président (UMP) du conseil général et président de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain, pour le SCoT ; Gilles Piralla, maire (Divers Droite) d'Ambérieu-en-Bugey, conseiller général et président de la CLE, pour le SAGE. Enfin, deux chargés de mission ont été recrutés pour élaborer ces documents. Basés dans les mêmes locaux, ceux-ci vont travailler de manière étroite et beaucoup échanger sur les interactions SAGE-SCoT.
- 25 Le SCoT BUCOPA fait une place assez importante aux problématiques « eau ». Il mentionne le SAGE à plusieurs reprises, notamment dans la partie relative aux principes et préconisations :

26 [Rubrique « Agriculture et forêt »]

- dans l'espace de liberté de la rivière d'Ain, indiqué au Plan, des techniques culturelles « raisonnées » sont à mettre en œuvre, conformément aux recommandations du SAGE : réintroduction de prairies, maîtrise et adaptation des intrants [...].

27 [Rubrique « La ressource en eau »]

28 [Rubrique « La rivière d'Ain »]

- aucune construction en dur pérenne ne doit s'installer dans "l'espace de liberté" de la rivière défini par le SAGE.
- dans les zones d'expansion des crues dont les limites sont celles des crues centennales, les mesures de précautions seront respectées. Les raisons écologiques recoupent ici des mesures de prévention des risques. Un bras mort de l'Albarine qui se met parfois en crue sera protégé de l'urbanisation (et des opérations de remblaiement) afin de le laisser fonctionner quand nécessaire.
- les milieux naturels remarquables, proposés à l'inscription au réseau Natura 2000, présents tout le long de la rivière, sont tous inclus dans les périmètres ci-dessus et seront protégés, à ce titre, des constructions aux conditions fixées par le SAGE.
- dans le cadre du SAGE, un schéma d'organisation des principales activités et sites de loisirs est en cours d'élaboration.
- conformément au SAGE, aucun nouveau site d'extraction de granulats dans "l'espace de liberté" défini ne sera ouvert.
- l'extension de sites existants dans le lit majeur de la rivière relèvera de situations exceptionnelles.
- toute réflexion ou intervention dans les limites du bassin versant de la rivière s'inscrira dans le cadre des orientations et préconisations définies par le SAGE.

29 Il existe donc une coordination assez poussée, sur le papier, entre SAGE et SCoT. Pour l'ancien chargé de mission SAGE, le bilan général est de ce point de vue positif. L'intégration des préconisations du SAGE dans le SCoT est d'autant plus remarquable que, à l'époque, le SCoT n'était pas censé être compatible avec le SAGE et que le SCoT couvre un espace beaucoup plus vaste que celui du SAGE. L'aspect le mieux pris en compte concerne le zonage d'orientation du SCoT, et en particulier l'espace de liberté de la rivière Ain, les zones naturelles à protéger pour l'alimentation en eau potable et les zones inondables.

30 Il convient toutefois de nuancer ce bilan. D'une part, l'articulation entre SAGE et SCoT provenait pour une bonne part de la proximité et des bonnes relations entre techniciens. Or, le contexte de gestion a évolué. L'opposition entre G. Piralla et Ch. de la Verpillère a conduit à une séparation physique entre les bureaux des chargés de mission. Ces derniers ont ensuite été renouvelés. Cela a débouché sur un certain éloignement : « *On essaie de faire en sorte qu'il y ait des liens qui se suivent, mais peut-être avec moins de rapprochements qu'à l'époque. Peut-être aussi qu'on n'est pas dans les mêmes phases* »<sup>23</sup>. À ce titre, l'absence du chargé de mission SCoT lors d'une commission « eau et aménagement du territoire » organisée par le syndicat de la basse vallée de l'Ain en mars 2010 dans le cadre de la révision du SAGE n'est sans doute pas anodine.

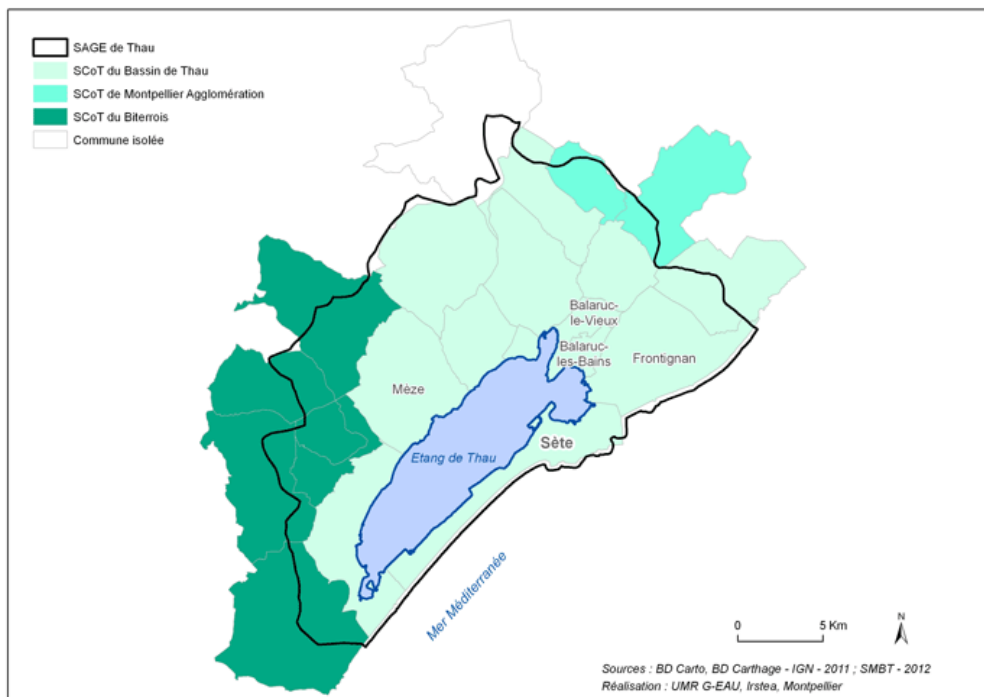
31 Sur le terrain, la zone sanctuaire est « *de plus en plus grignotée et le SIVU n'a pas de moyen de contrôle sur tous les aménagements qu'il a pu y avoir* »<sup>24</sup>. Comme le constate cette élue : « *la compatibilité entre le SAGE et les documents d'urbanisme n'embêtaient finalement pas trop d'élus. Si, au départ, tout indiquait que le SAGE écrirait et que les documents d'urbanisme suivraient, en réalité, tout le monde fait un peu ce qu'il veut* »<sup>25</sup>. La réaffirmation de la vocation de l'agriculture intensive de La Plaine de l'Ain dans le SCoT BUCOPA peut enfin sembler en contradiction avec les orientations du SAGE, dont l'objectif était notamment de limiter les pollutions d'origine agricole et de favoriser le développement de cultures moins consommatrices d'eau – un SAGE dont on a vu par ailleurs qu'il avait déjà été largement vidé de son contenu avant son approbation, la question des débits ayant été évacuée devant l'opposition d'EDF.

32 Les acteurs des politiques de l'eau parviennent parfois à obtenir des compromis avec ceux de l'aménagement du territoire. Cela a notamment été le cas avec le projet de « parc du cheval »<sup>26</sup>. Juste avant la validation du SAGE en 2001, Ch. de la Verpillère demanda que des modifications soient apportées au document avant son approbation en CLE. En effet, le SAGE tel qu'il était alors envisagé empêchait pratiquement la réalisation de cet équipement. Un compromis a alors été trouvé : un kilomètre de piste a été créé dans des zones de pelouses sèches (considérées comme remarquables d'un point de vue environnemental), mais d'autres portions ont été retirées du lit majeur de la rivière et un arrêté de protection a été pris par le préfet. *A contrario*, il existait à Château-Gaillard un projet de construction d'usine visant à traiter des terres issues de friches industrielles présentant des problèmes de pollution organique. Les services départementaux de police de l'eau ont demandé l'avis de la CLE, qui a été défavorable, car cette installation était prévue sur une zone vulnérable de la nappe d'Ambérieu. Ce n'est que fortuitement que des élus de la CLE ont appris que le centre de traitement avait malgré tout été construit.

### Bassin de Thau : une articulation poussée

33 Le bassin de Thau a constitué un site pilote pour la gestion intégrée des zones côtières (GIZC)<sup>27</sup>. Le projet retenu s'articulait autour de deux objectifs : concevoir la planification de l'aménagement du territoire sur un périmètre hydrographique (celui du bassin versant) ; intégrer des approches scientifiques à la réalisation des diagnostics et à la mise en place d'outils d'aide à la décision. Le SMBT s'engageait à développer des moyens permettant de développer un observatoire, piloter la concertation et élaborer un SCoT et un SAGE selon les principes de la GIZC (intégration entre secteurs, démarche participative). La procédure SCoT a été lancée en 2005. À l'issue de plusieurs années consacrées au diagnostic, mais aussi à l'information et à la consultation du public, le PADD a été adopté en juin 2010. Deux des principaux enjeux soulevés par ce document concernent la pression démographique, importante dans la région, et les conflits d'usages, qui sont d'autant plus sensibles que le bassin de Thau se caractérise par une grande fragilité des milieux aquatiques et par le fait que ces derniers soient le support d'activités économiques importantes.

**Figure 4. SAGE et SCoT dans le bassin de Thau en 2011**



34 La procédure SAGE est en léger décalage temporel par rapport au SCoT. Les échanges que nous avons observés lors des réunions de la CLE sont bien résumés par son président Yves Pietrasanta (membre fondateur et actuel président de Génération écologie, président de la

communauté de communes du Nord bassin de Thau et vice-président du conseil régional du Languedoc-Roussillon responsable de l'environnement) : « *[L'objectif du SAGE est de] poursuivre le travail sur les systèmes d'assainissement engagé par le contrat qualité [...]. C'est une priorité pour l'avenir des activités de pêche et de conchyliculture*<sup>28</sup>. [...] Pour les petits cours d'eau, il est urgent de mettre en place des plans de gestion pour réhabiliter ces milieux. Cela nécessite aussi de travailler avec le monde agricole. [...]. Il faut aussi protéger les nappes souterraines [...]. Enfin, nous avons un savoir-faire technique et scientifique qui doit être valorisé et développé. C'est important aussi pour l'image de notre territoire »<sup>29</sup>.

35 Plusieurs facteurs apparaissent favorables à une prise en compte de la gestion de l'eau par l'aménagement du territoire. D'une part, SAGE et SCoT sont réalisés simultanément au sein d'un même périmètre. D'autre part, ces démarches sont animées par des techniciens appartenant à une même structure, le SMBT. Enfin, la coordination entre ces deux domaines d'action repose sur une pluralité d'outils de gestion : « *L'intérêt d'avoir une démarche SAGE-SCoT, c'est d'identifier dans les groupes de travail du SAGE, du SCoT, mais aussi du contrat qualité, de Natura 2000, les souhaits, les demandes, etc. Et après on les rebascule en fonction de la capacité à y répondre, ou à travers le SCoT, ou à travers le contrat qualité si c'est de l'opérationnel qui demande du financement, ou si c'est de la réglementation ou de la stratégie, plutôt au niveau du SAGE* »<sup>30</sup>.

36 Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du SCoT de juin 2010 mentionne quatre principaux objectifs : construire un territoire de haute qualité environnementale ; contenir et organiser le développement urbain ; garantir l'avenir d'une économie identitaire ; construire un territoire solidaire et de « haute qualité de vie ». Le projet de SCoT réaffirme très clairement le caractère prioritaire de la conchyliculture et de la pêche. Les premières phrases des deux premiers paragraphes PADD sont sans équivoque sur les priorités affichées : « *Le bassin de Thau porte une ambition majeure : celle de valoriser ses composantes et richesses écologiques, et plus particulièrement celles qui ont trait à son caractère maritime et lagunaire [...]. Le territoire a la volonté d'être pionnier et exemplaire en matière de gestion des ressources en eau* ». On lit un peu plus loin que « *les activités étroitement liées aux ressources fondamentales du territoire (conchyliculture, pêche et agriculture) restent prioritaires* ».

37 Pour atteindre ces objectifs, le PADD rappelle que l'urbanisation doit être maîtrisée et concentrée dans un triangle Sète-Frontignan-Balaruc, que l'étalement urbain et les rejets dans la lagune doivent être autant que possible limités. L'objectif 1 s'intitule « Construire un territoire de haute qualité environnementale », et le premier titre de cet objectif est « Construire un territoire pionnier en matière de gestion des ressources en eau ». On peut y lire : « *Les choix opérés en matière de développement urbain sont nécessairement conduits en tenant compte de leur impact possible sur le fonctionnement écologique et hydraulique du bassin versant, de l'extrême sensibilité des milieux aquatiques et des normes de qualité requises pour y confirmer les usages actuels, notamment ceux de culture marine. Le premier objectif du SCoT est de garantir durablement la qualité des ressources en eau en adéquation avec les usages et activités fondamentales pour l'avenir du territoire* ». Dans cet esprit, un certain nombre de priorités sont énoncées :

- Stopper l'artificialisation des composantes du réseau hydrographique nécessaires au bon fonctionnement de l'écosystème lagunaire et éviter toute artificialisation nouvelle des espaces suivants lorsqu'ils se situent en dehors des espaces déjà urbanisés : cours d'eau temporaires et zones inondables, espaces de liberté autour des cours d'eau, zones tampons autour des zones humides, berges des lagunes (à l'exception des zones dédiées à la production conchylicole).
- Garantir partout la continuité fonctionnelle de l'hydrosystème en maintenant les « chemins de l'eau », en aménageant des espaces ouverts en cœur ou à proximité des tissus urbains pour contribuer à la gestion des écoulements et en mettant en place des pratiques agricoles adaptées à la sensibilité des milieux naturels.

- Maîtriser l'impact de l'urbanisation et de ses rejets dans la lagune en privilégiant le développement urbain des secteurs qui impactent le moins la qualité des eaux des lagunes, en conditionnant le développement urbain à la présence de systèmes d'épuration performants et adaptés, en renforçant la surveillance et la mise aux normes des systèmes d'assainissement autonomes et en gérant le ruissellement pluvial et les apports diffus.
- Limiter l'impact des exploitations conchyliques sur les lagunes.
- Confirmer l'activité portuaire sous condition d'une maîtrise de l'impact environnemental et sous contrainte des vocations maritimes prioritaires que sont la pêche et la conchyliculture.
- Aménager et équiper les ports de plaisance pour qu'ils intègrent la sensibilité des milieux.
- Garantir la qualité et la quantité des ressources en eau souterraine en conditionnant et en limitant l'urbanisation dans les zones vulnérables, et en mettant en œuvre des mesures de réduction des consommations.

38 Dans le bassin de Thau comme ailleurs, la prise en compte des milieux aquatiques dans les projets et politiques d'aménagement n'est pas toujours assurée. Les systèmes d'assainissement non collectifs et le lessivage urbain représentent par exemple toujours des sources de pollution non négligeables selon les techniciens du SMTB. Par ailleurs, « *il n'y a quasiment rien de fait [sur l'azote agricole]. Il y a aussi les phytosanitaires ou phytopharmaceutiques (désherbants, traitements contre les parasites, etc.). Ce sont des choses très utilisées par la profession agricole sur le bassin versant. Mais c'est difficile. Ils sortent de plusieurs décennies de crise* »<sup>31</sup>. Néanmoins, l'action publique met ici beaucoup l'accent sur la qualité de l'eau en cherchant à imposer des contraintes aux acteurs de l'aménagement. Lorsqu'il aura été acté, le règlement du SAGE permettra d'évaluer plus précisément la nature et la véritable portée de ces contraintes.

## Comment rendre compte des différences observées ?

39 Nos études de cas indiquent que, pour l'heure, les lois de 2004 et 2010 imposant une compatibilité du SCoT par rapport au SAGE ont des effets pour le moins nuancés. Des différences assez nettes dans l'articulation SAGE-SCoT se font jour entre nos terrains. Il s'agit à présent de s'interroger sur la manière d'en rendre compte. À ce titre, plusieurs variables semblent devoir être mobilisées.

### Temporalités de l'action publique

40 Le synchronisme de l'action publique a des effets directs sur son contenu et sa portée (Pierson, 2004). On le perçoit assez bien à travers la conduite, concomitante ou décalée, des procédures SAGE et SCoT. De ce point de vue, il semble que la conduite simultanée de ces deux procédures soit plutôt un facteur favorable à une meilleure articulation, comme l'indique le cas de la basse vallée de l'Ain et surtout celui du bassin de Thau par contraste avec celui de l'Arc. On aurait pu croire, au contraire, que l'antériorité du SAGE, autrement dit d'un document ayant déjà permis de faire aboutir un certain nombre de réflexions, donnerait à ce dernier des ressources particulières, surtout avec la nouvelle hiérarchie des textes. En réalité, le moment choisi pour lancer ces procédures renvoie lui-même à plusieurs facteurs : lancement d'une démarche suite à l'évolution du cadre législatif, logique de « coup parti » (la loi instaurant les SAGE étant antérieure à celle instaurant les SCoT) même si les révisions permettent d'introduire des modifications, ou encore ouverture ponctuelle de « fenêtres d'opportunité » (cas des inondations de 1993-94 dans le bassin de l'Arc, de la crise de la salmonelle en 1989 dans l'étang de Thau).

41 Un certain nombre de contraintes convergentes balisent désormais l'action publique locale, contribuant tendanciellement à renforcer le poids de la gestion de l'eau face à d'autres domaines. Les directives européennes, comme la directive « eaux résiduaires urbaines » de 1991 et la directive-cadre sur l'eau de 2000, font de plus en plus peser la menace de sanctions en cas d'atteintes aux milieux aquatiques. Le non-respect de la directive « eaux résiduaires urbaines » a par exemple conduit l'État à prendre des mesures contre les collectivités locales

sous forme de mises en demeure et de sanctions administratives. Le non-respect de la directive-cadre sur l'eau, qui formule un impératif de résultats, pourrait se traduire par des mesures similaires concernant l'application des mesures dites « de base » (obligations issues de directives antérieures et applicables à l'ensemble des bassins situés sur le territoire). Or, nombreuses sont les atteintes ayant pour origine des dispositifs d'aménagement. En outre, en vertu de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement de 2001, certains plans et programmes publics, dont les SAGE et les SCoT, doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale avant leur adoption. De manière extrêmement classique, le cadre législatif fait l'objet d'interprétations et d'aménagements variés, comme l'illustre le cas du « parc du cheval » dans la basse vallée de l'Ain. À ce titre, il n'est bien entendu jamais certain, en dépit de ce qu'avance le « nouveau » code de l'urbanisme, qu'un SAGE s'impose au SCoT. Les considérations de long terme à l'origine de l'institutionnalisation d'un espace fonctionnel rencontrent presque toujours des nécessités de plus court terme qui peuvent rendre ce dernier inopérant (Nahrath et Varone, 2007). Par ailleurs, le contenu des directives européennes est globalement peu connu des techniciens et surtout des élus des collectivités locales. Mais l'évolution des normes apporte *en tendances* des ressources supplémentaires à ceux qui seraient volontaires pour établir une plus grande coordination entre ces deux domaines d'action.

## Cadrages territoriaux

- 42 Les espaces fonctionnels contestent les territoires institutionnels et reterritorialisent l'espace en fonction d'enjeux spécifiques. Il est rare que les périmètres des espaces fonctionnels se superposent. Dans le bassin de l'Arc, le périmètre du SAGE est divisé entre quatre SCoT. Dans la basse vallée de l'Ain, le SCoT BUCOPA regroupe 85 communes réparties en 7 communautés de communes (et deux communes isolées), dont moins de la moitié seulement est comprise dans le périmètre du SAGE. Cela crée les conditions d'une mise en œuvre *spatialement différenciée* des orientations du SAGE. Or, non seulement certains SCoT peuvent faire une part plus ou moins importante à la gestion de l'eau, mais le choix des périmètres peut également aboutir à ce qu'une problématique « eau » extérieure au bassin « écrase » les priorités définies dans le SAGE. Cela est le cas, par exemple, du SCoT Agglopolé Provence, qui est beaucoup plus tourné vers l'étang de Berre que vers le bassin de l'Arc.
- 43 Le territoire de Thau se caractérise quant à lui par une correspondance presque parfaite entre les périmètres SAGE et SCoT, auxquels s'ajoutent celui du contrat qualité et les zonages Natura 2000. On se trouve donc face à un territoire assez restreint et faisant un usage dense et spatialement superposé des outils de gestion à disposition. Nous ne sommes pas très éloignés, de ce point de vue, de l'idéal type de l'espace fonctionnel « intégré », d'autant que l'ensemble de ces dispositifs est géré par la même structure. Cet équilibre est cependant assez fragile. Il a beaucoup été question, depuis une dizaine d'années, de rapprochement entre intercommunalités (rapprochement entre l'une ou les deux EPCI<sup>32</sup> de Thau avec Montpellier Agglomération ou de l'autre côté, avec Hérault Méditerranée, autour d'Agde), avec trois tentatives successives entre 2004 et 2011. Une fusion entre EPCI à l'Est ou à l'Ouest poserait la question d'un nouveau SCoT, le SAGE demeurant quant à lui à l'échelle du bassin. Si le territoire de Thau intégrait une vaste intercommunalité montpelliéraine, il est probable qu'un objectif de protection du milieu lagunaire soit formulé, mais celui-ci ne serait sans doute plus la première priorité du SCoT, comme cela est le cas aujourd'hui – ce qui ne dit rien, du reste, de la manière dont les eaux lagunaires seraient *effectivement* protégées. Ce scénario, facilement envisageable jusqu'en 2011, est devenu moins crédible dans la mesure où la commission départementale de coopération intercommunale s'est récemment prononcée, dans le cadre de la réforme territoriale en cours, pour un *statu quo* sur le périmètre des EPCI du Nord et Sud bassin de Thau. Néanmoins, la non-concordance des périmètres SAGE et SCoT n'interdit absolument pas une articulation poussée entre gestion de l'eau et aménagement pour peu que l'on considère, au-delà des critiques convenues sur l'architecture institutionnelle locale « à la française » et des phantasmes de rationalisation, les limites entre territoires comme des membranes plutôt que comme des frontières (Vanier, 2008).



## Design institutionnel

- 44 L'institutionnalisation des espaces fonctionnels passe par la mobilisation de ressources détenues par les territoires institutionnels (Nahrath et Varone, 2007). On le vérifie sur nos terrains, où les EPCI ont été particulièrement mis à contribution. Les champs d'action couverts par les institutions gestionnaires diffèrent fortement selon les endroits. Dans le cas de l'Arc, le SABA, qui regroupe 24 communes du bassin, est la structure porteuse du SAGE. Ses compétences sont restreintes à la gestion de l'eau. Le SCoT principal est de son côté élaboré par un EPCI. Dans la basse vallée de l'Ain, la situation est sensiblement la même : le syndicat, spécialisé dans la gestion de l'eau, porte le SAGE. Le SCoT principal est toutefois élaboré, ici, par un syndicat mixte regroupant plusieurs EPCI. À l'inverse, dans le territoire de Thau, le syndicat mixte, qui regroupe deux EPCI, a des attributions plus larges puisqu'il est la structure porteuse à la fois du SAGE, du SCoT, de Natura 2000 et du contrat qualité. La responsabilité d'outils de gestion de l'eau permet d'opérationnaliser des priorités d'action dont le SCoT peut lui aussi se trouver saisi.
- 45 Confier l'élaboration des schémas de gestion de l'eau et de planification territoriale à la même organisation ne favorise pas automatiquement une meilleure coordination. La sociologie des organisations a suffisamment mis en lumière les phénomènes de concurrence et de conflits internes aux organisations (Crozier et Friedberg, 1977). *A contrario*, le cas de la basse vallée de l'Ain illustre le fait que des procédures SAGE et SCoT peuvent être portées par deux structures différentes et pourtant faire l'objet de réflexions croisées et d'une bonne prise en compte mutuelle. Cependant, lorsque la planification de la gestion de l'eau et celle de l'aménagement du territoire sont produites au sein de la même structure, et que, de surcroît, cette structure est de taille modeste, les divergences potentielles sont limitées par l'intervention d'une logique d'institution (March et Olsen, 1989). Le chargé de mission ou animateur de SAGE représente ici un acteur déterminant : médiateur plutôt qu'expert (Richard-Ferroudji, 2008), il exerce un rôle plus ou moins efficace de traducteur entre les enjeux en présence<sup>33</sup>. L'impact de cette traduction dépend fortement de l'appui politique dont il peut ou non bénéficier, ce qui nous conduit à envisager une quatrième variable.

## Investissements politiques

- 46 La superposition dans le temps et/ou dans l'espace d'un SAGE et d'un SCoT et la gestion de ces outils au sein d'une même structure peuvent s'interpréter comme l'expression d'une définition des rapports entre domaines d'action qui se joue ailleurs pour l'essentiel. Cet ailleurs est de nature politique. L'implication et le poids des élus ne sont pas les mêmes selon les terrains. Dans le bassin de l'Arc, des élus assez importants comme A. Samat puis S. Andréoni ont occupé le poste de président du SABA. A. Samat a pu exercer une influence assez forte au moment de l'élaboration du SAGE. De son côté, S. Andréoni, dont les mandats électifs sont périphériques ou extérieurs au bassin, n'a pas souhaité s'impliquer outre mesure sur ces questions et a laissé la présidence de la CLE à un élu de moindre importance. Dans la basse vallée de l'Ain, G. Piralla, ancien maire d'Ambérieu-en-Bugey, conseiller général et président de la CLE, s'est beaucoup investi dans la gestion de l'eau, de l'élaboration du SAGE à la mise en place du SIVU. Engagé sur les sujets liés à l'eau, son successeur n'avait pas le même poids politique que lui. Sur ces problématiques, les élus de l'Ain doivent en plus faire face à ceux du Jura comme Marie-Christine Dalloz, députée et vice-présidente du conseil général, qui représente les intérêts du département dans les réunions de la CLE et les concertations sur la gestion des débits de l'Ain. Ici, les tensions entre territoires institutionnels rendent très incertaine la capacité d'un espace fonctionnel de la ressource en eau à s'affirmer. Dans le bassin de Thau, les « élus de l'eau » ont une certaine envergure : la CLE est présidée par Y. Pietrasanta, qui est une figure politique importante localement ; le SMBT, qui, certes, n'intervient pas uniquement dans la gestion de l'eau, est quant à lui présidé par le maire de Sète<sup>34</sup>.
- 47 Le *leadership* politique donne du sens à l'action publique en alliant des représentations traditionnelles du territoire et des représentations mettant en scène son développement dans une direction particulière (Smith et Sorbets, 2003). Les grands élus s'investissent d'autant plus

sur les questions d'eau que celles-ci occupent une place importante au sein de la « société » locale<sup>35</sup>. À ce titre, on observe, dans le bassin de l'Arc, que l'espace est fortement marqué par des problématiques urbaines, industrielles et agricoles face auxquelles la gestion de l'eau peine à s'affirmer. La situation est sensiblement la même dans la basse vallée de l'Ain, où cette dernière doit faire face aux intérêts de la maïsiculture, de la production hydro-électrique et du tourisme. Dans le bassin de Thau, la mise en priorités de l'action publique est largement déterminée par l'objectif de qualité des eaux, qui profite à la fois à des acteurs professionnels (conchyliculteurs, pêcheurs lagunaires, professionnels du tourisme, etc.), aux acteurs des politiques de l'eau (Agence de l'eau, services de l'État) pour qui ce bassin constitue une véritable « vitrine » de la gestion intégrée de la ressource en eau<sup>36</sup> et à des habitants attachés à leur cadre de vie. Rencontrant un assez large consensus, cette hiérarchisation des priorités est assumée par des élus dirigeants qui en retirent d'importants bénéfices politiques.

48 Si elle apporte des éléments de réflexion sur les trois variables précédentes (temporalités, cadrages territoriaux, institutionnalisation), l'approche par les espaces fonctionnels laisse largement dans l'ombre la question du travail politique, pourtant fondamentale dans la régulation des usages sociaux de la ressource. Il nous semble difficile de rendre compte du degré de coordination entre les politiques d'exploitation et de protection des ressources (ce que Varone, Nahrath et Gerber appellent la « cohérence interne des politiques publiques » et dont les espaces fonctionnels aspirent à être les produits spatialisés) sans prendre très au sérieux cette variable. Dans les exemples que nous avons évoqués, la domination d'un espace fonctionnel s'explique moins, en effet, par sa capacité à intégrer les principales dimensions du référentiel dominant au niveau national ou international (Nahrath et Varone, 2007) que par la manière dont s'agencent localement les intérêts sociaux. Pour le comprendre, il est indispensable de saisir la manière dont se construit un « bien commun » territorial à travers des interactions souvent conflictuelles entre des coalitions d'acteurs dont certains sont tout aussi habilités que d'autres à dire l'intérêt général (Lascoumes et Le Bourhis, 1998).

## Conclusion

49 La modification introduite dans la hiérarchie des documents de planification de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire par la loi du 21 avril 2004 ne constitue pas à elle seule un gage de meilleure articulation entre ces deux domaines d'action et, partant, de meilleure protection de la ressource en eau. Les SAGE contiennent à la fois des dispositions précises et d'autres beaucoup plus vagues. En conséquence, les acteurs de l'aménagement du territoire bénéficient, à travers la notion de compatibilité, de marges de manœuvre assez conséquentes – sans compter qu'ils peuvent, on l'a vu, manipuler le SAGE pour le rendre compatible avec le SCoT, inversant ainsi la relation juridique entre ces deux documents. Malgré cela, la portée juridique des SAGE et leur impact sur les SCoT sont loin d'être nuls. Il faudra, à ce sujet, suivre les contentieux administratifs qui ne manqueront pas d'émerger dans les années qui viennent. Mais notre enquête indique pour l'heure une grande diversité de situations, de la plus faible à la plus forte articulation, ce qui laisse penser que le régime institutionnel de l'eau est d'abord ce que les acteurs locaux en font. Cette diversité peut être mise au crédit de quatre facteurs : le synchronisme de l'action publique, la nature des cadrages territoriaux, le champ d'action et les modes d'intervention des institutions chargées de la planification en matière de gestion de l'eau et le rôle des élus dans la mise en priorités de l'action publique. Le statut de la variable politique est particulier dans la mesure où celle-ci apporte un éclairage sur l'ensemble des autres variables. La prise en compte de l'eau par l'aménagement du territoire dépend largement des définitions de l'intérêt général local. L'articulation entre SAGE et SCoT entérine des compromis locaux plus ou moins stabilisés plus qu'elle ne permet l'affirmation d'une nouvelle norme d'action publique suite à la loi de 2004. L'évolution de la législation donne des ressources à ceux qui voudraient porter la voix de l'eau, mais elle ne suffit pas à modifier substantiellement le comportement des acteurs locaux de l'aménagement. De même, un degré important de précision des SAGE ne constitue pas une garantie de prise en compte des enjeux de protection de l'eau dans les projets d'équipement. Il faut sans doute attendre davantage de l'argument électoral que constituent désormais les territoires de « haute qualité

environnementale », dans un contexte où les attentes apparaissent de plus en plus importantes en la matière et où les acteurs des politiques locales, élus en tête, sont prompts à brandir le drapeau vert pour valoriser leur action.

## Remerciements

50 Cette étude a bénéficié d'un financement de l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse. Nous remercions Patrice Kimmel, qui a recueilli l'essentiel des données sur la basse vallée de l'Ain et l'Arc provençal, ainsi que Myriam Campardon, qui a réalisé les cartes.

---

## Bibliographie

Benson, J. K., 1982, A Framework for Policy Analysis, dans Rogers, D. L. et D.A. Whetten (dir.), *Interorganizational Coordination : Theory, Research and Implementation*, Ames, Iowa State University Press, pp. 137-176.

Billé, R., 2006, Gestion intégrée des zones côtières : quatre illusions bien ancrées, *VertigO – la revue électronique en science de l'environnement*, 7 (3). [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/1555>

Bouleau, G. et S. Fernandez, 2012, La Seine, le Rhône et la Garonne : trois grands fleuves et trois représentations scientifiques, dans Gautier, D. et T. Benjaminsen (dir.), *L'approche Political Ecology : Pouvoir, savoir, environnement*, Quae, pp. 201-218.

Coulet, W., 1976, La notion de compatibilité en droit de l'urbanisme, *AJDA*, p. 291

Crozier, M. et E. Friedberg, 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.

Dedieu, O., 2003, L'huître et le technocrate. L'aménagement intégré du littoral face aux professions halieutiques, dans Chaussade, J. et J. Guillaume (dir.), *Pêche et aquaculture. Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, pp. 487-495.

Douillet, A.-C., 2005, Fin des logiques sectorielles ou nouveaux cadres territoriaux ?, dans Douillet, A.-C. et A. Faure (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 271-278.

Douillet, A.-C. et C. Robert, 2007, Les élus dans la fabrique de l'action publique locale, *Sciences de la société*, 71, pp. 3-24.

Dupuy, G. et J.-M. Offner, 2005, Réseau : bilans et perspective, *Flux*, 62, pp. 38-45.

Duran, P. et J.-Cl. Thoenig, 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, 46 (4), pp. 580-623.

Jobert, B. et P. Muller, 1987, *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses universitaires de France.

Lascoumes, P., 1994, *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*, Paris, La Découverte.

Lascoumes, P. et J.-P. Le Bourhis, 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures, *Politix*, 42, pp. 33-66.

March, J. G. et J. P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, The Free Press.

Massardier, G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan.

Massardier, G., 2009, La gouvernance de l'eau : entre procédure de concertation et régulation 'adhocratique'. Le cas de la gestion de la rivière Verdon en France, *VertigO – la revue électronique en science de l'environnement*, Hors série 6. [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/8993>.

Mériaux, O., 2005, Le débordement territorial des politiques sectorielles, dans Douillet, A.-C. et A. Faure (dir.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, pp. 27-32.

Merlin, P., 2000, Aménagement du territoire, in Merlin, P. et F. Choay (dir.), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, pp. 38-43

Nahrath, S. et F. Varone, 2007, Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique, dans Faure, A., J.-Ph. Leresche, P. Muller et S. Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, pp. 235-249.

Nahrath, S., F. Varone et J.-D. Gerber, 2009, Les espaces fonctionnels : nouveau référentiel de la gestion durable des ressources ?, *VertigO – la revue électronique en science de l'environnement*, 9 (1). [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/8510>.

Pierson, P., 2004, *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton, Princeton University Press.

Richard-Ferroudji, A., 2008, L'animateur de bassin versant : insuffler vie à une communauté de l'eau, *Cosmopolitiques*, 7, pp. 139-152.

Roubieu, O., 1999, *Des cadres gouvernants. Les hauts fonctionnaires des collectivités locales*, thèse de science politique, Université Paris 1

Sabatier, P. A. et H. C. Jenkins-Smith (dir.), 1993, *Policy Change and Learning : An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, Westview Press.

Smith, A. et Cl. Sorbets (dir.), 2003, *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

Terribilini, S. et F. Varone, 2004, Politiques publiques à incidence spatiale et discriminations sociales, dans Montulet, B. et V. Kaufmann (dirs.), *Mobilités, fluidités... libertés ?*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis, pp. 243-278.

Thoenig, J.-C., 1985, L'analyse des politiques publiques, dans Grawitz, M. et J. Leca (dir.), *Traité de science politique*, Paris, Presses universitaires de France, volume 4.

Vanier, M., 2008, *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica.

Varone, F., S. Nahrath et J.-D. Gerber, 2008, Régimes institutionnels de ressources et théorie de la regulation, *Revue de la régulation*, 2. [En ligne] URL : <http://regulation.revues.org/index2623.html>.

## Notes

1 L'aménagement du territoire peut être défini comme « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre [...] les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques » (Merlin, 2000). Il est clair que la notion est extrêmement polysémique (Massardier, 1996) et peut s'appliquer à de multiples interventions : projets urbains, construction de barrages, développement de réseaux de transport, etc. Il ne s'agit pas ici de la clarifier, mais de prendre acte de son caractère flou et incertain.

2 Mis en place par la loi sur l'eau de 1992, les SAGE sont élaborés par des commissions locales de l'eau (CLE) composées d'une moitié d'élus des collectivités locales, d'un quart de représentants des usagers et d'un quart de représentants de l'État, et sont approuvés par le préfet. Ils constituent des outils de planification fixant des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau à l'échelle d'un bassin versant. Depuis la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA) de 2006, ils sont composés de deux documents : un plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) de la ressource en eau définissant des objectifs prioritaires et les moyens (matériels et financiers) pour les atteindre, qui est opposable à l'administration ; et un règlement visant à assurer la réalisation des objectifs du SAGE, désormais opposable au tiers.

3 Instaurés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000, les SCoT fixent les orientations générales de l'organisation de l'espace et sont élaborés à l'initiative de groupements de communes. Ils sont composés de trois principaux documents : un rapport de présentation qui contient un diagnostic du territoire et un état initial de l'environnement (EIE) ; le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), qui exprime l'évolution souhaitée du territoire ; et le document d'orientations générales (DOG), qui définit les prescriptions permettant la mise en œuvre du PADD. Les autres documents de planification sectorielle (programmes locaux de l'habitat, plans de déplacements urbains, schémas de développement commercial, plans locaux d'urbanisme, cartes communales) doivent être compatibles avec le SCoT.

4 Selon ces auteurs, « un espace fonctionnel constitue [...] un "champ" au sein duquel se construit un problème collectif à résoudre, reconnu politiquement comme tel (c'est-à-dire au travers de luttes politiques) par divers acteurs privés et publics. Il représente ainsi le périmètre social ou géographique qui est accepté comme pertinent pour gérer ledit problème. Il fonctionne également comme l'espace politique légitime et adéquat, en termes d'efficacité présumée, pour arbitrer les rivalités entre les producteurs et les destinataires des biens et services en jeu. Plus encore, il matérialise souvent le lieu de (re)définition et de (re)distribution des droits de propriété, de disposition, d'accès et d'usage de ceux-ci » (Nahrath et Varone, 2007 : 237).

5 Quelques années avant la loi de 2004, le tribunal administratif de Lille avait déjà annulé le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de Lille qui prévoyait le passage d'une autoroute sur des champs captants participant de façon significative à l'alimentation en eau potable de l'agglomération lilloise et reconnus comme stratégiques et à préserver par le SDAGE (TA Lille 19/04/2000, Fédération Nord Nature contre Syndicat mixte pour la révision du SDAU de Lille).

6 « Une conception stricte de la compatibilité prévaut en présence de dispositions précises, le juge tendant dans cette hypothèse à rapprocher compatibilité et conformité... Par contre, une conception souple s'impose en présence de dispositions plus vagues, moins détaillées, correspondant davantage à des prévisions et des orientations qu'à des règles strictes » (Coulet, 1976 : 291).

7 Cet article se base sur les résultats d'une étude réalisée pour l'essentiel en 2010 pour l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse. Cela explique que les terrains se situent tous trois dans le périmètre d'action de l'Agence. Nous avons travaillé sur les trois sites à partir des mêmes méthodes de collecte de données : analyse systématique des productions documentaires, observations (CLE, groupes de travail, réunions publiques, etc.), travail sur coupures de presse et entretiens auprès d'acteurs de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire (Agence de l'eau, service de l'État, élus et techniciens des collectivités locales, etc.), de représentants des milieux professionnels et d'associations.

8 Les communes mentionnées au fil de l'article et situées dans les bassins versants étudiés apparaissent sur les cartes 2, 3 et 4 présentées dans la partie suivante.

9 Entretien avec la directrice du syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc (mars 2010).

10 SAGE de l'Arc, *Synthèse du processus*, avril 2000

11 SAGE de l'Arc, Annexe 1 : « Les démarches engagées »

12 Pour l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse, l'Ain est une rivière qui divague, notamment à proximité de sa confluence avec le haut Rhône (en amont de Lyon), perçu comme un fleuve « sauvage ». Co-construite par des savoirs scientifiques et des mobilisations écologistes en réaction à la politique des barrages des années 1970, cette conception finit par s'institutionnaliser par le biais du conseil scientifique de l'Agence au début des années 1990 (Bouleau et Fernandez, 2012)

13 Le programme Life Nature est l'instrument financier de l'Union européenne permettant de soutenir des projets dédiés à la conservation de la nature. Il vise plus particulièrement l'application des directives européennes « Oiseaux » et « Habitats » et le financement du réseau Natura 2000, dont une zone a été établie dans la basse vallée de l'Ain.

14 Le Life Nature représentait 1,7 million d'euros contre environ 17 millions pour le contrat de bassin.

15 Entretien avec Olivier Guirou, président de la CLE de l'Arc et maire de La Fare-les-Oliviers (mars 2010).

16 Entretien avec la directrice du SABA.

17 Entretien avec un responsable de la police de l'eau à la DDTM des Bouches-du-Rhône (mars 2010).

18 Entretien avec l'ancien directeur du SABA. Il s'agit là d'une tendance plus générale : « *Le taux de suivi par les procureurs est ridiculement bas. Plus de 90 % des PV qui sont mis au titre de la police de l'eau sont classés sans suite et sont mis à la poubelle. Ils n'ont pas le temps. Entre une petite vieille qui se fait agresser, un gosse qui a disparu et un agriculteur qui balance des trucs dans un ruisseau et fait mourir des poissons, il n'y a pas photo...* » Entretien avec un responsable de la police de l'eau dans l'Hérault (octobre 2009).

19 « *Des fois même un peu trop : à l'époque, sur Aix, la moindre chose se traduisait par une compensation des bassins de rétention* ». Entretien avec l'ancien directeur du SABA, aujourd'hui directeur de l'Agence régionale pour l'environnement (mars 2010).

20 Entretien avec O. Guirou.

21 Entretien avec la directrice du SABA.

22 Entretien avec un technicien de la mission SCoT du Pays d'Aix (mars 2010).

23 Entretien avec une chargée de mission du SIVU de la basse vallée de l'Ain (janvier 2010).

24 *Idem*.

25 Entretien avec Marie-Béatrice De Vecchi, maire de Saint-Alban et déléguée à la communauté de communes Bugey-vallée de l'Ain (mars 2010).

26 Il s'agit d'un vaste complexe hippique avec des pistes de course, des bâtiments et une école vétérinaire. Cet équipement a été inauguré en juin 2009.

27 Un appel à projet national a été lancé en 2005 par la DATAR à l'issue duquel le SMBT a été retenu. La GIZC est un outil promu au niveau international et par l'Union européenne qui vise à promouvoir une gestion prenant en compte les enjeux à la fois terrestres et marins, naturels, économiques et sociaux d'une zone littorale définie comme un territoire cohérent. Pour une approche critique, voir Billé, 2006.

28 Les pêcheurs professionnels et les conchyliculteurs sont bien représentés au sein de la CLE avec 4 sièges sur les 16 que compte le collège des représentants des usagers.

29 *Syndicat mixte Bassin de Thau Infos*, n° 6, mai 2010

30 Entretien avec un chargé de mission du SMTB (octobre 2009).

31 *Idem*.

32 EPCI : établissement public de coopération intercommunale.

33 « L'acteur clé [du SAGE], c'est l'animateur. Ce qui m'a ouvert les yeux, c'est un projet récemment à [X]. Il y a un projet de plate-forme de stockage de bois avec un barrage qui va noyer une zone humide. C'est une zone en difficultés, donc c'est un projet intelligent du point de vue économique, très porté politiquement. On nous a carrément demandé de ne pas instruire ce dossier ! On a écrit au SAGE [...], il n'a rien trouvé à redire. Dans ces cas-là, le SAGE devient presque l'acteur de sa propre mort... L'animateur n'a pas su résister à la pression, n'en avait pas les moyens, n'a pas compris qu'il fallait passer le projet en CLE. Je ne verrais pas [l'animateur du SAGE bassin de Thau] se planter là-dessus. Mais c'est aussi parce qu'il est soutenu ». Entretien avec un responsable de la police de l'eau dans l'Hérault (octobre 2009).

34 Il faudrait également insister sur le rôle des hauts fonctionnaires territoriaux (Roubieu, 1999), et notamment des responsables des structures de gestion, dans les réflexions entourant les opérations de traduction entre domaines d'action, les élus ayant surtout tendance à valider et à valoriser/diffuser des accords entre acteurs et intérêts contradictoires (Douillet et Robert, 2007).

35 Il ne faut pas pour autant négliger l'importance des biographies, qui peuvent conduire les élus à s'intéresser à telle ou telle question. Le cas d'Y. Pietrasanta, docteur en physique, ancien professeur à l'École nationale supérieure de chimie de Montpellier et élu d'une commune conchylicole, est là pour le rappeler.

36 En témoignent les échanges qui ont eu lieu dans le cadre de la journée du dernier Forum mondial de l'eau consacrée à « La lagune de Thau : une démarche exemplaire de gestion intégrée en Méditerranée » (Sète, 15 mars 2012).

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Sylvain Barone, « SCoT est-il plus SAGE ? », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 Numéro 2 | septembre 2012, mis en ligne le 20 septembre 2012, consulté le 27 décembre 2012. URL : <http://vertigo.revues.org/12460> ; DOI : 10.4000/vertigo.12460

---

### ***À propos de l'auteur***

#### **Sylvain Barone**

Chargé de recherche en science politique, Irstea, UMR G-EAU, 361 rue Jean-François Breton, 34 196 Montpellier Cedex, France, Courriel : [sylvain.barone@irstea.fr](mailto:sylvain.barone@irstea.fr)

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumés***

Les politiques d'aménagement du territoire ont un impact direct sur la ressource en eau et les milieux aquatiques. C'est la raison pour laquelle il est exigé, depuis la loi française du 21 avril 2004, que les schémas de cohérence territoriale (SCoT), qui déterminent les orientations générales de l'organisation de l'espace local, soient compatibles avec les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui fixent des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur, de protection quantitative et qualitative de la ressource en eau à l'échelle du bassin versant. Mais qu'en est-il dans la pratique ? À partir de trois terrains français contrastés (Arc provençal, basse vallée de l'Ain et bassin de Thau), nous observons que le degré d'articulation entre SAGE et SCoT est extrêmement variable selon les endroits et cherchons à rendre compte de ces différences. À l'issue de notre enquête, il apparaît que

l'évolution de la législation ne constitue pas en soi une garantie de meilleure prise en compte de l'eau dans l'aménagement du territoire. Cette prise en compte dépend beaucoup plus de la manière dont est défini l'intérêt général local en fonction de compromis validés et diffusés par les acteurs politiques dominants au sein des territoires concernés.

Spatial planning policies have a direct impact on water resources and aquatic ecosystems. That is why it is required, since the 21 April 2004 French Act, that local development plans (*schémas de cohérence territoriale* – SCoT), which determine global orientations on local space organization, be compatible with water management plans (*schémas d'aménagement et de gestion des eaux* – SAGE), which set general objectives on the uses, promotion and quantitative and qualitative protection of water resources at a river basin scale. But what can be observed in practice ? Drawing on three contrasted territorial cases (Provençal Arc, Ain lower valley and Thau basin), we noticed that the degree of connection between SAGE and SCoT is extremely variable from one case to another and we tried to explain these differences. In the end, it seems that the evolution of legislation does not guarantee in itself that water issues would be more taken into account in spatial planning policies. This consideration of water issues over all depends on the way in which local general interest is defined according to agreements formalized and spread by dominant political actors in the concerned territories.

### ***Entrées d'index***

***Mots-clés*** : gestion de l'eau, aménagement du territoire, schémas de planification, espaces fonctionnels, articulation entre domaines d'action, action publique locale

***Keywords*** : water management, spatial planning, planning documents, functional spaces, articulation between policy fields, local public policy