



Coordination SCoT-SAGE : quels enseignements ?

- Action 30 du partenariat AE-RM&C / Cemagref -

Rapport d'étude

Novembre 2010

Sylvain Barone, chargé de recherche en science politique, et Patrice Kimmel, CDD
Cemagref (UMR G-EAU), Montpellier

- Sommaire -

<i>Synthèse de l'étude</i>	p. 3
Liste des sigles utilisés.....	p. 5
Introduction	p. 6
Problématique de l'étude	
SAGE et SCoT : un bref rappel	
Hypothèses	
Trois études de cas	
Méthodologie	
1. Trois cas contrastés	p. 10
1.1. <i>Présentation des terrains d'étude</i>	p. 10
1.1.1. Le bassin de l'Arc	
1.1.2. Le bassin de la basse vallée de l'Ain	
1.1.3. Le bassin de Thau	
1.2. <i>Enjeux et outils de la gestion locale de l'eau</i>	p. 12
1.2.1. Arc provençal : gérer les inondations	
1.2.2. Basse vallée de l'Ain : EDF, les pêcheurs et la gestion de l'eau	
1.2.3. Bassin de Thau : maintenir les activités « traditionnelles »	
2. Quelle coordination entre SAGE et SCoT ?	p. 17
2.1. <i>Bassin de l'Arc : une coordination faible</i>	p. 17
2.2. <i>Basse vallée de l'Ain : une coordination relative</i>	p. 19
2.3. <i>Bassin de Thau : une coordination poussée</i>	p. 22
3. Rendre compte des différences observées	p. 26
3.1. <i>Le facteur « temps »</i>	p. 26
3.2. <i>Les cadrages territoriaux</i>	p. 27
3.3. <i>Le facteur institutionnel</i>	p. 27
3.4. <i>Le facteur politique</i>	p. 28
Conclusion	p. 30

Synthèse de l'étude

Les antagonismes entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, ainsi que la position traditionnellement dominée de la gestion de l'eau, sont relativement connus. Or, la manière dont est pensé localement l'aménagement du territoire a des conséquences sur les milieux aquatiques. Il est donc important d'évaluer la place qu'occupent aujourd'hui les politiques de l'eau face aux politiques d'aménagement et de voir si celles-ci sont construites de manière articulée. L'articulation entre ces deux domaines est ici analysée à travers les rapports entre schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et schéma de cohérence territoriale (SCoT) – ce dernier devant être compatible avec le premier depuis la loi du 21 avril 2004. L'étude vise principalement à **qualifier ce que l'existence d'un SAGE et son articulation aux procédures d'aménagement du territoire permet d'atteindre de manière concrète** et, ce faisant, de voir si cette articulation est effectivement plus importante depuis la mise en œuvre de la loi de 2004. Elle s'attache notamment à répondre aux questions suivantes : **1/ Comment sont articulées les démarches SAGE et SCoT et leurs contraintes respectives sur les terrains d'étude choisis ? ; 2/ Quels enseignements en tirer ?**

Nous avons examiné les rapports SAGE-SCoT dans trois terrains, tous situés dans le bassin Rhône-Méditerranée : le **bassin de l'Arc provençal**, la **basse vallée de l'Ain** et le **bassin de Thau**. Ces terrains présentent une certaine diversité : le premier est une rivière méditerranéenne sujette aux inondations et comprenant une partie agricole et une partie urbanisée (autour d'Aix-en-Provence) ; le second constitue la partie aval d'une rivière sur laquelle sont situés des barrages et où la maïsiculture représente une activité importante ; le troisième est une lagune (autour de Sète) marquée notamment par des activités de conchyliculture et de pêche. Les enjeux de la gestion locale de l'eau apparaissent donc contrastés. Cette diversité s'applique également à la manière dont ces territoires planifient et instrumentent la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire. Dans le bassin de Thau, SAGE et SCoT se superposent géographiquement et font l'objet d'une élaboration concomitante. Dans la basse vallée de l'Ain, il n'existe pas de superposition géographique SAGE-SCoT, mais le SAGE et le SCoT principal ont été réalisés simultanément. Dans le bassin de l'Arc, il n'existe pas de superposition, que ce soit dans le temps ou dans l'espace, entre le SAGE et le principal SCoT de la zone, actuellement en cours d'élaboration.

Il ressort de l'étude que la coordination entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, telle qu'elle transparait dans l'analyse des interactions SAGE-SCoT, est extrêmement variable : **faible dans le bassin de l'Arc provençal, relative dans la basse vallée de l'Ain et poussée dans le bassin de Thau** :

- Dans le bassin de l'Arc, la coordination est difficile à établir dans la mesure où un SAGE est en cours depuis une dizaine d'années et que plusieurs SCoT sont en construction sur différentes parties du bassin. Cependant, on observe qu'il existe peu d'interactions entre techniciens du SAGE et du SCoT le plus important de la zone. Par ailleurs, l'autre SCoT est davantage tourné vers la gestion de l'eau dans l'étang de Berre que dans le bassin de l'Arc.

- Dans la basse vallée de l'Ain, le SAGE (2001) est explicite sur les orientations jugées souhaitables en matière d'aménagement. Réciproquement, le SCoT (2002) intègre un certain nombre de problématiques « eau ». L'articulation entre SAGE et SCoT existe donc sur le papier en dépit d'un cadrage territorial très différent. L'élaboration concomitante des schémas, l'implication d'élus d'envergure et l'étroite collaboration des techniciens n'y sont pas étrangères. Toutefois, cette articulation sera en partie perdue de vue au moment de la mise en œuvre des schémas (grignotage de la zone sanctuaire, maintien des pratiques agricoles en vigueur, etc.).

- Dans le bassin de Thau, la gestion de l'eau est très largement prise en compte dans le projet de SCoT, dont la première priorité est de construire un territoire de haute qualité environnementale où les activités de conchyliculture et de pêche restent prioritaires. Plusieurs facteurs favorables interviennent ici : SAGE et SCoT sont réalisés simultanément au sein d'un même périmètre ; ces démarches sont animées par des techniciens appartenant au même syndicat mixte ; l'eau occupe une place déterminante dans la vie économique et sociale locale si bien que sa « voix » est portée de manière active par des élus importants.

Quatre types de facteurs permettent de rendre compte des différences observées :

- Le facteur « temps » intervient d'abord dans le moment retenu pour réaliser, de manière concomitante ou décalée, les procédures SAGE et SCoT. De ce point de vue, il semble que la conduite simultanée de ces deux procédures est plutôt un facteur favorable à une meilleure coordination. Le moment choisi renvoie lui-même à plusieurs facteurs : évolution du cadre législatif, logique de « coup parti », ouverture de « fenêtres d'opportunité » ou encore volonté politique de faire coïncider les démarches. De plus, un certain nombre de contraintes contribuent, notamment sous l'influence de l'Union européenne, à renforcer le poids de la gestion de l'eau face aux autres filières. L'évolution du cadre législatif, qui peut certes toujours être manipulé, apporte tendanciellement des ressources supplémentaires à ceux qui souhaiteraient établir une coordination entre SAGE et SCoT.

- Les cadres territoriaux du SAGE et du SCoT coïncident rarement. Un SAGE peut regrouper des communes impliquées dans différents SCoT. 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 cadrage territorial des périmètres peut également aboutir à ce qu'une problématique « eau » extérieure au bassin objet du SAGE « écrase » les priorités définies dans le SAGE. En outre, même lorsque les périmètres SAGE et SCoT coïncident, comme dans le bassin de Thau, l'équilibre est toujours fragile. Par exemple, ce dernier peut être remis en cause par la fusion entre une intercommunalité située à l'intérieur du bassin et une autre située à l'extérieur.

- Le facteur institutionnel : le fait de confier l'élaboration d'un SAGE et d'un SCoT à la même organisation semble favoriser une meilleure coordination. Les deux procédures peuvent être portées par deux structures différentes, et pourtant faire l'objet d'une prise en compte mutuelle. Toutefois, la logique institutionnelle favorise la production d'une vision partagée. Un facteur déterminant réside dans la figure de l'animateur de SAGE. Sa personnalité, ses compétences et la manière dont il entre en relation avec les autres acteurs lui permettent plus ou moins bien de « porter la voix » de l'eau. En même temps, cette capacité dépend fortement de l'appui politique dont il peut ou non bénéficier.

- Le facteur politique : 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 gestion de l'eau et aménagement du territoire qui se joue pour l'essentiel au niveau politique. D'une part, l'implication dans la gestion de l'eau et le poids politique des élus impliqués n'est pas neutre. D'autre part, la mise en priorités de l'action publique n'est pas partout la même. Or, la manière dont sont régulés localement les conflits entre intérêts sociaux (ce que l'on peut appeler l'« intérêt général local ») a une influence déterminante sur l'articulation entre SAGE et SCoT. Cette variable occupe d'ailleurs un statut particulier dans la mesure où elle apporte un éclairage de portée générale et émerge par épuisement successif des autres facteurs.

List des sigles :

BUCOPA (SCoT, syndicat mixte) : Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain
BVA : basse vallée de l'Ain
CABT : communauté d'agglomération du bassin de Thau
CCNBT : communauté de communes du Nord bassin de Thau
CLE : commission locale de l'eau
CPA : communauté du pays d'Aix
DATAR : délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DCE (2000) : directive-cadre européenne sur l'eau
DDA : direction départementale de l'Agriculture
DDE : direction départementale de l'Equipement
DDTM : direction départementale des territoires et de la mer
DERU (1991) : directive européenne « eaux résiduaires urbaines »
DOG (SCoT) : document d'orientations générales
DREAL : direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EDF : Electricité de France
EIE : état initial de l'environnement
EPCI : établissement public de coopération intercommunale
GIZC : gestion intégrée des zones côtières
LEMA (2006) : loi sur l'eau et les milieux aquatiques
MISE : mission inter-services de l'eau
PADD (SCoT) : projet d'aménagement et de développement durable
PAGD (SAGE) : plan d'aménagement et de gestion des eaux
PDU : plan de déplacements urbains
PLH : programme local de l'habitat
PLU : plan local d'urbanisme
POS : plan d'occupation des sols
RM&C (Agence de l'eau) : Rhône-Méditerranée et Corse
SABA : syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc
SAGE : schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCoT : schéma de cohérence territoriale
SDAGE : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SDAU : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SIC (Natura 2000) : site d'intérêt communautaire
SIG : système d'information géographique
SIVU : syndicat intercommunal à vocation unique
SMBT : syndicat mixte du bassin de Thau
SRU (loi) : solidarité et renouvellement urbains
UE : Union européenne
UPRA : union des pêcheurs de la rivière d'Ain
ZPS (Natura 2000) : zone de protection spéciale

INTRODUCTION

La quatrième des huit orientations du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée 2010-2015 est « Gestion locale et aménagement du territoire : organiser la synergie des acteurs pour la mise en œuvre de véritables projets territoriaux de développement durable ». Sur cette question, l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée et Corse a été pilote en favorisant la convergence des outils de gestion de l'eau et de planification du territoire, notamment entre schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et schémas de cohérence territoriale (SCoT). Les « Rencontres de l'aménagement du territoire et de l'eau », qu'elle co-organise, témoigne de son souci de penser la coordination entre ces deux domaines d'action publique.

Celui-ci se traduit, dans le SDAGE, par un certain nombre de préconisations : « Les SAGE doivent a minima permettre de lister les questions que l'aménageur doit se poser pour prendre en compte les enjeux de l'eau sur le territoire » ; « Les documents de planification dans le domaine de l'urbanisme [...] doivent permettre de maîtriser : la satisfaction des différents usages de l'eau avec une priorité pour l'eau potable / les rejets ponctuels et diffus et leurs impacts sur la qualité du milieu récepteur / le risque d'inondation et la gestion des eaux pluviales / l'artificialisation des milieux et la préservation des milieux aquatiques et des zones humides » (disposition 4-07 « Intégrer les différents enjeux de l'eau dans les projets d'aménagement du territoire »). Ce souci transparaît également dans la septième orientation « Atteindre l'équilibre quantitatif en améliorant le partage de la ressource en eau et en anticipant l'avenir », où l'une des dispositions (7-09) est intitulée « Promouvoir une véritable adéquation entre aménagement du territoire et la gestion des ressources en eau ».

Problématique de l'étude

Les antagonismes entre gestion de l'eau et aménagement du territoire¹, ainsi que la position traditionnellement dominée de la gestion de l'eau, sont relativement connus². Or, la manière dont est pensé localement l'aménagement du territoire a des conséquences sur l'eau : certains équipements peuvent nuire à la qualité des eaux, l'urbanisation conduit à l'imperméabilisation des sols et accroît les risques d'inondations, etc. Il est donc important d'évaluer la place qu'occupent aujourd'hui les politiques de l'eau face aux politiques d'aménagement du territoire et de voir si celles-ci sont construites de manière articulée et cohérente.

L'articulation entre ces deux domaines est ici analysée à travers les rapports entre SAGE et SCoT. L'étude vise principalement à qualifier ce que l'existence d'un SAGE et son articulation aux procédures d'aménagement du territoire permet d'atteindre de manière concrète. Elle s'inscrit dans un contexte renouvelé depuis la loi du 21 avril 2004 (qui dispose que le SCoT doit être compatible avec le SAGE), lequel conduit à s'interroger sur l'évolution effective du rapport de domination entre politiques de gestion de l'eau et d'aménagement du territoire. L'étude s'attache notamment à répondre aux questions suivantes :

- 1/ Comment sont articulées les démarches SAGE et SCoT et leurs contraintes respectives sur les terrains d'étude choisis ?
- 2/ Quels enseignements en tirer ?

¹ L'aménagement du territoire est une « notion polysémique » pouvant s'appliquer à de multiples interventions. Cf. Massardier, G., 1996, *Expertise et aménagement du territoire. L'État savant*, Paris, L'Harmattan. Il ne s'agit pas ici de clarifier cette notion, mais de prendre acte de son caractère flou et incertain.

² Nancy, J.-B., Mermet, L., 2003, « Nouvelles justifications pour une gestion spatiale de l'eau », *Natures, Sciences, Sociétés*, 11, pp. 135-145.

S'appuyant sur plusieurs retours d'expériences, cette étude permettra d'apporter aux SAGE futurs ou en cours d'élaboration des exemples de ce qui est ou non contraignant ou dissuasif pour l'aménagement et de la manière dont la gestion de l'eau peut ou non influencer les procédures d'aménagement.

SAGE et SCoT : un bref rappel

Instaurés par la loi sur l'eau de 1992, les SAGE sont élaborés par des commissions locales de l'eau (CLE) composées d'une moitié de représentants des collectivités locales, d'un quart de représentants des usagers et d'un quart de représentants de l'Etat, 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. Le PAGD est opposable à l'administration.
- un règlement visant à assurer la réalisation des objectifs du SAGE et désormais opposable au tiers.

Instaurés par la loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) de 2000, les SCoT fixent quant à eux les orientations générales de l'organisation de l'espace et sont élaborés à l'initiative de communes ou groupements de communes. Ils visent notamment à mettre en cohérence les politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacement ou encore d'équipements commerciaux. Le SCoT est composé 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 (dans le respect des principes du développement durable) ; 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.

L'article L 122-1 du Code de l'Urbanisme modifié par la loi du 21 avril 2004 dispose que le SCoT et les autres documents d'urbanisme « doivent être 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 SDAGE (...) ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les SAGE en application de l'art. L 212-3 [du Code de l'Environnement] »¹. Cet article précise également que « lorsqu'un de ces documents [SAGE ou SDAGE] est approuvé après l'approbation d'un SCoT, ce dernier doit, si nécessaire, être rendu compatible dans un délai de trois ans ». Le SAGE doit lui-même être compatible avec le SDAGE. La chaîne de compatibilité est donc la suivante : SDAGE > SAGE > SCOT > PLU, PLH, PDU...

Hypothèses

En dépit de ce qu'avance la législation sur la compatibilité entre SAGE et SCoT, l'articulation entre gestion de l'eau et aménagement du territoire fait place à une variété de situations impliquant d'aller voir au-delà des textes. A ce titre, si la législation peut susciter des évolutions allant dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'eau, il n'est pas exclu que la gestion des milieux aquatiques soit la variable d'ajustement de l'aménagement. Cela serait le cas si l'obligation de compatibilité n'était pas respectée, si le SAGE était ignoré ou s'il était lui-même aménagé afin de permettre à certains équipements ou projets d'aménagement de se développer.

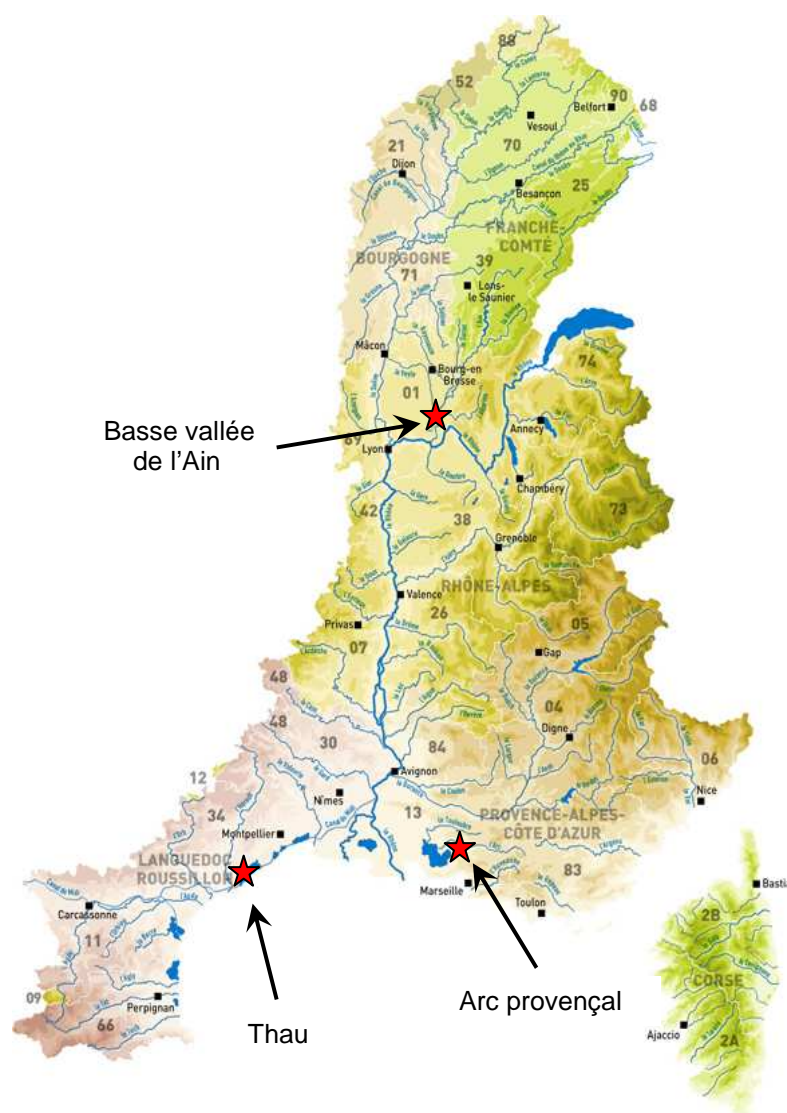
¹ Il faut distinguer compatibilité et conformité. Contrairement à la conformité qui exclut toute différence, la compatibilité exige simplement qu'il n'y ait pas de contradiction majeure vis-à-vis des objectifs généraux. Lorsqu'il examine la compatibilité, le juge cherche avant tout à savoir si la décision a été prise ou non « dans l'esprit du SAGE ».

A partir de cette idée générale, nous formulons deux hypothèses. La première est que la concomitance entre les calendriers et la superposition des périmètres de SAGE et de SCoT sont favorables aux échanges entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, l'existence d'un porte-parole de l'eau (CLE, animateur de SAGE...) permettant notamment d'éviter des faits accomplis du côté de l'aménagement. La seconde hypothèse est que la coordination entre SAGE et SCoT se fait d'autant mieux que l'eau occupe une place importante dans la définition de l'« intérêt général local » et qu'elle constitue, de ce fait, une ressource politique de premier ordre pour des élus locaux qui considèrent habituellement la production d'équipements comme plus rentable électoralement.

Trois études de cas

Nous avons examiné les rapports SAGE-SCoT dans trois terrains, tous situés dans le bassin Rhône-Méditerranée, et choisis en fonction de leurs différences et de leurs expériences en matière d'articulation entre gestion de l'eau et aménagement du territoire : le bassin de l'Arc provençal, la basse vallée de l'Ain et le bassin de Thau.

Ces terrains présentent une certaine diversité : le premier est une rivière méditerranéenne sujette aux inondations et comprenant une partie agricole (en amont) et une partie urbanisée (en aval, autour d'Aix-en-Provence) ; le second constitue la partie aval d'une rivière sur laquelle sont situés des barrages et où la maïsiculture représente une activité importante ; le troisième est une lagune (dont la ville principale est Sète) marquée notamment par des activités de conchyliculture et de pêche. Cette diversité s'applique également à la manière dont ces territoires planifient et instrumentent la gestion de l'eau et l'aménagement. Dans le bassin de Thau, SAGE et SCoT se superposent géographiquement et font l'objet d'une élaboration concomitante, cas pour l'instant unique en France. Dans la basse vallée de l'Ain, il n'existe pas de superposition géographique SAGE-SCoT, mais le SAGE et le document tenant lieu de SCoT principal ont été réalisés simultanément entre la fin des années 1990 et le début des années 2000. Dans le bassin de l'Arc, il n'existe pas de superposition, que ce soit dans le temps ou dans l'espace, entre le SAGE et le principal SCoT de la zone, actuellement en cours d'élaboration. C'est en raison de cette diversité, et notamment pour saisir l'origine et tester l'influence de ces superpositions, que ces terrains ont été choisis¹.



Carte 1 – Les trois terrains d'étude

¹ Les informations sur la basse vallée de l'Ain et l'Arc provençal ont été recueillies par Patrice Kimmel, qui a été recruté grâce à un financement de l'Agence de l'Eau RM&C. Sylvain Barone a travaillé sur le bassin de Thau.

Méthodologie

L'enquête repose sur une pluralité de méthodes de collecte de données. Le matériau empirique est principalement constitué d'entretiens auprès d'acteurs de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire (Agence de l'eau RM&C, DREAL, élus locaux, techniciens des collectivités territoriales et des intercommunalités, etc.), de représentants des milieux professionnels et d'associations. Nous avons également analysé systématiquement les productions documentaires et suivi un certain nombre de réunions (CLE, groupes de travail, réunions d'information, etc.). Afin de rendre les données comparables, le protocole d'enquête a été mis en œuvre de manière parallèle et identique sur les trois terrains d'étude.

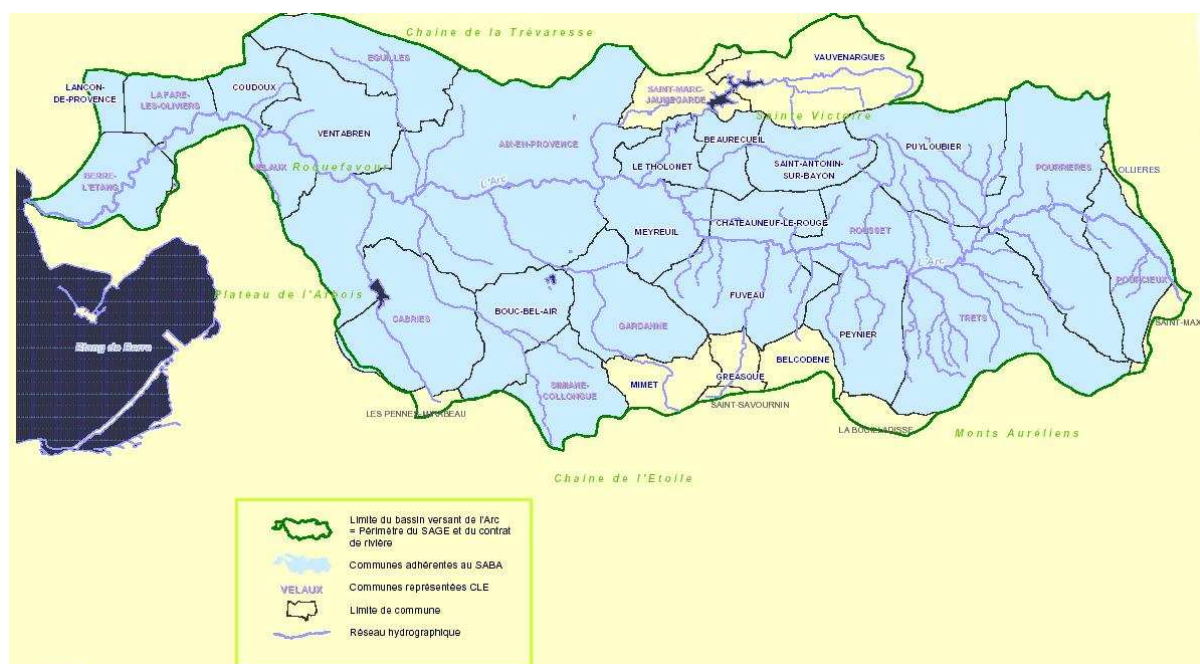
1. TROIS CAS CONTRASTES

Après avoir présenté succinctement nos trois terrains d'étude, nous nous intéresserons de plus près aux enjeux et aux outils de la gestion locale de l'eau.

1.1. Présentation des terrains d'étude

1.1.1. Le bassin de l'Arc

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 cours d'eau traverse deux départements de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le Var et les Bouches-du-Rhône. Mais il est presque totalement localisé dans ce dernier, qui regroupe 28 des 30 communes du bassin. 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). Il agrège cinq portions d'espace aux caractéristiques différentes : le haut bassin (une vaste 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), le pays minier (la mine étant aujourd'hui fermée), drainé par la Luynes, qui est un affluent de l'Arc (marqué par les activités du bassin économique de Gardanne) et le bassin de la Jouïne, qui est un autre affluent de l'Arc (caractérisé par une forte pression de l'urbanisation).



Carte 2 – Le bassin de l'Arc

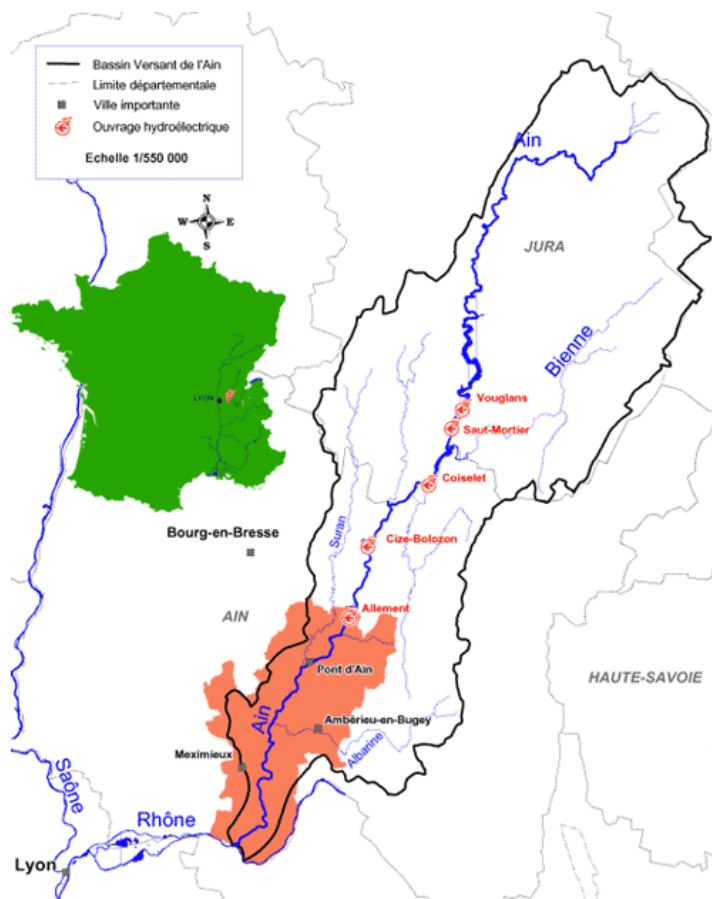
L'Arc a un régime hydrologique fortement dépendant des précipitations : ses petits affluents peuvent très vite se transformer en torrents générateurs de dégâts. La bonne qualité de l'eau observée à la source se dégrade rapidement vers l'aval. On recense deux nappes souterraines principales : la nappe d'Aix-Gardanne et la nappe de Berre. Cette dernière subit une pollution à l'azote et aux pesticides causée au premier chef par l'agriculture. Il existe localement une activité de pêche de loisir. La baignade est très peu

pratiquée en raison de la qualité de l'eau. De manière générale, on remarque une faible appropriation du cours d'eau par la population, nombre d'habitants des communes traversées par l'Arc ne le connaissant pas¹. Une des raisons évoquées, outre la pollution de l'eau, est le statut en majorité privé des berges.

1.1.2. Le bassin de la basse vallée de l'Ain

La rivière d'Ain prend sa source sur le plateau de Nozeroy dans le Haut-Jura et se jette dans le Rhône après un parcours de 195 km. Elle traverse ainsi deux départements : le Jura et l'Ain. Les 142 premiers kilomètres constituent la partie amont. Les principales activités sont ici essentiellement agricoles. Le cours d'eau voit très vite son débit naturel impacté par les ouvrages hydroélectriques présents plus en aval mais toujours dans le département du Jura. Le barrage de Vouglans est le premier et le plus important chaînon d'une série de cinq retenues artificielles. Cette chaîne de barrages conditionne tout le fonctionnement hydrologique de la rivière. Ces ouvrages sont gérés par EDF. Ils constituent à la fois la première source d'électricité du territoire, le vivier d'un nombre relativement important d'emplois et des lieux de tourisme (en particulier le lac de Vouglans, troisième plus grand réservoir artificiel français).

La partie aval, ou « basse vallée de l'Ain » (BVA), 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, composée de 34 communes. L'activité dominante au sein de cet espace est l'agriculture, et notamment la maïsiculture. Cette activité a de grands besoins en eau, surtout en été pour l'irrigation. 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 de la plaine de l'Ain regroupant une quarantaine d'entreprises). L'eau y est d'assez bonne qualité. Les usages de la rivière sont assez variés, avec en particulier des activités de pêche de loisir, de baignade et de canoë-kayak.



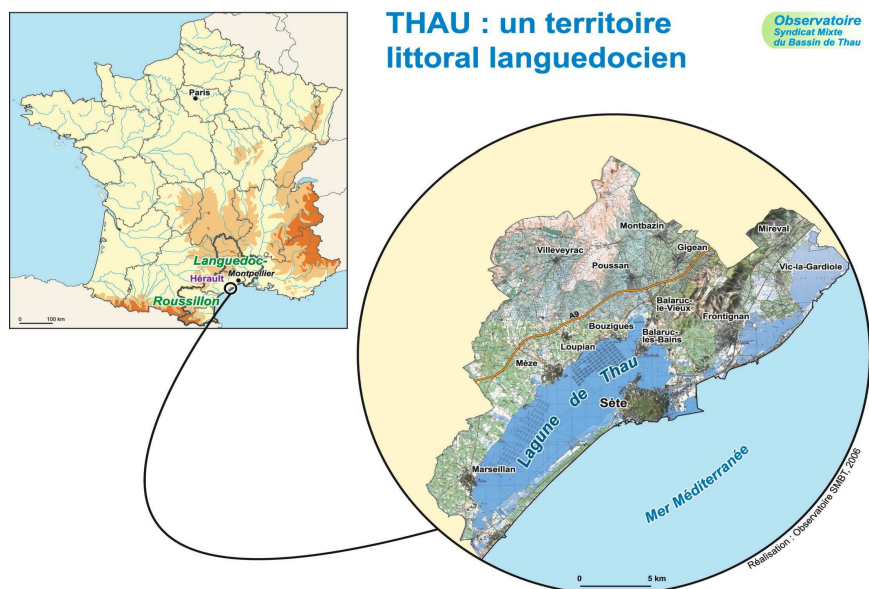
Carte 3 – Le bassin de la basse vallée de l'Ain

1.1.3. Le bassin de Thau

Le bassin de Thau tire son nom d'une 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). Ces intercommunalités se sont

¹ Entretien avec une chargée de mission de l'Agence de l'eau RM&C, délégation de Marseille (février 2010).

associées au sein d'un même syndicat mixte chargé notamment de gérer l'eau et l'aménagement du territoire. Son armature urbaine principale, qui regroupe la majorité de la population du bassin, est organisée au sein du triangle formé par Sète (ville la plus importante du territoire), Frontignan et Balaruc. Le Nord est plus rural et agricole, même si la frange Est du territoire est fortement tournée vers Montpellier, comme l'indiquent les flux de voyageurs quotidiens. 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).



Carte 4 – Le bassin de Thau

Les principales activités économiques du bassin sont liées à l'eau avec, en particulier, une importante activité de conchyliculture (700 producteurs et 2 000 emplois directs) et de pêche (à la fois lagunaire et en mer). Le tourisme est une autre activité importante, essentiellement durant la période estivale. Les thermes de Balaruc-les-Bains attirent plusieurs dizaines de milliers de curistes chaque année. Par ailleurs, le territoire reste marqué par l'agriculture, en particulier la viticulture, la majorité de ses terres étant couvertes de vignes. On note également quelques implantations industrielles au sein du triangle urbanisé. Outre les activités économiques liées à l'eau, la lagune est marquée par des usages de loisirs (navigation de plaisance, kitesurf, plongée, etc.). Enfin, l'alimentation en eau potable est assurée par une source située au sein du territoire (Issanka), mais aussi et surtout par deux sources externes (nappe alluviale de l'Hérault et pli Ouest de Montpellier).

1.2. Enjeux et outils de la gestion locale de l'eau

1.2.1. Arc provençal : gérer les inondations

Le territoire a connu des crues à répétition dans les années 1970 (1972, 1973, 1976, 1978), celle ayant le plus marqué les esprits restant celle de 1978. L'Arc se trouve 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* »¹. Cette situation a incité les riverains à signer des pétitions et organiser des manifestations. Les élus cherchèrent à se regrouper selon une logique de bassin, notamment ceux des communes riveraines, qui créèrent le syndicat d'aménagement du bassin de l'Arc (SABA). Au départ il s'agissait d'un syndicat d'étude dont la DDA assurait le secrétariat. Ce n'est qu'en 1982 que le SABA est

¹ Entretien avec la directrice du SABA (mars 2010).

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. Ce contrat a été 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 de Peynier, mais aussi conseiller général et ancien conseiller régional) fit procéder au recrutement d'un technicien dont la première mission a été de conclure le contrat de rivière.

En 1992, quand la loi sur l'eau est adoptée, le SABA se présente rapidement comme candidat à ce nouvel outil, très porté par l'Agence de l'eau. La préfecture mettra quatre ans à valider le périmètre du SAGE et la composition de la 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 ce 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. Un autre facteur important a été les inondations qui frappèrent Aix-en-Provence en 1993 (un mort) et en 1994. Celles-ci ont fortement incité les élus à se saisir de ce nouvel outil.

Dans le cadre de l'élaboration du SAGE, les acteurs se sont largement positionnés par rapport à la problématique de l'urbanisation du bassin versant et ses deux corollaires : l'imperméabilisation des sols et l'aggravation de la pollution. On retrouve ces deux thèmes majeurs parmi les trois axes principaux du SAGE tel qu'il a été approuvé par la CLE : « *La maîtrise du risque inondation [...] est la priorité vécue et ressentie du bassin de l'Arc* »¹ ; « *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* »². 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 des 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.

Au titre de la mise en œuvre du SAGE, un premier contrat de rivière a été mis en œuvre sur l'Arc de 1984 à 1989 pour faire face aux crues. Depuis, le SAGE a été approuvé et il a été décidé qu'un deuxième contrat de rivière viendrait mettre en œuvre les préconisations de ce schéma. Ce projet de contrat est actuellement en cours d'élaboration avec pour ambition de traduire de manière opérationnelle les préconisations réglementaires du schéma. Enfin, plusieurs zones Natura 2000³ ont été établies sur le périmètre du SAGE : la zone de protection spéciale (ZPS) du Plateau de l'Arbois, celle de Garrigues de Lançon et Chaînes alentour, celle de la montagne Sainte-Victoire et le site d'intérêt communautaire (SIC) de la montagne Sainte-Victoire – forêt de Peyrolles – montagne des Ubacs – montagne d'Artigues.

1.2.2. Basse vallée de l'Ain : EDF, les pêcheurs et la gestion de l'eau

Suite aux événements de mortalité piscicole qui eurent lieu lors des étés 1983 et 1986, un conflit émergea entre les pêcheurs de loisir et EDF, les agriculteurs étant plus ou moins visés mais 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

¹ SAGE de l'Arc, *Synthèse du processus*, avril 2000

² SAGE de l'Arc, Annexe 1 : « Les démarches engagées »

³ Le réseau Natura 2000 regroupe l'ensemble des sites désignés au titre de la directive Oiseaux (1979), qui vise la protection et la gestion des populations d'espèces d'oiseaux sauvages, et de la directive Habitats (1992), qui vise la conservation des habitats naturels ainsi que des espèces de faune et de flore sauvages. Une zone Natura 2000 a été établie dans la basse vallée de l'Ain.

création d'une « Cellule d'alerte » réunissant les principaux acteurs concernés : les services de l'Etat chargés de piloter l'instance (la DDE 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'Etat, 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-Etat). Celle-ci stipule que pendant la période de reproduction de la truite et de l'ombre, EDF doit fournir un débit minimum de 28m³/s. La convention est caduque depuis 2008. Elle a cependant été reconduite en accord avec EDF afin de laisser le temps de finaliser un nouveau protocole.

Au début des années 1990, l'Agence de l'eau et le conseil général ont financé une série d'études sur la gestion de la BVA, dont le but était de comprendre pourquoi la rivière ne divaguait plus. L'étude a mis 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. Il était en outre justifié par une homogénéité de la partie aval (que ce soit du point de vue naturel ou des pratiques socio-économiques). Le maire d'Ambérieu-en-Bugey, Gilles Piralla, est alors élu président de la CLE. Les pêcheurs bénéficient d'une représentation assez importante, avec trois membres (les agriculteurs, eux, ne disposent d'aucun représentant). En 1998 est créé le syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) de la basse vallée de l'Ain. Un chargé de mission est recruté pour deux ans et demi pour animer la procédure SAGE. Il est assisté d'une secrétaire employée à mi-temps.

Les études réalisées dans les années 1990 sont réutilisées. Le principal problème a trait à la gestion des débits, qui est toujours source de conflits importants entre EDF et les pêcheurs au début des années 2000. Le deuxième thème abordé par le SAGE concerne la dégradation physique et écologique du milieu naturel, mise en évidence par des études menées par l'Agence de l'eau et le conseil général sur l'enfoncement progressif du lit de la rivière. Le SAGE est proposé pour validation à la CLE du 16 février 2001. Deux acteurs s'y opposent : EDF et l'entreprise Convert, producteur autonome d'électricité qui détient de petites 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 la validation. Il va en effet falloir deux ans au préfet pour valider ce document. Au cours de cette période, EDF exercera un lobbying très actif auprès des acteurs et des services préfectoraux. 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. Sur suggestion de la DDA, le SIVU a monté un dossier Life Nature qui a été accepté¹. Le contrat était financé par l'Union européenne, l'Etat, 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. Il a « véritablement constitué

¹ 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.

l'étincelle au niveau mise en œuvre »¹. Suite à ce programme, les acteurs locaux ont formalisé leur engagement en concluant un contrat de bassin d'un montant dix fois supérieur au Life Nature². Ils ont également accepté l'extension du périmètre Natura 2000, en particulier aux affluents. Ce contrat poursuit les actions du Life Nature depuis 2006 et débouche sur des projets liées à la gestion qualitative et quantitative de l'eau. Si le Life Nature était un outil Natura 2000, le contrat de bassin est un outil dédié à l'eau. Porté par le SIVU, il court de 2006 à 2011. On peut également citer le contrat de développement Rhône-Alpes, où le SIVU a inscrit des priorités jugées insuffisamment financées par le contrat de bassin, les contrats de rivière qui existent sur les deux plus gros affluents de la basse rivière d'Ain (le Bas Suran et l'Albarine), et un programme européen Leader +³.

1.2.3. Bassin de Thau : maintenir les activités « traditionnelles »

En 1989, les services de l'Etat 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 principalement à réguler les usages de la lagune (espace de conchyliculture et de pêche, de production agricole, pôle industrialo-portuaire, lieu de plaisance et de tourisme, zone de développement urbain). Quelques mois après le lancement de cette démarche, la présence de salmonelles dans les huîtres entraîne l'interdiction de commercialiser les coquillages élevés sur ce site. Les conchyliculteurs se trouvent alors dans une situation économique désastreuse. Cette crise, provoquée par une pollution microbienne liée à la défektivité des réseaux d'assainissement, constitue un moment important qui aurait pu marquer le déclin de l'activité conchylicole. Finalement, le SMVM, approuvé en 1995, reconnaîtra la vocation prioritaire de cette activité sur la lagune. Les conchyliculteurs, groupe socio-professionnel aux ressources faibles, ont bénéficié de la stratégie des services déconcentrés de l'Etat qui se sont appuyés sur les milieux halieutiques pour faire appliquer la loi Littoral de 1986 et canaliser le développement urbain.

Le choix des activités traditionnelles s'est fait au détriment d'autres activités, principalement le tourisme, que des élus locaux entendaient pourtant développer. Parallèlement et suite à la démarche SMVM, un contrat de baie est mis en place en 1989. Attestant de l'engagement financier de l'Etat et des principaux acteurs publics concernés (conseil général, conseil régional, Agence de l'eau), il permettra de gérer un certain nombre d'enjeux environnementaux (réseaux d'eaux usées, stations d'épuration, etc.). 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. En ce sens, il ne fait que poursuivre les orientations du précédent contrat initié suite au désastre sanitaire de 1989 et vise en particulier à prévenir les malaïgues (crises d'eutrophisation estivales périodiques). L'originalité du nouveau dispositif tient surtout à la nature du partenariat, qui est davantage tourné vers la participation des acteurs locaux (les communes notamment). Pour gérer ce contrat, une association composée des élus des communes du bassin et présidé 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.

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 un bassin de purification), Apogée est remplacée par un syndicat mixte, le syndicat mixte du bassin de Thau (SMBT). Officiellement créé en 2005, celui-ci est présidé par le maire de Sète (UMP) François Commeinhes. Il regroupe les

¹ Entretien avec la chargée de mission SAGE du SIVU de la BVA (janvier 2010).

² Le Life Nature représentait 1,7 million d'euros contre environ 17 millions pour le contrat de bassin.

³ Celui-ci a été mis en place de 2002 à 2006 sur la BVA. Il était mis en œuvre par un Groupe d'action locale composé d'acteurs publics et privés. Mais des tensions entre le SIVU et le Groupe d'action locale, qui ne partageaient pas la même vision, ont limité la portée de ce programme.

deux intercommunalités : communauté d'agglomération du bassin de Thau (CABT) et communauté de communes du Nord bassin de Thau (CCNBT). Fortement poussé par l'Agence de l'eau, ce choix permettait d'agir à l'échelle du bassin en s'appuyant sur des compétences techniques. Cinq chargés de mission sont en effet recrutés (SAGE, SCoT, contrat qualité, Natura 2000, SIG). Parallèlement, un troisième contrat, appelé « contrat qualité », est signé en 2005 par l'Etat, le conseil régional, les deux EPCI, les organisations professionnels de conchyliculteurs et de pêcheurs et le SMBT, porteur du contrat. Celui-ci a quatre objectifs : atteindre une qualité optimale du milieu, conforter la vocation conchylicole et piscicole de la lagune dans le respect du SMVM, assurer une gestion collective et écologique de la lagune et de son bassin (3) et valoriser l'image de la lagune et de ses produits. Par ailleurs, une démarche SAGE est lancée au même moment. Le périmètre du schéma est arrêté en 2006 (il regroupe 22 communes, dont 13 des 14 communes du SMBT), la composition de la CLE, en 2007. Le SAGE est en cours d'élaboration depuis 2008 et devrait être adopté en 2011.

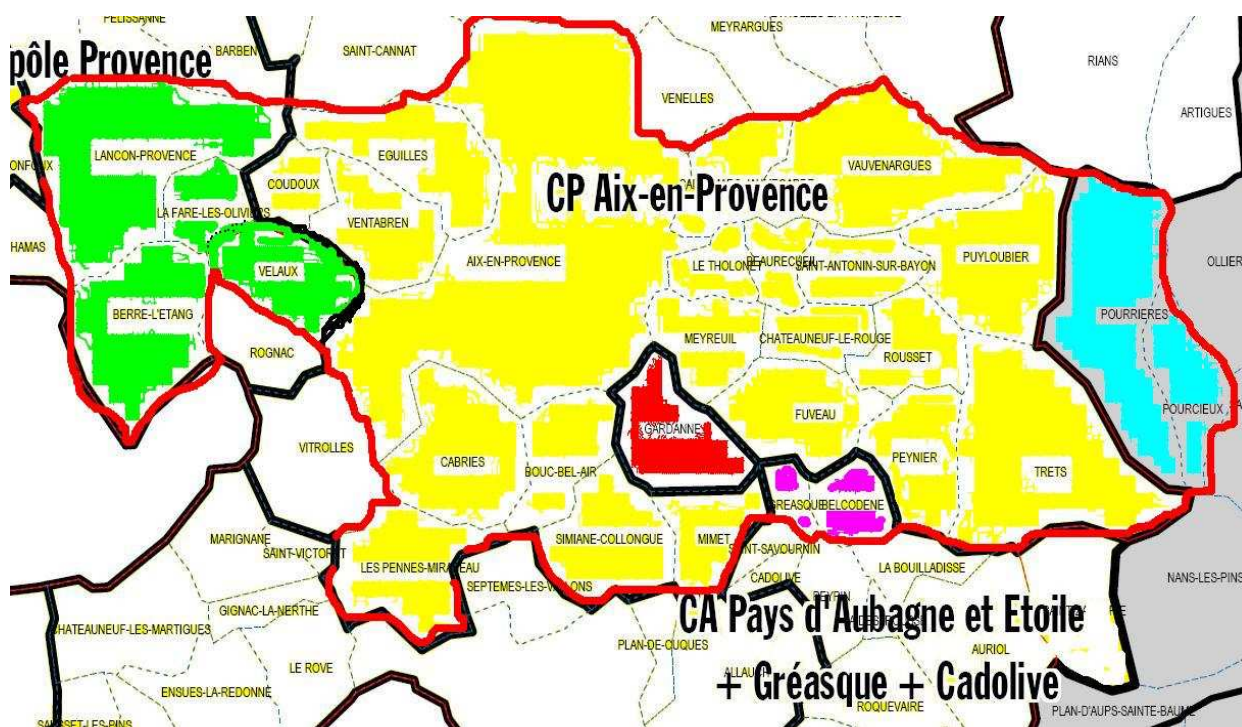
Deux zones Natura 2000 (un SIC et une ZPS) ont par ailleurs été mises en place sur la lagune et ses rivages. Enfin, un Réseau de suivi lagunaire a été instauré par le conseil régional en partenariat avec l'Agence de l'eau et Ifremer et de nombreux programmes scientifiques sont mis en œuvre en partenariat entre les acteurs publics locaux et des organismes de recherche comme Ifremer et le Cemagref. Ces programmes ont permis de développer la connaissance du milieu en lien avec les experts « profanes » que sont les conchyliculteurs et les pêcheurs.

2. QUELLE COORDINATION ENTRE SAGE ET SCOT ?

La coordination entre gestion de l'eau et aménagement du territoire, telle qu'elle transparait dans l'analyse des interactions entre SAGE et SCoT, est très variable selon les terrains. Celle-ci apparaît faible dans le bassin de l'Arc, relative dans la basse vallée de l'Ain et poussée dans le bassin de Thau.

2.1. Bassin de l'Arc : une coordination faible

Les 30 communes du SAGE de l'Arc sont réparties au sein de quatre intercommunalités, la commune de Gardanne ne faisant partie d'aucun EPCI. 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 Agglopoie Provence, qui regroupe les 4 communes situées sur la partie la plus aval de l'Arc, avec en particulier Berre-l'Etang. La CAP a été créée en 2001. C'est elle qui bénéficie de la compétence en matière d'aménagement du territoire et qui est chargée de l'élaboration du SCoT. Ce dernier est actuellement en cours d'élaboration. Il concerne 34 communes autour d'Aix-en-Provence. La démarche a été retardée en raison d'un contexte politique difficile et de la situation « insulaire » de la commune de Gardanne, dont le maire est communiste alors que la CAP est dirigée par la droite depuis sa création. Le schéma devrait être arrêté en 2011. Le SCOT Agglopoie Provence est lui aussi en cours d'élaboration. La phase d'état des lieux est terminée et les acteurs en sont à l'élaboration du PADD.



Carte 5 – La répartition des communes du SAGE de l'Arc entre les intercommunalités

Etant donné le *timing* de l'élaboration des SCoT dans cette zone, il est difficile d'établir le degré de coordination avec le SAGE de 2001. Mais nous pouvons évaluer la manière dont la gestion de l'eau a été prise 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 la coordination a lieu (ou non) dans cette phase d'élaboration simultanée.

Les difficultés rencontrées par les gestionnaires de l'eau face aux aménageurs du territoire sont ainsi exprimées par le président de la CLE de l'Arc : « *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* »¹. L'un des principaux enjeux du Bassin de l'Arc est, nous l'avons évoqué, le risque d'inondation. Le SAGE de 2001 fait d'ailleurs de la prévention de ce risque sa première priorité. Pourtant, les acteurs locaux de la gestion de l'eau se sentent « *impuissants face aux problèmes de remblaiements en zones inondables* »². La police de l'eau constate un remblaiement permanent en zones de ripisylves : « *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'Etat, mais sur les collectivités c'est très difficile. Les maires font ce qu'ils veulent* »³. 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 : « *C'est dans 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. Ca ne débouche jamais* »⁴.

La préconisation du SAGE de 2001 selon laquelle tout hectare imperméabilisé (parking, chaussée, toiture, etc.) doit être compensé par le stockage de 800m³ d'eau a été plutôt bien respectée par les communes⁵, sans doute car elle était explicite et relativement facile à mettre en œuvre. En même temps, ces compensations ouvrent presque un droit à la dérogation pour l'aménagement. Enfin, 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.

Concernant les documents en cours de construction, le SCoT Agglopoie Provence s'intéresse peu à l'Arc. D'après le président de la CLE, qui est également vice-président de la communauté d'agglomération d'Agglopoie Provence (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 reculoir. 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 pied. Je pense que c'est le seul projet autour de l'eau qui est prévu dans le SCoT* »⁶. Il y a là un effet de cadrage : les principaux enjeux liés à l'eau sur le territoire d'Agglopoie Provence concernent l'étang de Berre (trois communes de l'agglomération

¹ Entretien avec Olivier Guirou, président de la CLE de l'Arc et maire de La Fare-les-Oliviers (mars 2010).

² Entretien avec la directrice du SABA.

³ Entretien avec un responsable de la police de l'eau à la DDTM des Bouches-du-Rhône (mars 2010).

⁴ 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).

⁵ « *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).

⁶ Entretien avec Olivier Guirou.

jouxtent l'étang). Celui-ci connaît depuis plusieurs décennies d'importants problèmes de pollution dus à l'industrialisation. Une telle situation conduit à laisser quelque peu dans l'ombre les cours d'eau comme l'Arc.

Le SCoT du Pays d'Aix est moins avancé que celui d'Agglopolo Provence. Pour réaliser l'état initial de l'environnement, la CPA a fait appel à plusieurs bureaux d'étude. Parmi les 11 thématiques identifiées dans la synthèse, l'une concerne la ressource en eau et une autre la pollution des eaux. Dans l'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. Ce SCoT cherche donc à intégrer la gestion de l'eau dans ses multiples dimensions, même si nous ne savons pas, à ce stade, sur quel projet de territoire et 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'* »¹. De leur côté, les acteurs du SCoT Pays d'Aix ont 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* »². Cet éloignement tranche avec la proximité entre techniciens telle qu'elle a existé, à une époque, dans la basse vallée de l'Ain.

2.2. Basse vallée de l'Ain : une coordination relative

Le SAGE de la BVA est partagé entre trois SCoT. Le SCoT Bourg-Bresse-Revermont et celui de la Dombes n'ont que quelques communes situées dans le bassin. A l'inverse, le SCoT Bugey-Côtière-Plaine de l'Ain (BUCOPA) regroupe 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 objet unique 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 POS faisaient très peu référence au SDAU. Le préfet s'est alors emparé de la question et a conditionné l'extension de zones d'activité économique à la révision du SDAU. A 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.

¹ Entretien avec la directrice du SABA.

² Entretien avec un technicien de la mission SCoT du Pays d'Aix (mars 2010).



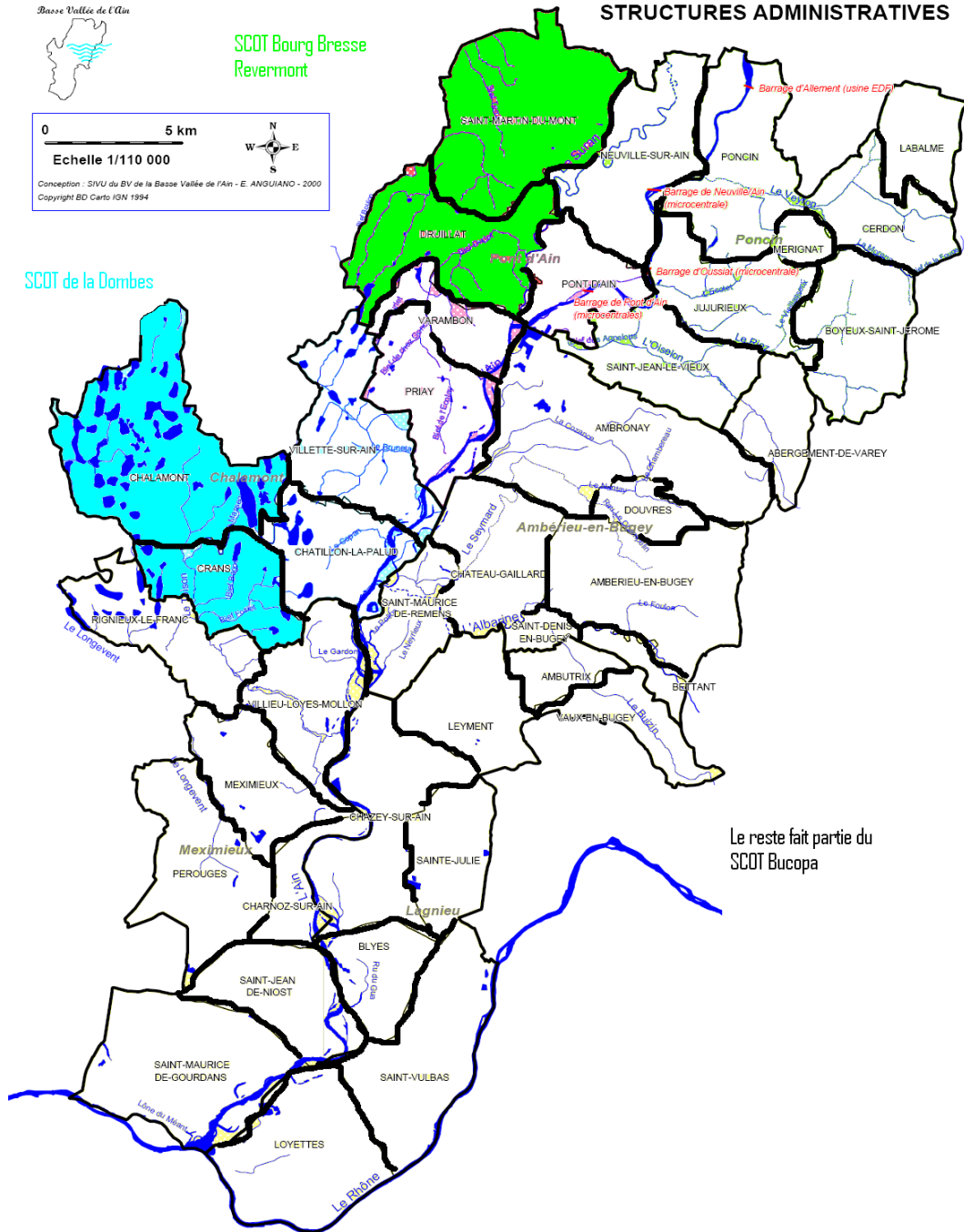
SCOT Bourg Bresse
Revermont

STRUCTURES ADMINISTRATIVES



Conception : SIVU du BV de la Basse Vallée de l'Ain - E. ANGUIANO - 2000
Copyright ED Carto IGN 1994

SCOT de la Dombes



Carte 6 – Les SCOT du territoire du SAGE de la basse vallée de l'Ain

Le SAGE de la BVA est assez explicite sur ce qu'il considère comme souhaitable ou non en matière d'aménagement. Celui-ci insiste notamment sur les dispositions suivantes :

- Maintenir une dynamique fluviale active pour préserver les milieux naturels, les nappes et mieux gérer les inondations : zéro extraction dans l'espace de mobilité et limiter dans le lit majeur hors espace de mobilité / prévoir dans les documents d'urbanisme des dispositions permettant la préservation de l'espace de mobilité.
- Lutter contre les phénomènes d'incision déstabilisant les berges et les ouvrages : maîtriser l'occupation du sol à proximité des cours d'eau pour limiter le ruissellement.
- Développer une politique générale de prévention des risques : ne pas générer de nouvelles situations de risques et préserver les zones d'expansion de crues.

- Préserver la nappe patrimoniale de la plaine de l'Ain au niveau quantitatif et qualitatif. [...] Dans les zones sanctuaires [...], maintenir les activités existantes à leur niveau actuel et éviter au maximum les installations nouvelles ou les extensions d'activité ayant un caractère polluant.
- Préserver les milieux naturels façonnés par la rivière d'Ain : prévoir dans les documents d'urbanisme des dispositions permettant de préserver les zones naturelles identifiées dans le SAGE.
- Préserver l'intégrité écologique et physique des affluents : délimiter une bande de terre non constructible en bordure de cours d'eau, à inscrire au PLU ou à acquérir.

Plusieurs facteurs vont contribuer à ce que le SCoT BUCOPA intègre les préconisations du SAGE. D'une part, ces deux documents sont élaborés de manière concomitante, ce qui favorise les synergies à un moment déterminant. D'autre part, le contexte politique est favorable dans la mesure où chacune des démarches est portée de manière relativement active par un élu : Charles de la Verpillère, conseiller général et président de la communauté de communes de la Plaine de l'Ain, pour le SCoT ; Gilles Piralla, maire d'Ambérieu-en-Bugey, conseiller général et président de la CLE, pour le SAGE. Enfin, deux chargés de mission sont recrutés pour travailler sur ces documents. Basés dans les mêmes locaux, ceux-ci vont travailler ensemble de manière très étroite et vont beaucoup échanger sur les interactions SCoT-SAGE.

De fait, on observe que le SCoT BUCOPA fait une place assez importante aux problématiques « eau » et qu'il mentionne le SAGE à plusieurs reprises :

[Rubrique « Agriculture et forêt »]

- dans l'espace de liberté de la rivière d'Ain, indiqué au Plan, des techniques culturales « raisonnées » sont à mettre en œuvre, conformément aux recommandations du SAGE : réintroduction de prairies, maîtrise et adaptation des intrants [...], actions agri-environnementales, réglementation des nitrates, programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Les forêts alluviales sont protégées par leur inscription dans l'espace de liberté de la rivière d'Ain.

[Rubrique « La ressource en eau »]

- protection de l'espace de liberté de la rivière d'Ain dont le périmètre a été défini par le SAGE. Cette protection s'effectuera dans les conditions fixées par le SAGE.

- protection des nappes phréatiques de la Plaine de l'Ain et de Thil-Balan-Crépieux Charmy identifiées dans le cadre du SDAGE comme des aquifères d'intérêts patrimoniaux et qui sont confrontées à des problèmes liés à l'utilisation de nitrates et de produits phytosanitaires ou qui connaissent des atteintes toxiques (mesures de protection préventives, politiques de gestion et de suivi quantitative et qualitative, diminution des objectifs d'accueil de population dans la plaine de l'Ain, hors agglomération...).

- préservation des zones d'expansion naturelle des crues : les communes respecteront les mesures à prendre dans le périmètre de limite des crues centennales.

- protection des zones de captage d'alimentation en eau potable.

[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'inscriront dans le cadre des orientations et préconisations définies par le SAGE.

Il existe donc une coordination assez poussée, sur le papier, entre SAGE et SCoT, ce dernier prenant en compte les orientations et les priorités du SAGE. Pour l'ancien chargé de mission SAGE, le bilan général est de ce point de vue globalement 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 dans le cadre de l'alimentation en eau potable et les zones inondables.

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. Le conflit entre G. Piralla et Ch. de la Verpillère a conduit à une séparation physique entre les chargés de mission SAGE et SCoT. Ces derniers ont par ailleurs été renouvelés. Cela s'est traduit par 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* »¹. On remarque par exemple que le chargé de mission SCoT n'était pas présent lors de la commission « eau et aménagement du territoire » organisée par le syndicat de la BVA dans le cadre de la révision du SAGE.

En outre, on observe que la zone sanctuaire est « *de plus en plus grignotée et [que] le SIVU n'a pas de moyen de contrôle sur tous les aménagements qu'il a pu y avoir* »². Comme le constate cette élue : « *la compatibilité entre le SAGE et les documents d'urbanisme n'embêtait 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* »³. Enfin, et peut-être surtout, la réaffirmation de la vocation de l'agriculture intensive de la Plaine de l'Ain dans le SCoT BUCOPA apparaît 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.

Dans les faits, les acteurs de l'eau parviennent parfois à obtenir des compromis avec ceux de l'aménagement du territoire. Cela a notamment été le cas avec le « parc du cheval »⁴. 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 été trouvé : un kilomètre de piste a été créé dans des zones de pelouses sèches (remarquables d'un point de vue environnemental), mais de nombreuses autres ont été retirées du lit majeur de la rivière et un arrêté de protection de biotope a été pris par le préfet. Cependant, de manière globale, les acteurs de la gestion de l'eau peinent à faire entendre leurs voix face à ceux de l'aménagement. A titre d'exemple, 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. La mission inter-services de l'eau (MISE) a demandé l'avis de la CLE. Ce dernier a été défavorable, en particulier parce que son installation était prévue sur la 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 effectivement été construit.

¹ Entretien la chargée de mission du SAGE BVA (janvier 2010).

² Entretien la chargée de mission du SAGE BVA.

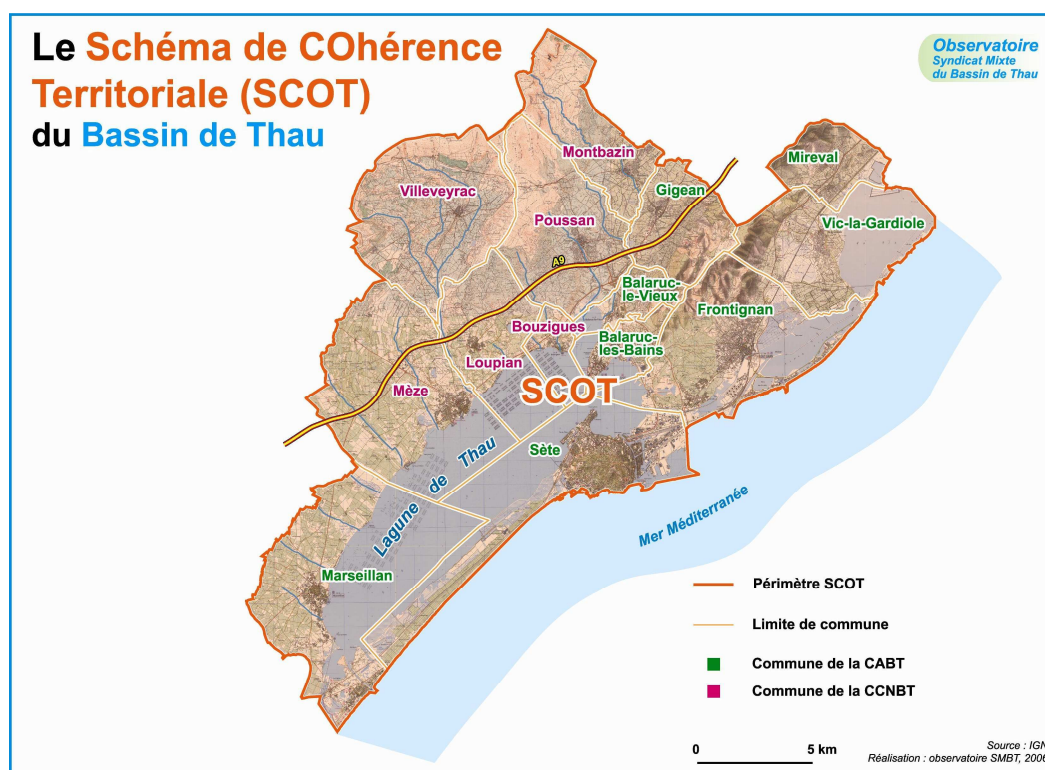
³ Entretien avec Marie-Béatrice De Vecchi, maire de Saint-Alban, élue à la communauté de communes Bugey-vallée de l'Ain (mars 2010).

⁴ Au début des années 2000 émergea l'idée d'un grand complexe hippique régional sur la basse vallée de l'Ain, avec des pistes de course, des bâtiments et une école vétérinaire. Cet équipement a été inauguré en juin 2009.

2.3. Bassin de Thau : une coordination poussée

Le territoire de Thau a constitué un site pilote pour la gestion intégrée des zones côtières (GIZC)¹. Le projet retenu s'articulait autour de deux objectifs. Le premier consistait à concevoir la planification de l'aménagement du territoire sur un périmètre cohérent en terme environnemental (celui du bassin versant). Ce projet traduisait donc une volonté d'intégrer à la stratégie de développement du territoire les contraintes liées à la protection de l'écosystème. Le second objectif consistait en l'intégration 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 l'Observatoire de Thau, piloter la concertation et agir par l'élaboration d'un SCoT et d'un SAGE conçus selon les principes de la GIZC (gestion intégrée, démarche participative).

La procédure SCoT a été lancée en 2005. En 2008, il a été décidé de faire évoluer le SMVM (initié, élaboré et approuvé par l'Etat) à travers un volet maritime du SCoT, qui sera le premier à être engagé en France. A 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. Le SMBT, qui est maître d'œuvre pour l'élaboration du SAGE, est également chargé de l'élaboration du SCoT. L'un des principaux enjeux de ce schéma est de parvenir à gérer la pression démographique, très importante en raison de l'héliotropisme régional et de la très forte croissance démographique de Montpellier. Il s'agit également de gérer les conflits d'usages, qui apparaissent d'autant plus importants aux yeux des acteurs que le bassin de Thau se caractérise par une « grande fragilité des milieux aquatiques qui, outre leur valeur environnementale, sont le support des principales activités économiques »².



Carte 7 – Le périmètre du SCoT bassin de Thau

¹ Nous rappelons que la GIZC est un outil poussé par l'UE et promouvant une gestion intégrée de l'espace et des ressources prenant en compte les enjeux à la fois terrestres et marins, naturels, économiques et sociaux d'une zone littorale définie comme un territoire cohérent. Un appel à projet national a été lancé en 2005 par la DATAR à l'issue duquel le SMBT a été retenu.

² www.smbt.fr

La procédure SAGE est en léger décalage par rapport au SCoT. L'état des lieux et le diagnostic ont été réalisés en 2009 autour de trois thématiques : milieux aquatiques ; activités et usages ; suivi qualité, recherche, information et communication. Puis un travail de prospective a eu lieu autour de tendances et de scénarios en partenariat avec le Cemagref. Ce travail a permis de réfléchir, à l'aide de données de cadrages, à l'avenir du bassin. A cette occasion, un certain nombre d'attentes ont été formulées :

- Atteindre le bon état des milieux aquatiques, en agissant prioritairement sur la maîtrise des pollutions, la préservation des continuités hydrauliques et la prise en compte des relations entre le bassin versant, le littoral et la mer, et la préservation des zones humides.
- Partager les ressources en eau dans le respect de leur équilibre pour assurer la desserte en eau potable des populations actuelles et futures.
- Permettre le développement durable des activités économiques du bassin versant, dans le respect des ressources en eau et des milieux, en organisant le développement urbain futur (qui intégrerait les risques d'inondation et de submersion marine) et en maîtrisant les pollutions.
- Organiser la gouvernance et les modes de gestion de l'eau sur le bassin versant en intégrant la politique de l'eau à l'ensemble des politiques publiques du territoire, en renforçant l'intégration de la gestion de l'eau dans les processus d'aménagement du territoire et en sensibilisant tous les acteurs du territoire à la bonne gestion de l'eau¹.

Les échanges que nous avons observés lors des réunions de la CLE sont bien résumés par Yves Pietrasanta, le président de la CLE : « *[L'objectif du SAGE] implique d'être vigilant sur les apports en matières organiques pour limiter les risques de malaïgue. Il faut donc 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 conchyliculture². [...] 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* »³.

Plusieurs facteurs apparaissent favorables à une prise en compte de la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire. D'une part, SAGE et SCoT sont réalisés simultanément au sein d'un même périmètre. Cette expérience est la seule à être conduite à l'échelle nationale. D'autre part, ces démarches sont animées par des techniciens appartenant à une même structure, le SMBT. Cela a pour effet de limiter les risques de « dissonances » entre gestion de l'eau et aménagement du territoire. En outre, la coordination entre ces deux domaines est d'autant mieux assurée qu'elle 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* »⁴. Enfin, et surtout, l'eau occupe une telle place dans la vie économique et sociale locale que sa « voix », portée par des élus importants (comme Y. Pietrasanta, qui est aujourd'hui président de la CCNBT et vice-président du conseil régional), est largement prise en compte en matière d'aménagement.

Le 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

¹ Compte-rendu de la CLE du 24 juin 2010.

² Les pêcheurs professionnels et les conchyliculteurs sont d'ailleurs bien représentés à la CLE avec 4 sièges sur les 16 que compte le collège des représentants des usagers, des organisations professionnelles et des associations.

³ *Syndicat mixte Bassin de Thau Infos*, n°6, mai 2010.

⁴ Entretien avec le chargé de mission SAGE du SMBT (octobre 2009).

équivoque sur l'ordre des 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* ». L'ordre des mots est important ici.

De manière globale, afin d'atteindre ces objectifs, le PADD rappelle que l'urbanisation doit être maîtrisée et concentrée dans le 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 : « *Le Bassin de Thau est un territoire pilote en matière de mise en œuvre des principes d'intégration de la politique de l'eau et de la politique d'aménagement du territoire [...]. 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* ». 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, lorsqu'ils se situent en dehors des espaces déjà urbanisés des cours d'eau temporaires et zones inondables, des espaces de liberté autour des cours d'eau, des zones tampons autour des zones humides et des 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 conchylicoles 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.

Dans le bassin de Thau comme ailleurs, la prise en compte des milieux aquatiques dans les projets 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. Par ailleurs, « *on peut jouer sur un tiers de l'azote agricole. Aujourd'hui, il n'y a quasiment rien de fait dans ce champ là. Il y a aussi les phytosanitaires ou phytopharmaceutiques (désherbants, traitements contre les parasites, etc.). Ce sont des choses beaucoup utilisées par la profession agricole sur le bassin versant. Mais c'est difficile. Ils sortent de plusieurs décennies de crise* »¹. Cela dit, si tous les intérêts sociaux et professionnels locaux ne sont pas convergents, loin s'en faut, la mise en priorités de l'action publique met ici très largement l'accès sur la qualité de l'eau en cherchant à imposer des contraintes aux acteurs de l'aménagement. Le règlement du SAGE permettra d'évaluer la nature et la véritable portée de ces contraintes.

¹ Entretien avec le chargé de mission SAGE Thau.

3. RENDRE COMPTE DES DIFFERENCES OBSERVEES

La coordination entre SAGE et SCoT apparaît globalement incertaine. La gestion de l'eau parvient à obtenir des compromis de la part de l'aménagement, mais rarement à imposer ses vues. A première vue, donc, la loi de 2004 imposant une compatibilité du SCoT par rapport au SAGE ne semble pas avoir radicalement changé la donne. Toutefois, au-delà de ce panorama général, il s'agit de saisir quelles sont les ressources et les contraintes qui interviennent dans la coordination SAGE-SCoT. A l'analyse, quatre types de facteurs émergent, qui permettent de rendre compte des différences observées : le facteur « temps », les cadrages territoriaux, le facteur institutionnel et le facteur politique.

3.1. Le facteur « temps »

Le facteur « temps » intervient tout d'abord dans le moment choisi pour réaliser, de manière concomitante ou décalée, les 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 coordination, comme l'indique le cas de la basse vallée de l'Ain et surtout 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. 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 fournissent des opportunités dans l'autre sens, ouverture de « fenêtres d'opportunité » (cas des inondations de 1993-94 dans le bassin de l'Arc) ou encore volonté politique de faire coïncider les démarches.

Outre la question du *timing*, un certain nombre de contraintes allant dans le même sens balisent désormais l'action publique locale, contribuant à renforcer le poids de la gestion de l'eau face aux autres filières. 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 DERU a par exemple conduit l'Etat à prendre des mesures contre les collectivités locales sous forme de mises en demeure et de sanctions administratives. Le non-respect de la DCE, 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 équipements ou des projets d'aménagement. Cela explique en partie que la pression sur les acteurs locaux pour une meilleure prise en compte de l'eau dans l'aménagement soit croissante, comme en témoignent l'obligation de compatibilité du SCoT vis-à-vis du SAGE (instaurée en 2004) et l'introduction du volet réglementaire du SAGE (en 2006). Le cadre législatif peut toujours être manipulé, comme l'illustre le cas du « parc du cheval » dans la basse vallée de l'Ain. A ce titre, il n'est jamais certain, en dépit de ce qu'avance le nouveau Code de l'Urbanisme, qu'un SAGE s'impose au SCoT. Cependant, l'évolution du cadre législatif apporte tendanciellement des ressources supplémentaires à ceux qui souhaiteraient établir une coordination entre SAGE et SCoT. Autrement dit, plus les démarches SAGE et SCoT auront été lancées tard, plus il est probable que l'aménagement du territoire intègre les enjeux et les orientations de la gestion de l'eau, même si, à nouveau, le cadre législatif n'est que ce que les acteurs en font.

3.2. Les cadrages territoriaux

Il est rare que les zonages SAGE et SCoT correspondent, comme dans le cas du bassin de Thau. Le périmètre du SCoT, qui permet de s'affranchir des limites institutionnelles existantes et de mieux prendre en compte les espaces de vie, est laissé au choix des élus. Celui-ci est cependant rarement calé sur les espaces fonctionnels. Dans les grandes villes, par exemple, son périmètre est presque systématiquement plus étroit que l'aire urbaine (au sens de l'INSEE). Il faut dire que des considérations politiques interviennent, comme le rappelle avec force le cas du bassin de l'Arc, où 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 cadrage territorial des périmètres peut également aboutir à ce qu'une problématique « eau » extérieure au bassin objet du SAGE « écrase » les priorités définies dans le SAGE. Cela est le cas, par exemple, du SCoT Agglopro Provence, dont le regard est beaucoup plus tourné vers l'étang de Berre que vers le bassin de l'Arc.

Le territoire de Thau se caractérise quant à lui par une correspondance entre les périmètres SAGE et SCoT, auxquels s'ajoutent d'autres outils de gestion, comme le contrat qualité et les zonages Natura 2000 (ainsi que le SMVM jusqu'à une période récente). On se trouve donc face à un territoire assez restreint et faisant un usage dense et spatialement cohérent des instruments de gestion à disposition. Cet équilibre est cependant assez fragile. Il a beaucoup été question, ces dernières années, de rapprochement entre intercommunalités de la région (rapprochement entre l'une ou les deux intercommunalités de Thau avec Montpellier Agglomération ou, de l'autre côté, avec Hérault Méditerranée, autour d'Agde). Quelle que soit l'option retenue (au-delà d'une fusion entre CABT et CCNBT), un rapprochement entre intercommunalités signifierait la réalisation d'un nouveau SCoT, le SAGE demeurant quant à lui à l'échelle du bassin. A nouveau, la question du cadrage territorial se poserait. Par exemple, quel serait le poids accordé à la protection de la lagune et à la protection des activités de conchyliculture et de pêche si le territoire de Thau intégrait une vaste intercommunalité montpelliéraine ? Si un objectif de protection du milieu lagunaire était formulé, celui-ci ne serait sans doute plus la première priorité du SCoT, comme cela est le cas aujourd'hui. Georges Frêche (qui était à la fois président de Montpellier Agglomération et président de région) avait une vision du territoire de Thau très axée sur le développement du tourisme et du port de Sète. Les représentants des conchyliculteurs et des pêcheurs s'étaient d'ailleurs publiquement opposés à une fusion entre Thau et Montpellier, se montrant plus favorables à un rapprochement avec Agde.

3.3. Le facteur institutionnel

Le champ d'action des structures de gestion diffère fortement selon les terrains. 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 de la BVA, spécialisé dans la gestion de l'eau, est la structure porteuse du SAGE. Le SCoT principal est toutefois porté, ici, par un syndicat mixte (BUCOPA) regroupant plusieurs EPCI. A l'inverse, dans le territoire de Thau, le SMBT, qui regroupe deux EPCI, a des attributions plus larges puisqu'il est la structure porteuse à la fois du SAGE, du SCoT, du Natura 2000 et du contrat qualité. La responsabilité d'outils de gestion de l'eau permet d'opérationnaliser des priorités d'action que le SCoT, qui s'en trouve lui aussi saisi, ne peut ignorer. Il semblerait donc que le fait de confier l'élaboration des schémas de gestion de l'eau

et de planification territoriale à la même organisation tendent à favoriser une meilleure coordination.

Ce constat mérite cependant d'être nuancé. Le cas de la basse vallée de l'Ain illustre bien le fait que les procédures SAGE et SCoT peuvent être portées par deux structures différentes, et pourtant faire l'objet de réflexions croisées et d'une certaine prise en compte mutuelle (la concomitance dans l'élaboration de ces documents jouant, il est vrai, comme un facteur favorable). Réciproquement, deux services ou deux individus appartenant à la même structure peuvent parfaitement s'ignorer voire entretenir des rapports conflictuels, comme l'indiquent de nombreux travaux de sociologie des organisations. Toutefois, la pensée sur la gestion de l'eau et celle sur l'aménagement du territoire étant produite au sein de la même organisation, on peut estimer que la logique institutionnelle favorise la production d'une vision partagée et une mise en cohérence plus ou moins importante de ces deux domaines d'action. Finalement, un facteur déterminant réside dans la figure de l'animateur de SAGE. Bénéficiant de compétences techniques, celui-ci exerce une fonction de médiateur beaucoup plus que d'expert¹. Sa principale activité consiste à jouer les facilitateurs entre les différents acteurs impliqués et a exercé un rôle de traducteur entre les enjeux en présence, notamment entre la gestion de l'eau et l'aménagement du territoire. Sa personnalité, ses compétences et la manière dont il entre en relation avec les autres acteurs lui permettent plus ou moins bien de « porter la voix » de l'eau². En même temps, cette capacité dépend fortement de l'appui politique dont il peut ou non bénéficier, ce qui nous conduit à envisager un dernier facteur.

3.4. Le facteur politique

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 gestion de l'eau et aménagement du territoire qui se joue ailleurs, pour l'essentiel. Cet ailleurs est d'abord politique.

L'implication et le poids politique des élus ne sont tout d'abord pas les mêmes selon les terrains. Dans le bassin de l'Arc, des élus assez importants comme André Samat puis Serge Andréoni (maire de Berre-l'Étang, aujourd'hui sénateur) ont occupé le poste de président du SABA. A. Samat a pu exercer une influence assez importante 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 trop s'impliquer et a laissé la présidence de la CLE à un élu de moindre importance. Dans la basse vallée de l'Ain, Gilles 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. Depuis 2005, c'est un autre élu qui est président de la CLE et du SIVU. Engagé sur les questions d'eau, celui-ci n'a pas le même poids politique que son prédécesseur. Il doit faire face, côté du Jura, à 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 concernant la gestion des débits de la rivière d'Ain. Dans le bassin de Thau, les « élus de l'eau » sont des élus d'une

¹ Richard-Ferroudji, A., 2008, « L'animateur de bassin versant : Insuffler vie à une communauté de l'eau », *Cosmopolitiques*, n°7, pp. 139-152.

² « L'acteur clé [du SAGE], c'est l'animateur. Quand on se plaint sur l'animateur et que le SAGE n'a pas les moyens de sa politique, ça donne des choses bizarres... Ce qui m'a ouvert les yeux, c'est un projet récemment à [X], une zone de tourbières avec rétention d'eau. Il y a un projet de plate-forme de stockage de bois avec un barrage qui va noyer une zone humide et qui empêchait une continuité économique. 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 et au parc régional Languedoc. Et le SAGE 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 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.

certaine envergure : la CLE est présidée par Yves Pietrasanta, qui est également président de la CCNBT et vice-président du conseil régional chargé de l'environnement ; le SMBT, qui, certes, n'intervient pas uniquement dans la gestion de l'eau, est quant à lui présidé par le maire de Sète François Commeinhes.

Cette manière d'envisager la variable politique est cependant incomplète. Cette variable renvoie également, en effet, à la mise en priorités de l'action publique. A ce titre, on observe, dans le bassin de l'Arc, que l'espace est fortement marqué par des problématiques d'urbanisation, ainsi que par des problématiques 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 la conchyliculture et la pêche. Ces groupes professionnels ont d'abord été « enrôlés » par les services de l'Etat (à partir de la fin des années 1980), puis par des habitants attachés à leur cadre de vie et intéressés par une eau de bonne qualité, ainsi que leurs élus. Ici, l'huître fait vivre plusieurs milliers de personnes. Mais elle est aussi et surtout un élément de patrimonialisation de la lagune. Elle permet de véhiculer une véritable idéologie territoriale. Celle-ci est portée à la fois par des élus dont l'entreprise politique est « calée » sur ce territoire et qui ne peuvent, en conséquence, ne pas montrer leur intérêt pour la gestion de l'eau, des techniciens (notamment ceux du SMBT, qui légitiment ainsi l'existence d'une structure de gestion à cette échelle), des associations de protection de l'environnement et des professionnels (du tourisme voire de la viticulture) qui bénéficient plus ou moins directement d'une bonne image de la lagune. Une traduction a donc lieu entre intérêts sociaux. Les activités « traditionnelles » servent un réseau complexe d'acteurs qui les dépasse largement.

CONCLUSION

Cette étude avait pour objet d'évaluer l'importance et la nature de la coordination entre SAGE et SCoT six ans après la modification de hiérarchie entre ces documents. Dans cette perspective, nous nous sommes penchés sur trois terrains situés dans le bassin Rhône-Méditerranée mais assez fortement contrastés, que ce soit du point de vue de leurs caractéristiques naturelles, socio-démographiques ou économiques. Cette diversité s'applique également à leurs trajectoires d'action publique, aux outils de gestion mobilisés et à leur superposition éventuelle, à la fois dans le temps et/ou dans l'espace.

Au final, il apparaît que la modification de hiérarchie des documents ne garantit pas à elle seule une meilleure prise en compte de la gestion de l'eau dans l'aménagement du territoire. Cette prise en compte continue de dépendre de la volonté politique des acteurs, qui s'exprime à la fois dans l'organisation de la coordination et la place de l'eau localement. S'il est impossible de tirer des recommandations générales à partir de la comparaison de trois cas, nous avons en grande partie validé, en les articulant, nos deux hypothèses de départ, à savoir : 1/ la concomitance entre les calendriers et la superposition des périmètres de SAGE et de SCoT sont favorables aux échanges entre gestion de l'eau et aménagement du territoire ; et 2/ la coordination entre gestion de l'eau et aménagement du territoire (et sa déclinaison opérationnelle que constitue la superposition dans le temps et/ou dans l'espace d'un SAGE et d'un SCoT) se fait d'autant mieux que l'eau occupe une place importante dans la définition de l' « intérêt général local ».

Pour ce faire, nous avons isolé et testé la zone de validité de quatre facteurs permettant de rendre compte des différences observées : le *timing* de l'action publique et l'évolution du cadre législatif, la nature des cadrages territoriaux opérés dans les domaines de la gestion de l'eau et de l'aménagement du territoire, le champ d'action et les modes d'intervention des acteurs chargés de la gestion de l'eau, et le travail politique de mise en priorités de l'action publique locale. Le statut de cette dernière variable est cependant particulier dans la mesure où elle apporte un éclairage général et émerge par épuisement successif des autres facteurs.