



**« L'ELABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES  
DE DEVELOPPEMENT DURABLE :  
DES REPRESENTATIONS SOCIALES AUX MODES DE GOUVERNANCE »**

**Maurice Olive, Gilles Massardier**  
IEP Aix en Provence

**Vincent Baggioni, Anne Le Guillou, Eglantine Simonet**  
Arènes

**STEPHAN CASTEL, PIERRICK CEZANNE BERT**  
CESSA

MEDD  
PUCA



## SOMMAIRE

Introduction générale.....	3
Méthodologie.....	7
I LA TRANSVERSALITE, LEVIER DES APPRENTISSAGES INSTITUTIONNELS ? .....	13
1. Concerter, animer, débattre : l'apprentissage de nouveaux rôles.....	15
2. De l'application des normes techniques à la production de sens : l'implication des techniciens dans la gestion territoriale .....	21
II LA TRANSVERSALITE, REVELATRICE DES RECOMPOSITIONS D'ACTEURS ? .....	31
1. La relation avec le public : une concertation mise à distance du reste de la procédure.....	44
2. Le couple élu – technicien : le technicien comme interprète de la notion de développement durable .....	48
3. Observation des relations entre les acteurs institutionnels du processus d'élaboration des PLU : le poids des projets de territoires et des réseaux techniciens .....	58
III. LES CHEMINS CONTIGUS ET PARALLELES A LA TRANSVERSALITE .....	82
1. Objectifs, problématique et terrain de recherche.....	84
2. Une logique d'éclatement institutionnel propice à une gestion « adhocratique » des conflits d'usage de l'eau.....	89
Conclusion générale.....	105
Bibliographie .....	109
Table des matières .....	112
Liste des tableaux, schémas et encadrés.....	114
Liste des annexes.....	115
Annexe I - Liste des entretiens et observations .....	116
Annexe II - Documents consultés .....	120
Annexe III - Liste des institutions représentées dans la Commission Locale de l'Eau du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Verdon.....	123
Annexe IV – Présentation simplifiée de la démarche « natura 2000 ».....	125
Annexe V – Le vocabulaire de « natura 2000 » .....	126

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

La notion de développement durable ou « soutenable », apparue dans les années 1970 et consacrée par le Sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, prône un développement qui aurait pour ambition de « *répondre aux besoins du présent sans compromettre les capacités des générations futures de répondre aux leurs* » (rapport Brundtland, 1987). Il s'agit de favoriser conjointement le développement économique, la préservation de l'environnement et l'équité sociale à travers les actions respectives ou communes des entreprises, des pouvoirs publics et de la société civile. Depuis, ces préoccupations se sont traduites par des engagements internationaux (protocole de Kyoto), mais aussi au niveau européen et en France, par des textes réglementaires portant sur l'aménagement du territoire ou la gestion d'espaces et de ressources naturels.

### ***Hypothèses de travail : le « développement durable » comme label, comme nouvel espace de jeux socio-politiques, et comme objet d'usages et d'appropriations multiples***

Cette notion, et les textes récents qui s'y réfèrent, dessinent un certain nombre de principes d'action : développement économique respectueux des équilibres écologiques futurs, partenariat, concertation ou participation des usagers et citoyens concernés, etc. La loi française d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999, celle sur la solidarité et le renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, ou encore les lois sur l'eau de 2004 et 2006 impliquent une approche interdépendante (« globale ») des différents secteurs, intérêts, problèmes et acteurs de l'action territoriale, conjuguée à la capacité de concilier court et long termes. En ce sens, le développement durable est porteur d'une norme d'action publique partenariale : la fabrication processuelle et consensuelle de la gestion des intérêts et des usages divers de l'environnement.

L'objectif de cette enquête est précisément d'interroger les effets de la diffusion de cette nouvelle norme, non d'un point de vue général et surplombant, mais au cas par cas, à travers l'élaboration localisée des dispositifs qui s'en réclament et par lesquels elle prend corps. La territorialisation des politiques publiques contemporaines, ajoutée au caractère décentralisé et concerté des actions de développement durable, autorise à penser que les modes d'appropriation qu'elles suscitent (ou pas) sont aussi diverses qu'il y a de situations observées, autrement dit, de projets territorialisés. Ce qui, bien évidemment, n'exclut pas un certain nombre de récurrences, que l'enquête s'est efforcée de mettre à jour.

Ce parti pris, celui de restituer au plus près des acteurs la diversité des usages pratiques des politiques et des dispositifs de développement durable, nous a « tout naturellement » conduits à porter notre attention sur des processus, davantage que sur les choix mis en œuvre. Il semblerait en effet qu'une des contributions importantes des politiques de développement durable se mesure, non seulement sur les choix de gestion et d'aménagement, mais aussi dans le renouvellement des manières de faire et de concevoir l'action publique sur un territoire donné. Quel peut être l'impact, sur des jeux d'acteurs et sur leurs pratiques militantes ou professionnelles, de l'élaboration des dispositifs de développement durable ? Telle est la problématique centrale qui structure cette enquête.

Hypothèse 1. Les « scènes d'action » (Duran, Thoenig, 1996) du développement durable, entendues ici comme des espaces fonctionnels destinés à créer, légitimer et structurer les échanges nécessaires à l'élaboration d'objectifs communs, ne sont pas de simples outils subordonnés à des fins (PADD, DOCOB, CLE, etc.). Les principes et les règles auxquelles ils obéissent en font de possibles « instruments » (Lascoumes, Le Galès, 2005) d'une redéfinition des « identités d'action » (Lascoumes, Le Bourhis, 1998) des participants, des jeux qui structurent leurs relations et des pratiques (professionnelles, de coopération, de contestation, etc.) qu'ils mettent à œuvre. Ces redéfinitions, dont il s'agit de saisir l'ampleur, la nature et bien sûr aussi les limites, ne se font pas sans heurts ni ajustements locaux : hypothèse qui se trouve à la base du présent rapport qui scrute, sur différents territoires, secteurs et projets, les usages des préceptes valorisés par le « label » développement durable et les recompositions que ceux-ci autoriseraient. Les études de cas présentées ici en analysent deux en particulier : celui de la concertation et celui du partenariat.

Nous désignerons ces principes d'action sous le vocable unificateur de « transversalité », à laquelle se rapporte l'ensemble des éléments empiriques de l'enquête. Quatre points seront plus particulièrement interrogés : premièrement, la transversalité des rapports entre segments administratifs et/ou organisations parapubliques, élément désigné habituellement sous le terme de « partenariat » (la partie I sur Natura 2000 consacre particulièrement ses observations à ce point) ; deuxièmement, la transversalité des relations entre le technique et le politique (la partie II sur les PLU y consacre l'essentiel de ses descriptions) ; troisièmement, la transversalité des interactions entre secteurs, ce qui est généralement appelé l'approche « intégrée » ou « globale » des politiques publiques (la troisième partie sur les conflits d'usages de l'eau s'y consacre essentiellement) ; enfin, quatrième, la transversalité des rapports entre les publics et/ou usagers d'une part, et le couple techniciens-élu, élément désigné usuellement sous le terme de « concertation » (chacune des parties aborde ce point).

Hypothèse 2. En l'absence de référentiel d'action et de pratiques solidifiés – c'est le cas de l'ensemble des situations observées dans cette enquête –, et dans un contexte de reconfiguration politico-administrative (décentralisation, européanisation, déssectorisation), *les pratiques exploratoires des acteurs sont particulièrement conditionnées par leurs capacités, individuelles ou collectives, à adapter et à réinventer leurs fonctions et leurs modes d'intervention.* Ce contexte pousserait les acteurs à déployer des capacités de négociation et de persuasion nouvelles, en marge des compétences et des savoirs faire constitutifs de leur « métier » et/ou valorisés par leur institution ou corps d'appartenance. Par une approche qualitative privilégiant l'analyse des situations d'action, cette enquête s'est montrée particulièrement attentive aux *processus d'apprentissage et d'invention* mis en œuvre par des acteurs chargés de « missions » pour lesquelles ils n'ont pas nécessairement de compétences et de légitimité reconnues par tous. Cette étude cherche donc à interroger l'émergence de nouveaux modes organisationnels, de nouvelles marges d'action (contraintes) offertes aux acteurs territoriaux par une action publique qui pousse à la gestion « globale » et déssectorisée des problèmes.

## ***L'enquête : comparaison entre projets territorialisés en cours d'élaboration***

Les analyses empiriques de la mise en œuvre du réseau européen Natura 2000 (partie 1), de trois PLU (partie 2) et d'un SAGE (partie 3) seront, dans cette étude, l'occasion de tester ces hypothèses en insistant sur trois éléments :

- Premièrement, les *formes d'appropriation* (ou non) du label « développement durable » par les différents acteurs de ces politiques territorialisées ;
- deuxièmement *les interactions* auxquelles il donne lieu ;
- et troisièmement, *les pratiques* qu'il autorise.

Trois axes qui amèneront à la description de pratiques exploratoires, de concertation, de négociations renouvelées ou parallèles, de partenariats et de régulations locales recomposés, de recomposition de pratiques professionnelles ou politiques. Dans cette perspective, l'équipe de recherche a choisi de prendre comme *support d'étude des processus d'élaboration de projets de territoire*. Mais, répétons-le, il ne s'agit pas tant de s'attacher au contenu des projets qu'à leur impact sur les systèmes d'acteurs et leurs pratiques. En quelque sorte, *cette étude est une photographie de policy-making à un instant « T » des processus d'institutionnalisation étudiés*.

Trois « figures » de l'action publique sont plus particulièrement étudiées comme autant d'indicateurs des mutations en cours : les techniciens, les élus, les « passeurs ».

Représentants des services de l'Etat, des collectivités territoriales ou du secteur privé intervenant dans l'élaboration des politiques territoriales locales, les *techniciens* semblent jouer un rôle important dans la diffusion des conceptions à l'œuvre en matière de développement durable, ainsi que dans la traduction de ces politiques auprès des autres acteurs territoriaux. Confrontés à la nécessité de se positionner dans un champ d'action devenu beaucoup plus mouvant, ils sont amenés à redéfinir au quotidien leurs missions et à établir de nouvelles relations entre services et secteurs aux intérêts contradictoires.

De leur côté, les élus seront analysés à travers les tensions générées par les écarts de positions qui les séparent des techniciens en terme de temporalités d'action et de différentiel d'expertise. Mais ce n'est pas tout : les nouveaux instruments dont il est question dans ce rapport semblent mettre les *élus* en position inconfortable en leur faisant perdre leur quasi monopole de l'intermédiation. Ils entrent sur ce terrain en concurrence, certes « déloyale », avec les techniciens du secteur public, dans la mesure où ces derniers sont appelés à entrer malgré eux en politique, dès lors qu'il leur est confiée l'animation des échanges entre les différents acteurs du territoire.

Enfin, la figure du « *passeur* » tend donc à se diversifier, avec l'introduction dans le jeu des militants, militants-experts ou techniciens, qui concurrencent cette posture traditionnelle de l'élu. La multiplication des partenariats et des négociations, ainsi que celle des ressources pertinentes pour jouer dans ce jeu (compétences et expertises techniques et procédurales ; représentativité des intérêts, des citoyens et des usagers ; financements privés, publics, européens), décuplent les espaces et les velléités de certains acteurs de jouer les intermédiaires.

### ***Milieu du gué ou perpétuation ?***

Il reste que ces recompositions, pourtant visibles dans toutes les observations empiriques réalisées par l'équipe de recherche, ne doivent pas amener à des conclusions radicales sur les changements induits dans le traditionnel « système politico-administratif français » (Grémion, 1976 ; Crozier, Thoenig, 1975). Ces instantanés de *policy making* demandent en effet de mesurer l'ambivalence de l'appropriation par les acteurs de la concertation et du partenariat. Comment, par exemple, rendre compte des situations contradictoires où la multiplication des lieux de négociation et de partenariat n'autorise pas pour autant la prise en charge « globale » des problèmes publics ? Comment conclure sur le paradoxe qui consiste à voir des techniciens détenir une sorte de monopole expert sans pour autant, si ce n'est imposer, du moins construire un référentiel partagé d'action autour de pratiques de développement durable ? Comment analyser l'effacement relatif des élus dans les procédures de concertation, alors même que leur pouvoir décisionnel reste décisif ?

Au final, la question posée par les observations empiriques de cette étude est la suivante : *jusqu'où la réelle ouverture du jeu que permet l'appropriation du label développement durable transforme-t-elle les intérêts et les pratiques sectoriels, institutionnels et professionnels ?*

Chacune des enquêtes présentées dans ce rapport s'efforce de répondre à ces questions, suivant une entrée et à partir de terrains qui lui sont propres. La première partie aborde, à travers l'étude de trois sites « Natura 2000 », la problématique des apprentissages professionnels dans un contexte d'interactions renforcées par l'animation d'actions concertées. La deuxième partie s'interroge, sur la base de l'étude de l'élaboration de trois PLU, sur les recompositions des relations entre élus et techniciens dans un contexte de concertation instrumentée. La troisième partie s'attache, à partir de l'observation de conflits d'usages de l'eau d'une rivière, à la problématique des politiques publiques « intégrées » dans un contexte de fragmentation des négociations.

## MÉTHODOLOGIE

### **La coordination des trois équipes**

Trois équipes ont travaillé sur trois terrains différents, en prenant en considération des secteurs de l'action publique eux aussi diversifiés :

Maurice Olive, enseignant chercheur à l'IEP d'Aix-en-Provence s'est penché sur le dispositif « Natura 2000 » sur trois sites périurbains de l'aire métropolitaine marseillaise ;  
Gilles Massardier, enseignant chercheur à l'IEP d'Aix-en-Provence, a choisi d'enquêter sur les conflits d'usages de l'eau du Verdon dans le cadre de la procédure SAGE ;  
ARENES (Vincent Baggioni, Anne Le Guillou) et le CESSA (Stephan Castel, Pierrick Cezanne-Bert, laboratoires associatifs marseillais, se sont penchés sur l'élaboration de Plan Locaux d'Urbanisme (PLU) dans les Bouches-du-Rhône, à partir, là aussi, de trois études de cas.

### **Les étapes de la recherche**

Détermination de questionnements communs, mise en place de bases de comparaison entre les terrains

Collecte des données sur les terrains

Analyse des données recueillies - Rédaction

Mise en commun des analyses - Rédaction

Tout au long de ces étapes ont lieu des rencontres dans les locaux du CESSA et d'Arènes, pour faire le point sur l'avancement respectif des travaux, discuter des données recueillies, décider des axes à approfondir. Un certain nombre de partis pris communs ont été arrêtés, dont il convient de rendre compte ici :

- 1) Les équipes ont tout d'abord manifesté une sensibilité particulière aux *approches empiriques*. L'objet même de nos enquêtes – repérer d'éventuelles transformations des identités d'action, des manières de faire et des systèmes de relation des acteurs institutionnels – supposait de minutieuses investigations locales, susceptibles de nous éclairer sur l'évolution des pratiques professionnelles à partir d'études de cas ;
- 2) Notre attention s'étant principalement portée sur des processus, nous avons privilégié l'action publique en train de se faire : révision ou élaboration de documents d'urbanisme, négociation d'outils contractuels, etc. Les situations observées connaissent des degrés variables d'avancement mais sont toutes ou presque inachevées. Chaque cas doit être considéré comme une séquence particulière d'action publique, dont on a volontairement mis de côté la finalisation, sinon la finalité.
- 3) Troisième parti pris : faire dialoguer entre eux différents « terrains », c'est-à-dire non seulement des sites différents mais aussi des secteurs d'action publique relativement étanches, tout au moins jusqu'ici : protection de la biodiversité, urbanisme, gestion de l'eau, afin de nourrir une dynamique *comparative* à l'échelle du collectif de recherche ;
- 4) Un quatrième parti pris mérite enfin d'être souligné : nous avons d'emblée manifesté la volonté d'écarter toute posture nominaliste face à notre objet. Autrement dit, il s'agissait d'aller au-delà des mots d'ordre du « développement durable » pour saisir dans leur diversité les situations pratiques auxquelles participent – et que participent à construire – les acteurs institutionnels impliqués dans la négociation des objectifs qui lui sont associés.

## Pourquoi la région PACA ?

L'ensemble des terrains a été choisi en région PACA, à la fois pour favoriser une proximité géographique de l'équipe, établie à Marseille et à Aix-en-Provence, mais aussi en raison de la situation du Sud-Est, particulièrement sensible du point de vue qui nous préoccupe. PACA est à maints égards dans une situation paradoxale : c'est une région écologiquement très riche et menacée, notamment par le tourisme et l'urbanisation, mais aussi où les réflexions, et plus encore les expériences menées sur le développement durable ont longtemps été ignorées et demeurent aujourd'hui encore timides, expérimentales, et le plus souvent impulsées, voire portées à d'autres échelles de décision et d'action que locale ou régionale. L'Union européenne et, bien sur, les politiques nationales continuent de jouer sur ce territoire un rôle qui est loin d'être négligeable, comme le démontre une partie de l'enquête.

La région PACA présente une grande diversité de systèmes écologiques : 41,3 % du territoire est classé zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Elle connaît également de grandes disparités économiques, démographiques et sociales amplifiées par le processus de métropolisation de la bande littorale. PACA est, de plus, une zone très exposée aux risques naturels (crues et feux de forêts) et industriels (40 installations qui relèvent de la circulaire SEVESO, 22 centrales nucléaires, une unité de stockage gaz naturel), d'autant plus préoccupants que la pression foncière y est croissante. La proximité, sur un même territoire, d'éléments dont la cohabitation est loin d'aller de soi, fait de la région PACA un laboratoire privilégié d'observation des politiques environnementales contractuelles et négociées, c'est-à-dire impliquant d'autres acteurs que les administrations de l'Etat, suivant d'autres voies que législative et réglementaire.

A ce cahier des charges commun s'ajoute un certain nombre d'outils d'investigation, dont il sera donné plus de détails dans les paragraphes qui vont suivre : recherche documentaire et lecture des coupures de presse, destinées à l'acculturation des équipes à des procédures, des terrains et/ou des configurations d'acteurs souvent neufs pour elles, collecte et dépouillement, plus ou moins systématiques, des documents partir de ce cahier de charges collectif, chaque équipe s'est dotée d'un protocole de recherche qui lui est propre. Cette diversité justifie une présentation séparée des démarches méthodologiques engagées par chacune des équipes.

## **Choix du terrain et méthodologie de l'enquête sur Natura 2000**

Cette enquête porte sur trois sites de l'aire métropolitaine marseillaise : le massif de l'Etoile-Garlaban, qui ceinture le nord-est de Marseille, le plateau de l'Arbois, vaste espace vert au carrefour de trois grands pôles urbains, l'Etang-de-Berre, Aix-en-Provence et Marseille, la montagne Sainte-Victoire, au nord-est d'Aix-en-Provence, aujourd'hui reconnue comme Grand Site de France (*pour une présentation plus détaillée des sites, cf. les encadrés de la partie I*). Nous avons délibérément privilégié des sites périurbains en raison, d'une part, de l'importance des enjeux d'aménagement qui y sont présents (notamment, en raison de la pression foncière grandissante sur l'ensemble des sites et des nombreux projets d'équipements et d'infrastructures envisagés sur l'un d'entre eux, le plateau de l'Arbois), d'autre part, de la complexité de la situation liée à la multiplicité des acteurs et des échelles de décision sur chaque site. La cohabitation des usages et la conciliation des objectifs, propres à toute démarche de développement durable, en sont d'autant plus délicats et, du même coup, propices à l'observation. La situation commune de ces trois sites, en lisière des agglomérations, n'exclut cependant pas certaines différences, qui rendent d'autant plus intéressante la comparaison. Si le site du plateau de l'Arbois est bien porté par l'administration de l'Environnement, il en va autrement des deux autres territoires de notre corpus : initiative associative dans le cas de l'Etoile-Garlaban, pression d'un « notable » politique dans celui de la montagne Sainte-Victoire.

Un autre parti pris méthodologique mérite d'être explicité. Ayant choisi de rendre compte de l'action publique en train de se faire, nous avons opté pour une approche quasi ethnographique par une immersion, non point dans le quotidien des services ou de l'action militante, mais dans l'épaisseur de la matière « administrative » (entendue ici dans une acception beaucoup plus large que celle de la bureaucratie) liée à l'application de la directive Habitats : comptes rendus de réunions, notes de synthèses, notes de services, projets de délibération, documents préparatoires, études et prospectives, échanges de courriers, bilan de groupes de travail et d'ateliers thématiques, etc. (*voir liste des documents en annexe II*). L'exploitation quasi systématique d'un matériau d'enquête trop souvent délaissé par les chercheurs en science politique (souvent d'ailleurs pour des raisons pratiques, liées aux difficultés d'accès à ces sources) nous livre une action publique hésitante, tâtonnante, et surtout libre de toute interprétation ou mise en forme par le récit des acteurs ou la publicité qui lui en est faite. Les rapports de force politiques, la perception que les acteurs ont de la démarche qu'ils mettent en œuvre, ainsi que le sens qu'ils donnent à leur implication ne nous sont bien sûr que très partiellement accessibles par ce biais, d'où la nécessité de recourir, comme nous l'avons fait, à des entretiens semi-directifs en complément d'enquête (*voir annexe 1, liste des entretiens*).

Enquêter sur des opérations en cours n'est pas toujours très gratifiant. Outre l'effort de veille et de réécriture qu'il suppose, l'exercice génère aussi des frustrations ; celle de n'avoir pas accès à toutes les informations, que les négociations imposent de tenir secrètes, celle de voir son propos périmé sitôt rendu public, celle, surtout, de rendre un travail qu'on pourra juger inabouti parce que portant sur un processus lui-même inachevé. Si l'expérience mérite néanmoins d'être vécue, c'est qu'elle offre l'assurance – ou la moindre exposition – de ne pas tomber trop vite dans le piège finaliste de la mise en récit, celui de la reconstruction, après-coup, de la chaîne des événements et des intentions que l'on prête aux acteurs. Ces voies méthodologiques, encore une fois peu exploitées par les spécialistes de l'action publique, nous semblent d'un intérêt particulier pour répondre à la principale ambition de cette enquête : rendre compte, au plus près du terrain, des pratiques exploratoires des techniciens, maître d'œuvre d'une démarche collective – celle d'une gestion durable et concertée des territoires – dont ils ne détiennent qu'une partie des clés

## **Choix du terrain et méthodologie d'enquête sur les PLU**

Plusieurs dispositifs ont été envisagés comme les agendas 21 locaux, le Plan de Protection de l'Atmosphère des Bouches-du-Rhône, les Plans de Déplacement Urbain, la Directive Territoriale d'Aménagement des Alpes-Maritimes et les Plans Locaux d'Urbanisme.

Certains de ces dispositifs (les agendas 21) sont peu présents sur le territoire que nous avons déterminé (la région PACA), d'autres ce sont révélés très formels et techniques (les plans de protection de l'atmosphère), d'autres encore ne correspondaient pas à l'agenda du programme de recherche ou s'étalaient sur de trop longues durées. C'est l'étude des PLU qui a finalement été retenue, parce que répondant au mieux aux objectifs et aux contraintes de l'enquête.

Plusieurs procédures d'élaboration de Plans Locaux d'Urbanisme étaient en cours à des étapes différentes dans les Bouches-du-Rhône au commencement de la recherche. Un premier bilan sur l'état d'avancement de l'élaboration des PLU dans le département des Bouches-du-Rhône montre qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2004 (source DDE) 12 communes ont voté au Conseil Municipal le lancement de la révision de leur document d'urbanisme.

Outre les questions pratiques déjà évoquées, celles de l'accessibilité et de la proximité du terrain, nous avons choisi 3 communes suivant un certain nombre de critères : des niveaux d'avancée différents de la procédure de révision, l'appartenance à des structures intercommunales différentes (Communauté urbaine ou communauté d'agglomération), la taille de la commune et les enjeux locaux, nécessairement différenciés, qui lui sont associés.

Les trois communes étudiées, que nous avons choisi de présenter sous un pseudonyme, sont les suivantes :

*Coucou*, petite commune de la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA) qui sera la première commune du département à approuver son PLU. Une partie de la procédure a été menée directement par l'Agence d'Urbanisme, qui avait proposé un schéma de concertation original, sous forme festive.

*Caddi*, commune située entre la métropole marseillaise et la ville d'Aix-en-Provence, elle est intégrée à la CPA et vient de lancer la révision de son POS. La commune est relativement étendue, et comprend un des plus grands centres commerciaux d'Europe ainsi qu'une gare TGV et 70% de son territoire a été intégré à un Projet d'Intérêt Général.

*Lacote* ville du littoral à l'extrémité est de la communauté urbaine Marseille Provence Métropole (MPM) est dans la dernière phase d'élaboration de son PLU. Les chantiers navals ont fermé dans les années 90 laissant la ville dans le marasme économique. Depuis une grande zone d'activité a été mise en place (sur un site classé pour ses qualités écologiques). Du point de vue de l'aménagement du territoire, suite à de multiples annulations, le POS en vigueur a été élaboré en 1982.

Sur chacune de ces communes ont été mis en œuvre des outils méthodologiques relativement classiques dans les sciences sociales.

Ainsi, sur l'ensemble des terrains étudiés, une étude documentaire a été réalisée à partir des documents de communication (sites internet, brochures, plaquettes, etc.) produits par les collectivités sur leurs projets et/ou démarches (*voir annexe II*).

Des entretiens semi-directifs individuels (*voir annexe I*) ont également été réalisés auprès d'un échantillon d'acteurs à l'origine de la démarche ou y participant. L'enquête s'est particulièrement axée sur la perception qu'ont les acteurs des évolutions d'un processus dont ils sont eux-mêmes l'un des acteurs. Pour chaque terrain, un panel d'élus locaux, de

techniciens des collectivités de différents services, de personnels des administrations déconcentrées et de représentants de la société civile impliqués dans la démarche ont été interrogés.

Les entretiens ont été complétés par une démarche d'observation participante (*voir annexe I*), destinées à repérer d'éventuelles dynamiques collectives. L'équipe a ainsi cherché à participer le plus possible aux réunions publiques ou internes, aux groupes de travail (commissions, ateliers thématiques) et aux divers espaces de réflexion mis en place par les collectivités ou par la « société civile ».

### ***Choix du terrain et méthodologie de l'enquête sur les conflits d'usage de l'eau***

Le choix du terrain d'enquête est indissociable d'un parti pris inductif. Les conflits d'usage de l'eau sont multiples dans le sous-bassin du Verdon. Face à cette situation, il a fallu faire un choix opératoire d'objet d'étude. L'objet de cette recherche étant de comprendre les modes de régulation transversale entre les usages de l'eau du Verdon dans une perspective durable, les rapports techniques commandés par le PNR du Verdon nous ont guidé vers une activité source de conflits : l'industrie du tourisme. Une fois le thème choisi, il a fallu également opérer une sélection géographique : la partie du Verdon qui accueille le plus d'hôtellerie de plein air, située dans le « moyen Verdon », plus particulièrement sur la commune de Castellane. Ce choix résulte là encore de la lecture des diagnostics techniques réalisés par les cabinets d'expertise dans le cadre de la procédure SAGE. Ceux-ci relèvent en effet le « point noir » que représente cette portion du Verdon, côtoyée par l'industrie d'accueil des centaines de milliers de touristes durant la période estivale. Au résultat, trois terrains ont donc été isolés : celui des stations d'épuration des campings situés en bord de Verdon ; celui des « barrages » de pierres construits, à même la rivière, par les baigneurs ; celui des lâchés d'eau de l'usine EDF en amont de Castellane qui autorisent les pratiques de sport d'eau vive (rafting, canoë ou randonnée aquatique).

L'analyse de l'action publique préconise d'observer les dispositifs concrets de politique publique comme des construits sociaux issus d'un jeu complexe entre une multiplicité d'acteurs sociaux, politiques, économiques (Massardier, 2003). De ce parti pris peut être déduit un certain nombre d'hypothèses de travail :

- \* Un dispositif concret de politique publique résulte de la structure de la configuration sociale qui le fabrique.
- \* Les outils techniques et de gouvernement sont des enjeux plus que des donnés : ils sont des construits sociaux et font l'objet d'usages et de réappropriation sociaux.
- \* Le jeu entre les acteurs de la configuration est dépendant des ressources qu'ils y mobilisent (militante, professionnelle, experte, autorité, financements...).
- \* Les rationalités à l'œuvre sont donc multiples : techniciennes, politiques, marchandes, contestataires...
- \* Ce qu'il convient alors d'appeler l' « action publique » est donc le résultat d'une lutte entre divers acteurs, actions, rationalités.
- \* Le jeu est par conséquent polycentrique, ce qui ne signifie pas forcément horizontal et égalitaire.
- \* La fabrication des dispositifs de politique publique est le résultat de conflits, de négociations, de coopérations, de médiations et de concertations à la fois formelles et informelles.
- \* Les dispositifs concrets de politiques publiques sont issus de « projets de territoire » eux-mêmes enchevêtrés dans des dynamiques nationales (planification, contexte et système

politique...) et souvent internationales (intervention de bailleurs de fonds : ONG, OI, référents d'action type « bonne gouvernance »...).

\* On se rend bien compte que cette analyse se démarque de celle qui consiste à ne voir dans les politiques publiques que de simples rapports coûts/avantages selon une rationalité technico-financière qui s'imposerait (une sorte de *one best way*) à l'ensemble des acteurs.

Dès lors, la méthodologie mise en œuvre pour cette recherche repose sur quatre étapes :

- 1<sup>ère</sup> étape. Description du dispositif de politique publique observé :

- \* Description du montage technique
- \* Description du montage financier
- \* Description de leur fonctionnement et dysfonctionnement
- \* Repérage des points d'accord et de désaccords sur le dispositif

- 2<sup>ème</sup> étape. Reconstruction de la configuration sociale polycentrique des acteurs impliqués dans la fabrication du dispositif :

- \* Quels acteurs pour quelles ressources ?
- \* Quelles stratégies pour chacun des acteurs ?
- \* Estimation du degré d'intervention des niveaux d'action (territorial, national, international) pour quel degré d'impact ?

- 3<sup>ème</sup> étape : repérer les particularités de la structure de la configuration sociale observée

- \* Est-elle ouverte (degré d'ouverture du jeu d'échange des ressources : informations, facilité d'entrée dans les réseaux...) ?
- \* Est-elle fermée (forte logique de secteurs, imperméabilité du « système expert »...) ?
- \* Quel est le degré de polycentrisme ?
- \* Quel est le degré d'inégalité dans le polycentrisme ? Quels sont les ressources et les acteurs les plus pertinents ?

- 4<sup>ème</sup> étape : comprendre les modes d'articulation entre les acteurs et institutions mobilisées par la fabrication du dispositif de politique publique

- \* Quelles sont les zones de coopération ? Quelles sont les zones de conflits ?
- \* Quels sont les lieux d'articulation entre les acteurs, qu'il s'agisse de conflits ou de coopération (lieu de concertation officiels, réseaux informels, négociations et médiations parallèles...) ?
- \* Quelles sont les zones de conflit où aucune articulation n'est possible ?

Les outils et matériaux suivants ont été exploités :

1/ Revue de documentation : a/ documents techniques (diagnostics...) b/ documents institutionnels de chacun des acteurs (sites internet, brochures et plaquettes, journaux des institutions...) c/ comptes-rendus des réunions de travail (commissions techniques, réunions de concertation...) d/ littérature professionnelle du secteur touristique (*voir annexe II*)

2/ Entretiens semi directifs (*voir la liste annexe 1*)

## I LA TRANSVERSALITE, LEVIER DES APPRENTISSAGES INSTITUTIONNELS ?

### ***Les services locaux de l'Etat saisis par le développement durable.***

#### ***Enquête sur la mise en œuvre de la directive Habitats sur trois sites du Sud-Est de la France.<sup>1</sup>***

La mise en œuvre du réseau européen Natura 2000 est un poste d'observation privilégié des recompositions de l'action publique. De la scène locale, où se négocie la future gestion des territoires, jusqu'aux instances européennes, qui valident les propositions de sites transmises par les Etats, ce sont de nombreux échelons décisionnels qui sont amenés à prendre part au programme, suivant un schéma qui n'est pas loin de rappeler celui de la gouvernance multi-niveaux des politistes. A cet enchevêtrement des niveaux d'action et de décision, s'ajoute la volonté, inscrite dans la directive Habitats, de concilier la protection de la nature et le maintien d'activités économiques et de loisir, dans une logique de développement durable. C'est aux acteurs locaux qu'il appartient ainsi de négocier, site par site, des mesures de gestion acceptables par tous, suivant des procédures qui sont elles-mêmes un enjeu du débat. Le choix, par la France, de recourir à l'outil contractuel suppose enfin la mobilisation des collectivités territoriales, dans un contexte marqué par le désengagement financier de l'Etat. Ses services déconcentrés sont en effet contraints d'animer la mise en œuvre d'un dispositif, sans être sûrs de disposer des ressources suffisantes pour en piloter la phase opérationnelle. C'est cet aspect-là, et plus généralement celui du (re)positionnement de l'Etat local au cœur d'une action publique dont il ne détient qu'une partie des clés, qui guidera notre réflexion tout au long de ce texte.

L'hétérogénéité des normes et des acteurs de l'action publique nécessite souvent des arbitrages, plus ou moins formalisés, entre objectifs et grandeurs contradictoires. Valorisée dans les discours politiques, garantie par des procédures, la concertation est de plus en plus souvent présentée comme un mode légitime de résolution de ces tensions. Suivant cette piste, on peut se demander dans quelle mesure les politiques européennes de développement durable affectent les articulations traditionnelles entre niveaux d'actions et de décisions politiques, telles qu'elles ont été décrites dans les années 70 par la sociologie des organisations (Grémion, 1976 ; Crozier, Thoenig, 1975). *L'hypothèse que nous avons faite est celle de l'émergence de nouvelles arènes de médiation liées à la co-production des objectifs de politique publique*, en l'espèce, la rédaction des « DOCOB »<sup>2</sup>. De ces médiations, dont la finalité opérationnelle n'exclut pas la dimension politique, les agents de l'Etat et leurs opérateurs sont bien souvent malgré eux la cheville ouvrière : ils sont amenés à justifier des choix dont ils sont les maîtres d'œuvre, mais aussi à amortir les tensions liées à l'empilement des projets, des périmètres et des procédures sur un même territoire, à partir des « chemins » (conflits, arrangements, choix de développement, démarches contractuelles, expériences de coopération, etc.) qu'ils ont parfois eux-mêmes contribué à tracer par le passé. C'est à ces processus que nous serons attentifs dans cette partie.

---

<sup>1</sup> Cette partie reprend et actualise la matière d'une recherche publiée sous la référence suivante (Olive, 2005).

<sup>2</sup> Documents d'objectifs. Négociés site par site entre les acteurs concernés, les DOCOB sont élaborés par un maître d'œuvre (« l'opérateur » : EPCI, syndicat mixte, ONF, association, etc.), lié par contrat aux services déconcentrés de l'Etat, responsables, département par département, de la mise en œuvre de la directive Habitats (pour les Bouches-du-Rhône, il s'agit de la DDAF et la Préfecture, accompagnées par la DIREN). Sans valeur juridique, le DOCOB n'en est pas moins un document clé de la démarche Natura 2000 : il réalise l'accord des participants sur des aménagements et des objectifs de développement à promouvoir sur le site, et constitue à ce titre un préalable à la contractualisation. Au stade de l'enquête, et sur les trois sites étudiés, les DOCOB étaient en cours de finalisation, voire finalisés. Ils sont aujourd'hui achevés tout en restant théoriques : aucune mesure de gestion durable n'a, pour l'heure, été financée sur la base de ces documents (*pour plus de détails sur la procédure et le vocabulaire Natura 2000, voir annexes 4 et 5*).

Le rôle des agents dans le service public a déjà été souligné à plusieurs reprises dans les sciences sociales, qu'il s'agisse d'ajuster les normes de l'institution à la diversité des situations de guichet (Dubois, 1999 ; Eymard-Duvernay, Marshal, 1996 ; Warin, 1993 ; Weller, 1996) ou d'élaborer, au quotidien, des compromis opératoires entre conceptions divergentes du service public (Corcuff, Lafaye, 1996). C'est dans cette perspective, mais appliquée à des contextes d'action à la fois plus lâches, plus diversifiés et plus expérimentaux, que l'on s'efforcera de saisir la manière dont les techniciens, entendus dans un sens très large<sup>3</sup>, œuvrent à stabiliser le dispositif, à créer des liens entre mondes hétérogènes, à résoudre les tensions qui résultent, comme ici, de la multiplication des acteurs et des objectifs de politiques publiques : protéger la bio-diversité en maintenant les activités économiques et de loisir. Mettre ainsi l'accent sur le travail des techniciens ne préjuge en rien du caractère technocratique de Natura 2000, même si les services de l'Etat en assurent le suivi et la coordination. La diversité des situations qu'il nous a été donné d'observer<sup>4</sup> rend pour le moins illusoire tout effort de qualification univoque. Si le site du plateau de l'Arbois est bien porté par l'administration de l'Environnement, il en va autrement des deux autres sites de notre corpus : initiative associative dans le cas de l'Etoile-Garlaban, pression d'un « notable » politique dans celui de la montagne Sainte-Victoire. Pas d'avantage – parce que les dynamiques étudiées ne le justifient pas –, on ne s'intéressera au travail des « technotables », ces entrepreneurs de médiation à la croisée du politique et de la technique (Gaudin, 1999, pp. 196-204). On privilégiera plutôt l'hypothèse suivant laquelle la régulation entre plusieurs niveaux de décisions et principes d'action ne dépend pas nécessairement, et en tous cas pas exclusivement, de l'engagement d'individus « d'exception », marginaux-sécants de la politique, de la science ou de la technocratie (expert-militant, leader associatif passé au politique, etc.), mais qu'elle est aussi liée à l'implication d'agents « ordinaires » qui, dans l'exercice de leurs missions, contribuent à mettre en forme l'action publique en agrégeant des rationalités et des visions du monde par un travail quotidien sur les catégories, les règles, leur interprétation et leur ajustement.

---

<sup>3</sup> Nous nous sommes ici intéressés aux agents sans considération de leur statut ou de leur grade, à la différence des travaux qui privilégient dans leur corpus une catégorie particulière d'agents : personnel d'encadrement supérieur (L. Rouban, 1996, 1994 ; Reigner, 2002) ou intermédiaire de la fonction publique (Le Saout, Saulnier, 2002), techniciens territoriaux (Olive, 2004).

<sup>4</sup> Cette enquête porte sur trois sites de l'aire métropolitaine marseillaise : le massif de l'Etoile-Garlaban, qui ceinture le nord-est de Marseille, le plateau de l'Arbois, vaste espace vert au carrefour de trois grands pôles urbains, l'Etang-de-Berre, Aix-en-Provence et Marseille, la montagne Sainte-Victoire, au nord-est d'Aix-en-Provence, aujourd'hui reconnue comme Grand Site de France.

## 1. Concerter, animer, débattre : l'apprentissage de nouveaux rôles

Il est tout d'abord frappant de constater que les services de l'Etat sont, de tous les acteurs institutionnels locaux, les plus impliqués dans le dispositif. La philosophie contractuelle qui, en France, anime le dispositif, l'insistance avec laquelle les guides méthodologiques mettent l'accent sur la concertation, ouvrent paradoxalement aux agents de l'Etat un moyen de nouer des liens avec de nouveaux segments de la « société locale ». La DIREN est bien sûr au premier rang, qui offre aux acteurs locaux une assistance juridique et technique et, surtout, un cadre interprétatif pour structurer leurs échanges. Mais la DDAF est aussi mobilisée qui, bien au-delà du cadrage réglementaire et financier de la maîtrise d'œuvre, joue un rôle central dans le processus à l'échelle du département – celui des Bouches-du-Rhône tout au moins. Plusieurs facteurs, dont certains propres aux sites étudiés, jouent en sa faveur. L'oreille attentive que lui prête la préfecture, beaucoup plus réservée à l'égard de la DIREN, son ancienneté dans le département, les réseaux qu'elle y a tissés de longue date auprès des petites communes, des sociétés de chasse et des milieux agricoles (notamment, lors de l'élaboration des PIDAF), en font un passage obligé dans la négociation des conventions financières, dans la médiation avec les élus, dans les arbitrages qu'impose la redéfinition des périmètres ou encore, dans le choix des opérateurs. Ce dernier point est d'ailleurs essentiel : sur deux des sites étudiés, c'est l'ONF qui est chargé par convention d'élaborer le DOCOB. Proche de la DDAF, son agent en charge du dossier Natura 2000 se tourne volontiers vers ses services, avec lesquels il collabore au quotidien, comme en témoignent les nombreuses traces de courriers, échanges téléphoniques et réunions de travail retrouvées dans les dossiers.

### 1.1. Des mutations dans les pratiques professionnelles

Cette montée en puissance de la DDAF et, plus largement, des services de l'Etat associés à la mise en œuvre de la directive Habitats, se double d'un certain nombre de mutations dans les manières de faire et de concevoir l'action publique. La DDAF, toujours elle, est partiellement sortie d'une conception gestionnaire (réglementaire et financière) des espaces agricoles et forestiers, au profit d'une approche plus généraliste, ouverte aux préoccupations environnementales. D'autres structures que les services de l'Etat ont vécu les mêmes transformations : l'ONF, que les inventaires poussent à mieux considérer les milieux forestiers<sup>5</sup>, mais aussi des entités locales comme le Grand Site Sainte-Victoire, qui restructure partiellement ses services et élargit ainsi sa vocation initiale de gestion forestière à la préservation des habitats naturels : « *Au départ, c'est pas une problématique de travail du Grand Site. Quand des actions étaient menées en termes de prévention incendie, les intérêts environnementaux étaient pris en compte, mais comme une personne chargée de la gestion des massifs forestiers peut le faire ; c'était une vision très forestière. Il n'y avait pas de vision naturaliste jusqu'à maintenant sur la structure. Natura, c'est aussi un moyen de faire accepter auprès des élus qu'il y ait un travail spécifique à la gestion des espaces naturels. Dans les structures intercommunales, c'est pas des postes très développés* »<sup>6</sup>. La DIREN a pour ainsi dire fait le chemin inverse, en se dotant, en interne, d'un outil de gestion financière associé à l'assistance technique<sup>7</sup>. L'arrivée, dans ces administrations, d'un personnel en charge des dossiers Natura 2000<sup>8</sup>, plus sensible et mieux formé aux thématiques environnementales que ses aînés, a sans nul doute contribué à la diffusion de

---

<sup>5</sup> Entretien avec le chargé de mission Natura 2000 (ancien ingénieur ONF en Nord-Pas-de-Calais) de la DDAF 13, service des Espaces naturels et de l'Aménagement du territoire.

<sup>6</sup> Entretien avec le responsable scientifique du Grand Site Sainte-Victoire.

<sup>7</sup> Entretien avec un ancien chargé de mission Natura 2000, DIREN PACA.

<sup>8</sup> Le profil des chargés de mission sur les trois sites est celui d'agents relativement jeunes et diplômés (ingénieur des eaux et forêts, maîtrise d'environnement complétée par un DESS d'aménagement), à qui Natura 2000 offre une occasion de mobilité géographique et professionnelle, après un premier poste.

ces nouvelles identités d'action. Maigre contribution, toutefois, car l'exploration de pistes organisationnelles se heurte souvent au repli de l'institution sur des logiques plus strictement financières, d'autant plus que la relative jeunesse des chargés de mission Natura 2000 et la place souvent marginale de leur service leur permettent difficilement d'imposer en interne de nouveaux registres d'action. Le cas du Grand Site, qui recrute un chargé de mission sur les crédits Natura 2000, et lui confie la responsabilité d'un nouveau service, baptisé « Gestion des espaces naturels », fait localement figure d'exception. Le renouvellement des cadres cognitifs tient plus sûrement à l'élargissement du partenariat qu'encourage la contractualisation des objectifs. Ce travail de négociation, d'animation et de concertation, auquel les services extérieurs de l'Etat et leurs opérateurs techniques ne sont pas nécessairement préparés, crée des situations professionnelles inédites, révèle des contradictions liées au cumul des missions, actualise des tensions latentes entre conceptions divergentes du service public, contraignant ainsi les agents à sortir du cadre réglementaire pour s'engager dans un travail d'invention normative, dont la sanction est toujours incertaine. Elle oblige surtout les services de l'Etat et leurs opérateurs – en même temps qu'elle leur offre cette opportunité – à relâcher les liens privilégiés avec les représentants locaux des intérêts sectoriels qu'ils organisent (dans l'esprit du néo-corporatisme à la française), au bénéfice d'autres modes de régulation, davantage pluralistes et conflictuels. La DIREN doit ainsi rechercher des relais parmi les chasseurs, les exploitants agricoles ou les propriétaires fonciers, quand la DDAF ou l'ONF, en charge du DOCOB sur les sites de l'Etoile et de l'Arbois, découvre la négociation avec les comités de quartiers, les associations de défense du patrimoine, etc. « *J'avoue que c'est passionnant, nous confie la chargée de mission Natura 2000 à l'ONF, parce que ça lie à la fois le technique, le politique, la concertation... Ce n'est pas mon premier poste, j'ai travaillé en DDAF, donc les réunions avec les chasseurs, les randonneurs, les élus, je connais ça un peu. Là, on est appelés à discuter avec pas mal de monde et ça nous sert* »<sup>9</sup>. D'autant plus ici que les acteurs opèrent en milieu péri-urbain, sur des territoires ouverts à de nombreuses activités de loisir et, pour certains d'entre eux, très convoités pour leur réserve foncière par les villes voisines. L'examen des dossiers révèle ainsi de nombreuses traces de cet apprentissage, au quotidien, de formes de participations dont ils sont souvent les artisans malgré eux. Ainsi, l'agent opérateur au sein de l'ONF s'interroge sur la composition du comité de pilotage pour le suivi de l'Etoile : faut-il, par exemple, y mettre les CIQ ? « *Ils sont nombreux... et j'ai eu du mal à les localiser* »<sup>10</sup>. L'agent de la DDAF, à qui son interlocutrice demande conseil, opte pour limiter la participation à la confédération générale (les comités concernés sont au nombre de 30), plus quelques comités de quartier non affiliés. Même interrogation à propos des chasseurs : faut-il n'inviter que la fédération départementale ? éventuellement, y ajouter « *la société de chasse qui dispose du plus grand territoire ?* ». La DDAF, approuve les deux options, et raye d'un trait de plume les points d'interrogation... Ces formes d'apprentissage par la mutualisation d'expériences se doublent parfois, lorsque le budget le permet, d'un recours à l'expertise sur les outils de la concertation. Le syndicat mixte en charge du DOCOB sur la Sainte-Victoire, fait ainsi appel à un bureau d'études en ingénierie pour assurer l'assistance technique sur la conduite des réunions. C'est cet expert qui préconise par exemple la méthode du « tableau vierge », que les participants remplissent en situation : « *C'est la première fois que je fais ça, nous confie le chargé de mission Natura 2000. Sincèrement, je n'aurais pas fait ça s'il ne m'avait pas dit d'y aller, et s'il ne m'avait pas garanti que ça marcherait. C'est assez déroutant. S'il y a des enjeux qui ne sont pas abordés... quand on dit aux gens : « c'est vous qui allez rédiger », il faut jouer le jeu jusqu'au bout* »<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Entretien avec la chargée de mission Natura 2000, responsable de l'Unité Spécialisée Gestion Patrimoniale et Durable, ONF.

<sup>10</sup> Courriel de l'ONF à la DDAF, 9 janvier 2002.

<sup>11</sup> Entretien avec le responsable scientifique du Grand Site Sainte-Victoire, *op. cit.*

## 1.2. Le partenariat public/privé au concret : inventer les règles de la coopération

Le tâtonnement des acteurs publics, s'agissant de démarches ressenties comme expérimentales, est très nettement perceptible dans la relation avec le monde associatif. Le choix de l'association « partenaire », en charge du volet communication sur l'Etoile-Garlaban, témoigne bien de ce travail d'invention auxquels les agents de l'Etat sont contraints, dès lors qu'ils inaugurent de nouvelles formes de coopération. L'inscription du massif au titre des sites éligibles, on y faisait plus haut allusion, doit beaucoup à la mobilisation d'une association marseillaise de protection de l'environnement, l'Assenemce, très active sur le versant sud de l'Etoile depuis sa création au début des années 70. Bien insérée dans les réseaux locaux, sa présidente et fondatrice, ancienne adjointe déléguée à l'écologie, puis à l'urbanisme à la Ville de Marseille, s'est personnellement impliquée dans une démarche qui, à maints égards, prolonge un engagement de plusieurs décennies en faveur d'un massif qu'elle juge menacé par « *l'urbanisation grandissante qui s'attaque à nos collines* »<sup>12</sup>. Avec le soutien d'un naturaliste et d'un chef de service de la DDAF, en charge de Natura 2000 pour les Bouches-du-Rhône, elle a fait pression sur les services préfectoraux pour obtenir, avec succès, d'abord la reconnaissance du site, puis l'extension de son périmètre. Début 2001, un collectif porteur du dossier Etoile-Garlaban est créé sous l'impulsion de l'Assenemce, dont l'objectif est double : faire progresser le dossier Natura 2000 pour le site « PR107 » et permettre la mise en route d'une étude pour la protection du massif, soit au titre de la loi de 1930, soit par la création d'un PNR<sup>13</sup>. Dans le même temps, l'association se porte ouvertement candidate pour être opératrice du DOCOB<sup>14</sup>. La candidature de l'Assenemce, qui est loin de rallier tous les suffrages dans les services de l'Etat, conduit les pouvoirs publics à s'interroger, non pas tant sur la légitimité du prétendant, que sur les qualités requises pour l'élaboration et, surtout, la mise en œuvre d'un document d'un genre nouveau : le DOCOB. Rapidement, les échanges entre services se fixent donc autour de cette question : que faut-il attendre d'un « opérateur » ? Le secrétaire général de la préfecture, à qui revient le pouvoir d'arbitrage, définit d'emblée le cadre des échanges : « *A mon sens, il n'est pas judicieux de reconnaître cette association, à elle seule, en tant qu'opérateur légitime pour être porteur d'un tel dossier, sans l'appui d'une institution technique telle que l'ONF* »<sup>15</sup>. Saisie pour avis, la DDAF, dont les agents sont manifestement divisés, s'interroge sur la formule à adopter. Deux séries de problèmes sont discutés en internes : celui, soulevé par la préfecture, de la capacité technique et financière de l'association à gérer, seule, « *un tel dossier, qui est très gros, très lourd* », celui de sa représentativité sur l'ensemble du territoire. Active sur le nord-est de Marseille et le versant sud de l'Etoile, l'Assenemce est absente du reste du massif, en particulier au nord, où se concentrent les petites communes ; aux techniciens de « *trouver la bonne formulation, pour ne pas discréditer* » leurs élus<sup>16</sup>. La question se pose d'autant plus que la ville de Marseille manifeste elle-même certaines réserves à l'égard de l'association, en particulier depuis sa mobilisation contre la révision du POS, ouvrant à l'urbanisation deux arrondissements du nord-est marseillais. « *Testé* » sur le dispositif Natura 2000 par l'ONF, son adjoint délégué à l'environnement « *semble avoir des idées arrêtées sur qui peut l'animer : pas l'Assenemce seule !* »<sup>17</sup>. De ces échanges, plus ou moins formels, émergent les contours de la future

---

<sup>12</sup> *La Lettre de l'Assenemce*, mars 2003, édito signé AG. Les réactions à l'incendie de 1997, qui ravage 3 500 hectares du massif de l'Etoile, offrent un intéressant témoignage de l'attachement, très affectif, que les membres de l'association portent à ce site, au reboisement duquel ils ont largement contribué : « *ce sont les efforts et la conviction de milliers d'enfants que nous avons mobilisés, avec leurs enseignants, avec leurs parents, nos amis, pour obtenir presque 20 hectares de forêts en 25 ans ! Parti en fumée, disparu à tout jamais : le « BOIS SACRE des ENFANTS » (ibid.)*.

<sup>13</sup> Assenemce, lettre adressée au préfet des Bouches-du-Rhône, 31 janvier 2001.

<sup>14</sup> Assenemce, lettre adressée au préfet, 14 mars 2001.

<sup>15</sup> Secrétaire général de la préfecture des Bouches-du-Rhône, lettre adressée au DDAF, 14 mars 2001.

<sup>16</sup> Notes manuscrites, réunion inter-services, DDAF, 23 avril 2001.

<sup>17</sup> Compte rendu de réunion entre DDAF, ONF et associations, 15 mai 2001, notes manuscrites.

coopération entre l'association et les pouvoirs publics. Deux idées en fixent l'économie générale : un partenariat conventionné avec l'ONF, dont le principe est « *a priori acceptable par les élus* », et la constitution d'un collectif d'associations sous l'égide de l'Assenemce. La réponse de la DDAF à la préfecture va dans ce sens : « *cette association ne peut à elle seule être porteur d'un tel dossier sans l'appui d'une institution technique, à même de recruter un chargé de mission, d'assurer l'animation avec toutes les personnes physiques ou morales concernées, d'organiser les comités de pilotage, de conduire de multiples études, enfin d'en assurer la synthèse* »<sup>18</sup>. La DDAF propose donc une association avec l'ONF, « *qui intervient depuis longtemps sur le massif de l'Etoile et du Garlaban* »<sup>19</sup>, comme opérateur local. Une question continue néanmoins à se poser : « *Comment nommer cette collaboration avec l'Assenemce ?* »<sup>20</sup>. Tel qu'il est envisagé dans son principe, le partenariat sort des figures éprouvées jusqu'ici par les pouvoirs publics locaux, celle de la commande d'études et d'inventaires (naturalistes), et celle de la collaboration avec les structures à légitimité locale, telles que les syndicats mixtes d'aménagement. Pressenti comme opérateur, l'ONF, dont le directeur a déjà fait savoir qu'il « *sera vigilant sur le type de partenariat avec l'Assenemce – A défaut, l'ONF ne s'engage pas sur l'Etoile* »<sup>21</sup>, demande à la DDAF d'organiser une réunion en présence des associations, afin de caler plus finement les contributions de chacun. Un accord se construit autour d'un certain nombre de règles, qui préfigurent la convention cadre entre la préfecture et l'ONF : « *l'opérateur travaillera en partenariat avec l'ASSENEMCE, représentant et coordonnant le collectif, notamment dans les domaines de la communication à destination des riverains et des utilisateurs de l'espace. Les prestations se feront par voie de sous-traitance contractualisée. Il est entendu que l'opérateur reste responsable de la démarche, et que la communication vers les élus se fait à son initiative et sous sa responsabilité, en partenariat avec l'ASSENEMCE* »<sup>22</sup>. Au seuil de l'été, la DDAF prend acte de cet accord qui, dans un courrier adressé aux autorités locales de l'Etat, annonce que « *l'organisation envisagée (...) est désormais susceptible de se mettre en place dans des conditions techniques, administratives et politiques favorables* »<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> DDAF, courrier adressé à la préfecture, 6 avril 2001.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Notes manuscrites, *op. cit.*

<sup>21</sup> Compte rendu de réunion, 15 mai 2001, *op. cit.*

<sup>22</sup> DDAF, projet de convention (document non daté). Le Collectif Etoile-Garlaban réunit 20 associations autour de l'Assenemce, réparties en trois catégories : protection de la nature et de l'environnement, usagers du massif et CIQ.

<sup>23</sup> Courrier du DDAF au DIREN et au Préfet de Région, 25 mai 2001.

### 1.3. S'engager dans l'arène. L'animation comme épreuve de soi

Nous rejoignons ici les analyses de Jean-Pierre Gaudin, pour qui le rôle technique classique des agents engagés dans les dispositifs contractuels « s'élargit (...) à une implication dans la négociation des objectifs, une maïeutique des consensus et, parfois, une contribution aux formes de la participation démocratique »<sup>24</sup>. Nos observations sur le site de la Sainte-Victoire et des monts alentours, en plus des exemples déjà cités, renforcent cette hypothèse. Le choix d'un syndicat mixte départemental comme opérateur conduit le chargé de mission Natura 2000 à rentrer de plein pied dans l'accompagnement des échanges politiques que la négociation du DOCOB actualise, sortant ainsi de la posture plus classiquement surplombante du technicien (cf. encadré 1).

#### **« Natura 2000 se fera sous le pilotage des élus » (encadré1)**

Sur le site de la montagne Sainte-Victoire (FR9301605), l'évolution du dossier tient beaucoup à l'engagement d'une personnalité politique locale, président de l'Association des maires de France sur le département et, jusqu'en 2003, du syndicat mixte départemental désigné comme opérateur. Connu pour ses actions en faveur du massif – c'est lui qui, avec l'appui du syndicat, a obtenu la reconnaissance de la Sainte-Victoire en tant que Grand Site de France –, le maire de Vauvenargues s'efforce depuis plusieurs années d'impliquer élus et techniciens dans une démarche de protection d'un site menacé par la sur-fréquentation et les incendies (c'est le grave incendie de 1989 qui est à l'origine d'une mobilisation locale menée par l' élu, d'abord sous forme associative, puis institutionnelle). L'adhésion des maires, d'abord défiants à l'égard d'un dispositif perçu comme une contrainte, doit aussi beaucoup à l'implication du jeune chargé de mission Natura 2000, responsable scientifique du syndicat. Fort de l'expérience des parcs sur le site du Ventoux, cet agent s'est engagé dans un patient de travail de traduction, en rupture avec la posture distanciée du technicien : création d'un atelier des élus, en plus de leur association aux groupes thématiques, attribution des présidences de réunion aux maires, co-rédaction du DOCOB avec les participants, élaboration d'un classeur de liaison mis à disposition des communes et, surtout, re-formulation des objectifs et du sens de Natura 2000 suivant des catégories qui la rendent acceptable aux yeux des élus ; en l'espèce, « *identité du terroir* », « *qualité des milieux* », « *maintien des pratiques traditionnelles* », « *gestion pérenne du territoire* », etc. Ce qui, pour les associations écologistes, est d'abord une mesure de protection de la nature, apparaît alors comme un outil mobilisable au service des politiques locales. Décliné sur le mode du développement local, calé sur le protocole et les réseaux électifs locaux, Natura 2000 apparaît ainsi comme une ressource, plutôt qu'une entrave, à la poursuite des échanges politiques territoriaux.

En même temps qu'il offre un exemple éclairant des nouvelles figures de la médiation et, du même coup, de la régulation des rapports entre les politiques et leur administration, le cas de la Sainte-Victoire montre que l'engagement des techniciens n'est pas toujours un palliatif au « retrait des politiques », bien au contraire. L'appropriation du dispositif par les élus réduit certes leurs marges d'action, mais ils ne sont pas moins redevables auprès des différents publics (riverains, usagers, militants, acteurs économiques, etc.) d'une démarche qui les sollicite en continu, depuis l'élaboration des objectifs jusqu'à leur mise en œuvre opérationnelle : « *Le plus gros danger*, nous dit le chargé de mission, *c'est que je me retrouve tout seul à rédiger le document. Quand je voudrai le mettre en œuvre et travailler sur le territoire, comme je n'aurai pas eu de confrontation au moment de la rédaction, les*

<sup>24</sup> *Gouverner par contrat, op. cit.*, p.190.

*gens me diront : non, ça ne m'intéresse pas »*<sup>25</sup>. Le maintien, par l'équipe d'animation, d'un certain niveau de participation, offre aussi des garanties supplémentaires d'obtenir l'aval du politique. La validation, par les élus, des objectifs consignés sur le DOCOB, est en effet directement liée à la capacité des chargés de mission à créer, en amont, de l'assentiment public : *« Les élus, à ce niveau-là, ont tendance à dire : « c'est bon ». Ils diront le contraire s'ils sentent une protestation, une association qui vient se plaindre, un propriétaire qui vient gueuler. S'ils sentent qu'il n'y a pas de vagues, ils ont tendance à dire OK »*<sup>26</sup>. L'acceptabilité scientifique, et pas seulement sociale, du projet est par ailleurs une autre contrainte, dont les élus se déchargent sur les techniciens. Associer les naturalistes à la démarche légitime et sécurise les accords, nécessairement précaires, construits à l'échelon local : *« Il y a aussi un travail pour nous, pour toujours faire participer les scientifiques. Parce qu'on parle toujours du local, mais il faut aussi faire participer les membres du CSRPN ou du moins notre rapporteur – c'est lui qui va à la fin juger notre dossier – pour que dès le départ il puisse nous alerter. Nous, à chaque fois, dans les ateliers, on invite le rapporteur, on lui a donné la parole en comité de pilotage, on l'a un peu forcé à prendre position, et on l'a très vite mis dans le compte rendu »*<sup>27</sup>. Cependant, même validés par les scientifiques, ces accords demeurent fragiles car suspendus, à d'autres échelles, à des arbitrages dont on ignore les règles. La concertation est alors d'autant plus difficile qu'elle expose l'opérateur à des soupçons qu'il n'a pas les moyens de dissiper. Evoquant, par exemple, l'avantage que lui procure la reconnaissance du syndicat mixte par les acteurs locaux, le chargé de mission du Grand Site Sainte-Victoire nous fait part des difficultés qu'il éprouve à maintenir les liens de confiance tissés localement avec les chasseurs, dès lors que demeure une incertitude sur la notion de « dérangement » dans la directive Oiseau : *« c'est vrai qu'elle est très floue. Aujourd'hui, on essaie d'arrondir les angles, mais on ne promet rien. Si demain un chasseur me dit : « est-ce que vous me promettez qu'on ne va pas m'interdire de chasser au nom du dérangement ? », je dis : non. On a toujours la possibilité de préciser dans le document ce qui est du dérangement et ce qui n'en est pas, mais est-ce que c'est tenable ? »*<sup>28</sup>. C'est bien ce travail-là, de mobilisation des soutiens, d'implication des publics, de confrontation des objectifs et des revendications en dehors des arènes politiques, qui accrédite les techniciens dans leur prétention à faire valoir des rôles partiellement inédits dans leurs institutions d'appartenance, avec ou sans les politiques<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Entretien avec le responsable scientifique du Grand Site Sainte-Victoire, *op. cit.*

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Nos conclusions sur ce point recoupent celles d'Arthur Jobert, pour qui la territorialité croissante des enjeux d'aménagement marque « l'entrée en politique » des aménageurs, en position, comme ici, de devoir être des « assembleurs » d'intérêts et de légitimités (Jobert, 1998).

## 2. De l'application des normes techniques à la production de sens : l'implication des techniciens dans la gestion territoriale

Sur les trois sites étudiés, la démarche des opérateurs peut être décrite comme une tentative de donner un contenu politique à un processus que les élus jugent technique, voire technocratique. C'est là tout le paradoxe d'une démarche qui valorise la concertation sur des objectifs dont les fondements échappent au débat (le choix d'une protection par sites, plutôt que par espèces, est-il le bon choix ? fallait-il arrêter un périmètre ?, etc.), et dont les traductions opérationnelles, à supposer qu'elles soient validées par les scientifiques, peuvent toujours ne pas l'être à l'échelle européenne. On ne discutera pas ici des difficultés, opérationnelles et politiques, que soulève le choix de la contractualisation comme mode « d'implémentation » de la directive Habitats. Il s'agit simplement de souligner les contradictions devant lesquelles se trouvent les agents de l'Etat local, et plus encore les opérateurs chargés de la concertation : associer les élus à la gestion d'un territoire technique, suivant des grandeurs dont ils ne sont que rarement les porte-parole (à l'exception de la montagne Sainte-Victoire, dont la valeur patrimoniale est fortement revendiquée localement), et sur les limites desquels ils n'ont qu'une voix consultative. C'est sans doute là, plus que dans l'hostilité de principe aux objectifs de la directive, qu'il faut chercher la clé de la situation : celle de la faible implication des élus, dans un dispositif auxquels ils se sentent, sinon étrangers, du moins extérieurs – à l'exception notable, ici encore, du site de la Sainte-Victoire, dont le dossier a été porté à bout de bras par le maire de Vauvenargues (*voir encadré 1*)<sup>30</sup>.

### 2.1. La traduction locale des normes environnementales : entre légitimation de l'action publique et production de sens

De ce repli des politiques témoignent, entre autres indicateurs, les comptes rendus des groupes de travail thématiques mis en place par l'ONF pour l'élaboration du DOCOB sur le plateau de l'Arbois : les politiques y sont peu présents, et toujours en vue d'un intérêt ciblé, le plus souvent lié à un projet d'aménagement. « *Lorsqu'on invite, nous dit la chargée de mission de l'Office, les élus ne se sentent pas obligés de venir. En fait, ce groupe des élus, on l'a fait un peu par modèle du syndicat mixte Sainte-Victoire qui en avait un, et pour lequel ça marchait très bien. Je pense que la grande différence, c'est que le syndicat mixte est un organisme politique, c'est une collectivité, et quand c'est le président, qui est un politique, qui invite, les élus viennent, et là pour l'Arbois, ça n'a pas marché* »<sup>31</sup>. Les techniciens se voient ainsi contraints d'impliquer les élus sans qu'ils les reconnaissent forcément dans ce rôle. En rangs dispersés, les services de l'Etat, qui sont loin de partager la même vision du territoire – quand ils n'agissent en groupe de pression en faveur d'un projet dont ils sont porteurs –, se trouvent le plus souvent en situation de devoir répondre aux interpellations d'acteurs associatifs ou catégoriels, dont ils ne sont pas toujours sûrs de la « représentativité ». Dans cet exercice, ce sont bien sûr les opérateurs en charge de la concertation qui s'exposent le plus : à eux d'élaborer des compromis « acceptables »<sup>32</sup> par tous, dans les limites, disons-le encore incertaines, de ce qu'ils pensent être la ligne

<sup>30</sup> C'est d'ailleurs sur des questions de procédure, dont la définition échappe aux acteurs publics locaux, que deux communes du plateau de l'Arbois ont contesté devant le juge administratif l'arrêté du 27 août 2003 portant désignation du site Natura 2000 sur le plateau de l'Arbois.

<sup>31</sup> Entretien avec la chargée de mission Natura 2000, ONF, *op. cit.*

<sup>32</sup> Acceptables, non seulement dans leur contenu, mais aussi dans les modalités pratiques de leur énonciation. Prise en ce sens, l'« acceptabilité » renvoie bien à deux registres de légitimation, par le scientifico-technique et par le politique, à la croisée desquelles se dessinent ces nouvelles formes d'implication dans des espaces publics intermédiaires, entre huis-clos et forums élargis.

ministérielle et/ou européenne. Mais les techniciens de l'Etat sont eux aussi très impliqués, s'agissant d'un site dont la protection est impulsée par le gouvernement. Le plateau de l'Arbois, sur lequel s'emboîtent périmètres et projets (*voir encadré 2*), montre ainsi des agents confrontés à des représentations divergentes du site et de son devenir, s'efforçant de tisser des liens abstraits entre les acteurs, les projets et les territoires au moyen de catégories aussi polysémiques que celles d' « excellence », de « qualité » ou de « bonne insertion paysagère ».

### **Une démarche globale de protection le plateau de l'Arbois (*encadré 2*)**

Le plateau de l'Arbois est un vaste espace naturel situé au nord-ouest de l'agglomération marseillaise. Sa proximité avec les grands pôles de développement économique régionaux en fait une réserve foncière convoitée par les pouvoirs publics locaux. En mars 2000, la Mission d'Inspection Générale mandatée par le MEDD pour réfléchir au devenir de l'Arbois, se prononce, avec succès, en faveur d'un PIG. Deux objectifs généraux sont énoncés : limiter strictement l'urbanisation à la ZAC du Petit Arbois et au secteur de la gare TGV (40 hectares destinés à l'accueil des services liés à la fonctionnalité de la gare), le reste du plateau devant conserver sa vocation d'espace naturel ; organiser une gestion intégrée de ce territoire, en favorisant la coordination des politiques locales. L'Etat développe aujourd'hui sur cette base une démarche globale de protection du patrimoine naturel (classement en ZPS, FR 9312009, 10/2003, au sein d'un périmètre ZICO) et du paysage (projet de classement loi 1930), portant sur l'entité du massif. Les débats que suscite Natura 2000 sont donc localement indissociables des politiques nationales menées, à plus grande échelle, sur l'ensemble du plateau. L'imbrication des périmètres de protection contraint ainsi les opérateurs en charge de la ZPS (en l'espèce, l'ONF) à fixer en permanence les limites du débat. Elle oblige aussi la DIREN à justifier la position de l'Etat sur un territoire où se multiplient les projets locaux : celui du syndicat mixte de l'Arbois, qui prévoit d'implanter sa future station d'épuration (lagunage, décantation) à l'extérieur de la ZAC, celui de la communauté d'agglomération du Pays d'Aix (CPA), qui projette de délocaliser la SPA et l'aire d'accueil des gens du voyage en dehors de la ZAC, ceux, à plus long terme, de la ville d'Aix, qui réserve à l'urbanisation d'importants secteurs à proximité du Petit Arbois et de la Duranne, celui, encore, de Vitrolles, intéressée par les terrains de l'ancienne ZAC de Valbacol, que la DDE est prête à lui céder. A cela, il convient d'ajouter les incertitudes qui pèsent sur le futur tracé de la RD9, qui relie Vitrolles à Aix-en-Provence : au projet d'élargissement défendu par le Conseil général, s'oppose celui de la commune de Cabriès et de la CPA, favorables au contournement de la RD9 par le nord du lac du Réaltor, incitateur à l'urbanisation d'un espace soumis par ailleurs à de forts risques d'incendies. D'où ce rappel de la DIREN, dans une note adressée au préfet de Région : *« Il paraît nécessaire de rappeler qu'une volonté constante de l'Etat de préserver et de gérer un ensemble encore naturel au cœur de trois agglomérations (Aix-Etang-de-Berre-Marseille) et considéré comme un poumon vert, s'est manifestée depuis le schéma de l'OREAM jusqu'à la DTA et qu'elle devrait se concrétiser à travers les protections issues du PIG »* (20 novembre 2003, p.2).

L'une des premières tâches de la DIREN consiste à justifier le principe du classement d'un territoire dont la vocation patrimoniale est loin d'aller de soi pour les acteurs locaux. Sa position est d'autant plus délicate à tenir que, d'une part, les choix gouvernementaux sur le site ne sont pas toujours allés dans le sens d'une plus grande protection (implantation de la ligne et de la gare TGV), et que tous les services de l'Etat sont d'autre part très loin de partager la même vision de ce territoire. La DRIRE, faute d'avoir trouvé un emplacement alternatif pour son centre d'essais, souhaite maintenir et moderniser son site actuel, dont elle apprécie la « fonctionnalité ». Très présente aux réunions, la DDAF s'inquiète, de son côté, des incidences du classement sur le régime des autorisations des travaux forestiers ;

la DIREN la rassure sur ce point : dans la plupart des sites, DFCI et gestion forestière font l'objet d'un plan de gestion à long terme ; quand il est approuvé par le MEDD, les procédures d'autorisation ponctuelles en sont très facilitées. La DDE défend quant à elle le maintien du CET (un des seuls du département), dans un contexte marqué par « *une crise à venir des décharges* »<sup>33</sup>. Elle demande surtout le retrait du PIG des propriétés de l'Etat du Valbalcol et de Montvallon, dont elle négocie la vente à la commune de Vitrolles. A ce sujet, la DIREN juge « *regrettable que l'Etat se trouve en situation de proposer l'aménagement de ces terrains alors qu'il prescrit avec le PIG la protection des espaces naturels du massif et que le rapport d'inspection générale préconise pour le foncier de l'Etat un rôle de noyau dur d'une future forêt domaniale exemplaire en matière de requalification, gestion et ouverture au public* »<sup>34</sup>. Les élus, qui ne manquent pas de soulever ces contradictions, s'accordent pour reconnaître à l'Arbois sa qualité d' « *espace périurbain à vocation naturelle* »<sup>35</sup>, mais revendiquent des « *poches de liberté* » pour mener à bien leurs projets d'aménagement. La plupart conteste la démarche de protection globale engagée par l'Etat, et revendique une part plus grande à la définition des orientations sur le site (par exemple, sous forme de syndicat mixte). Là où, pour les élus, la négociation des outils de gestion doit précéder d'éventuelles mesures conservatoires, la définition d'un périmètre de protection est, au contraire, un préalable à l'action pour les services de l'Etat. Justifié par l'urgence, sur un site dont l'évolution préoccupe le ministère de l'Environnement (*voir encadré 2*), le PIG est présenté comme « *un principe de précaution : tant qu'on n'aura pas défini avec exactitude le devenir de ce territoire, on attend* »<sup>36</sup> – quitte, pour se faire, à geler pendant deux ou trois ans les projets locaux, comme celui d'un aménagement hydraulique du plateau de Rognac.

On comprend mieux, dans ce contexte, l'importance du travail de justification engagé auprès des élus par l'équipe de la DIREN. La transposition, par les élus, des politiques ministérielles sur un registre civique (« la démarche de l'Etat n'est pas démocratique »), amène les représentants locaux de l'Etat à justifier la *légitimité* de leur démarche, là où ils sont plus classiquement les ajusteurs des normes techniques aux situations locales<sup>37</sup>. Contestée dans ses principes, dénoncée dans ses méthodes, la politique ministérielle doit être ainsi localement retranscrite pour être acceptable, et susciter l'assentiment de tous ceux qui, au titre de Natura 2000, sont appelés à devenir les partenaires contractuels de l'Etat. L'évocation de « l'héritage patrimonial » ou de « l'excellence » va justement permettre cette déclinaison, à l'articulation du général et du singulier<sup>38</sup>. Sans négliger l'argument financier – la superposition des classements permet des financements et ouvre des possibilités de contractualisation (Natura 2000) pour une gestion globale du massif – la DIREN souligne les atouts des politiques de l'Etat sur le site, en partant d'un diagnostic très orienté sur ses « *caractéristiques majeures* » : position de belvédère sur les bassins qui l'entourent et sur les grands massifs déjà protégés, dont il peut être un rappel paysager, cuestas remarquables du versant ouest, géologie, eau présente sous formes très diversifiées, compositions paysagères variées, représentatives des milieux calcaires. La DDE, dont on connaît par ailleurs les réserves sur ce dossier, prend le relais et relève que le

---

<sup>33</sup> Un agent de la DDE, GT1, Natura/PIG Arbois, 02 octobre 2002 (CR DIREN).

<sup>34</sup> Note DIREN, 20 novembre 2003, p.1 (adressée à la préfecture de Région).

<sup>35</sup> CPA, service environnement, GT1, *op. cit.*

<sup>36</sup> Un responsable de la DIREN, chargé du programme Natura 2000, GT1, *op. cit.*

<sup>37</sup> Dans sa thèse sur les cimentiers, Laura Michel évoque elle aussi la difficulté du corps des ingénieurs des Mines à se maintenir dans le rôle de médiateurs entre les administrations centrales, les industriels et les milieux associatifs, dès lors que l'expertise d'Etat est de plus en plus controversée et que les enjeux industriels se politisent (Michel, 2003). Mais là où l'auteur pointe surtout l'émergence de nouveaux acteurs, aux parcours et profils professionnels originaux, nous avons plutôt choisi de mettre l'accent sur l'exploration de nouvelles compétences par des agents de formation classique (quoique appartenant à la jeune génération, on l'a dit plus haut), à qui revient la responsabilité d'animer des scènes de concertation.

<sup>38</sup> Un parallèle peut être fait ici avec le « paysage » comme forme de « politisation du singulier » dans les mobilisations militantes contre les projets d'aménagement (Trom, 1999).

classement apporte une reconnaissance qui peut se traduire en atout touristique : label de préservation, image de qualité, idée de l'Arbois comme espace de détente, de proximité et « capital d'espace naturel » à l'échelle régionale. A son tour, le syndicat mixte souligne qu'il est intéressant de regarder l'activité touristique de l'Arbois en termes de prospective. A la DRIRE, qui rappelle à cette occasion la nécessité de développer son centre d'essai, la DIREN répond que le classement n'est pas incompatible avec la présence d'équipements et d'activités, et permet, en revanche, de garantir « *la qualité de leur insertion dans le site* ». Plus généralement, les procédures de classement auraient pour avantage de renforcer le caractère de « *site d'excellence* » de l'Arbois, déjà affirmé à travers des éléments de modernité, tels le pont ou la gare TGV, objet d'un concours d'architectes<sup>39</sup>.

Dans cet épisode, on voit les services de l'Etat, et plus singulièrement la DIREN, tenter, en médiateur, l'ajustement de la ligne politique ministérielle à la situation locale, en s'efforçant d'élaborer des compromis acceptables à partir d'une série de « transcodages », au sens d'agrégation de positions diffuses, de recyclage de pratiques antérieures et d'expression d'enjeux partagés (Lascoumes, 1996)<sup>40</sup>. C'est par ce travail-là que se dessinent localement les limites de l'acceptable, telles qu'elles sont portées à la connaissance des services préfectoraux et soumises à leur arbitrage. Ainsi, dans une note déjà citée (*voir encadré 2*) adressée à la préfecture de région, la DIREN dresse trois *scenarii* quant au devenir possible de l'intervention publique sur l'Arbois, dont l'un seulement apparaît comme une « *base de travail acceptable* » entre exigences ministérielles et projets locaux. En résumé, la situation est présentée comme suit par la DIREN :

- a) le maintien du principe de l'entité du massif selon la demande du MEDD et du PIG, en « détournant » strictement les aménagements autorisés ou réalisés, ce qui exclurait de nombreux aménagements envisagés aujourd'hui (Valbacol/Montvallon, SPA, Nomades, CET dans/hors du périmètre ?) ;
- b) le maintien du principe de protection sur le nord et le sud du massif en acceptant un recul de la ceinture centrale sur la RD9 en échange d'un traitement qualitatif de toute la séquence RD9 (y compris ZAC gare), ainsi que le maintien de liaisons vertes entre le nord et le sud ;
- c) le repli de protection de site au nord des aménagements et projets de la RD9, soit l'abandon des protections des parties centrales et sud ; ce dernier scénario s'éloigne beaucoup de la commande du PIG et présente très peu de sécurité de validation auprès du CE, si la procédure de classement arrive à ce niveau.

« *Si le premier scénario paraît aujourd'hui irréaliste, en conclut la DIREN, le troisième paraît inacceptable compte tenu des objectifs fixés par le PIG. Le second scénario pourrait être une base de travail acceptable entre souhait et exigences des collectivités et de l'Etat. Il suppose toutefois que le MEDD en valide le principe, car il se situe en retrait de sa commande* » (p.3). Pour finir, la DIREN sollicite l'avis des services préfectoraux, sur un projet qu'elle juge urgent de finaliser (orientations de gestion et d'accueil du public), « *compte tenu de la pression des projets qui menacent ces espaces* »<sup>41</sup>. Au schéma

<sup>39</sup> A d'autres occasions, les agents locaux de l'Etat useront des mêmes déclinaisons pour mettre en résonance projets locaux et politiques publiques sur l'Arbois. Qu'il soit question d'y aménager des coupures agricoles ou de renforcer son alimentation en eau, ces derniers ne manqueront pas de souligner qu'il faut « *retisser les liens entre la commune et son territoire* », « *identifier les témoignages du passé, réintégrer dans les usages actuels l'histoire du massif et son patrimoine* », autrement dit, « *protéger l'héritage culturel du site* » (Groupe de travail « Agriculture, forêt, protection contre l'incendie », PIG/Natura, 22 mai 2003, compte rendu DIREN).

<sup>40</sup> La situation observée ici diffère toutefois de celle des ingénieurs de la DRIRE étudiés par l'auteur (Lascoumes, 1994), dans la mesure où la mise en œuvre des choix gouvernementaux sur le site est plus controversée que ne l'est la réglementation des activités industrielles, et surtout qu'elle l'est dans sa méthode plus que dans ses objectifs (*voir supra*).

<sup>41</sup> Note DIREN, 20 novembre 2003, *op. cit.*

classique de la régulation croisée, qui associe en cercle fermé bureaucrates et notables se substituent ici des formes à la fois plus diffuses et plus controversées d'ajustements, qui, à défaut de faire émerger de nouveaux acteurs, propulsent les techniciens sur la scène locale, dans un rôle de médiation. A la conjonction des stratégies d'accréditation, au moyen desquelles les acteurs sociaux (associations, habitants, usagers des lieux, etc.) légitiment leur prise de parole et, se faisant, favorisent l'inscription locale des objectifs généraux de la directive, s'ajoutent, à une autre échelle d'analyse, tous les micro-ajustements par lesquels l'action publique prend forme et se met en ordre.

Entrer dans l'arène politique sans s'y « compromettre », tel est donc le système de contrainte qui pèse sur l'ensemble des techniciens, des opérateurs jusqu'aux chefs de services des administrations locales de l'Etat. L'élaboration des DOCOB et, plus encore, la négociation des périmètres avec les communes mettent les agents en position d'interlocuteurs des élus là où, d'ordinaire, ils n'interviennent qu'au titre de conseil ou de prestataires de services. Cette situation les oblige tout d'abord à résoudre des contradictions liées au cumul des tâches et des identités d'action que les institutions qui les emploient acceptent d'assumer. Elle les contraint ensuite à bricoler des justifications, dès lors qu'il s'agit d'ajuster au plus du terrain les périmètres dessinés, en amont, sur des critères exclusivement scientifiques.

## 2.2. Amortir les tensions et les contradictions institutionnelles

Gestionnaire des forêts communales pour le compte des élus, l'ONF, opérateur en charge des DOCOB, doit se faire le porte-parole d'un aménagement durable du territoire, en contradiction avec certaines propositions d'aménagement formulées quelques années plus tôt sur les sites à protéger. Le problème se pose, par exemple, sur l'Etoile-Garlaban, où les options d'aménagements DFCL formulées au titre du PIDAF sont difficilement conciliables avec la conservation de certains habitats. En 1997, un incendie a largement dévasté le massif de l'Etoile. Parti, comme toujours, du versant nord-ouest (sens du vent dominant), il s'est étendu sur les communes du versant sud, Allauch, Plan-de-Cuques et Marseille. La communauté de communes Marseille-Provence-Métropole, à qui la gestion des espaces naturels avait été transférée, demande à l'ONF de réaliser une étude et de formuler des propositions d'aménagement préventif des risques d'incendies. Dans un rapport remis en 1999, l'ONF propose des coupes agricoles (vergers) sur une surface d'environ 300 hectares. La proposition a été validée dans son principe par les élus (PIDAF), mais la surface fortement revue à la baisse (70 hectares environ), par crainte que la mesure ne soit impopulaire. Or, se pose aujourd'hui le problème de la compatibilité de ces aménagements avec Natura 2000, le plateau de la Mûre (nord-ouest), de type steppique en raison des incendies, attirant des espèces rares d'oiseaux, comme l'ont pointé les études complémentaires commandées par l'ONF au titre du DOCOB. Ailleurs sur le massif, le problème est aussi posé sur de très anciennes chênaies (versant nord) gérées par l'Office, et dont le maintien est désormais justifié au titre de la conservation des habitats et des espèces. La contradiction se pose en termes identiques sur le plateau de l'Arbois, où l'ONF, avant d'être désigné comme opérateur de la ZPS, participe aux discussions en tant que gestionnaire des forêts, partie prenante à l'élaboration du PIDAF « Massif de l'Arbois ». Présent aux premières réunions, l'Office ne manque pas d'y souligner que « *lorsqu'un projet s'insère dans les orientations du PIDAF, il convient de ne pas casser la dynamique créée en cherchant des solutions qui respectent les objectifs de la mission d'inspection* »<sup>42</sup>...

---

<sup>42</sup> GT « Agriculture, forêt et protection contre l'incendie », 12 novembre 2002 (CR DIREN). Et ce responsable de l'Office d'ajouter qu' « *il n'y a pas lieu de bloquer la réalisation des programmes de travaux PIDAF* ».

Ces contradictions accentuent les tensions au sein d'un établissement menacé dans son statut, soumis à la pression financière, et tiraillé de façon croissante entre conceptions « civique » et « marchande » de sa vocation<sup>43</sup>. De la même manière, la complicité acquise avec les chasseurs<sup>44</sup>, avec qui l'ONF assure parfois la co-gestion des forêts, peut les mettre en porte-à-faux dès lors qu'ils deviennent les porte-parole d'une conception de la nature jugée le plus souvent exclusive et menaçante par la communauté cynégétique locale<sup>45</sup>. Plus généralement, c'est la collaboration avec les associations connues pour leur engagement dans l'espace public local qui est une source de difficultés pour l'opérateur. Difficulté d'abord, en raison de l'hostilité que certains maires manifestent à l'égard d'associations avec lesquelles ils ont un contentieux politique, voire juridique. Sur le site Etoile-Garlaban, le choix, par les services de l'Etat, de confier la communication du projet à l'une des associations les plus actives du massif – elle s'est notamment opposée à la révision du POS ouvrant à l'urbanisation une partie du versant sud de l'Etoile –, s'est ainsi heurté à la réticence d'un acteur de poids, celui de la Ville de Marseille<sup>46</sup>. Difficulté ensuite, dès lors que les associations utilisent la notoriété que leur offre Natura 2000 pour se mobiliser sur d'autres registres, plus polémiques. Soucieux de ne pas compromettre sa légitimité, qui est d'abord technique, auprès des élus, l'opérateur, en l'occurrence l'ONF, est ainsi amené à alerter discrètement les services de l'Etat de la situation, afin qu'ils appellent les associations à plus de mesure. On entrevoit les ambiguïtés d'une action publique fondée sur le partenariat associatif : les ressources qui y donnent accès, celles du militantisme, sont toujours susceptibles de devenir des obstacles, dès lors que la priorité est donnée à la fabrication d'un consensus local. Mais c'est l'arbitrage des demandes politiques qui, de l'aveu des techniciens, fait le plus problème : comment ne pas rompre la discussion avec les élus, dont l'adhésion s'impose dans la phase contractuelle, tout en restant vigilant sur le respect des orthodoxies (présumées) des administrations centrales et communautaires ? Un agent de la DIREN, ancien responsable de l'équipe Natura 2000 sur la région, évoque ainsi les difficultés, non seulement à relier des logiques que les acteurs ont tendance à percevoir comme exclusives, mais à résoudre aussi les tensions, plus classiques, qui tiennent à la position d'intermédiaire des services déconcentrés de l'Etat : *« Les grandes associations, type FNE, interviennent en termes de lobbying auprès de l'Europe pour une maximisation du réseau. La pression n'est pas que scientifique. Moi, j'ai vécu ça parce que, en 2002, quand on a reconsulté, j'ai assisté à cette sorte de négociation sur les sites complémentaires. Là, on a joué la médiation, c'est-à-dire qu'on était entre guillemets dépositaires de la connaissance de terrain, des rapports de forces locaux, y compris des inconséquences, des inexactitudes qui nous remontaient sur les sites. Et les grosses associations, des fois, avaient des dossiers extrêmement bien faits, relayés souvent aussi par le Muséum. Nous on disait au ministère, c'est possible, mais on ne pourra pas faire passer ça localement pour telle ou telle raison. C'est très difficile »*<sup>47</sup>.

De ces tensions et contradictions, les techniciens sont bien malgré eux l'une des clés. La compétence scientifique, la neutralité, le sens de l'intérêt général et du service public ne sont plus des vertus professionnelles derrière lesquelles ils peuvent ici se retrancher, même

---

<sup>43</sup> On rejoint ici les analyses de Philippe Corcuff et Claudette Lafaye sur les agents de la DDE d'un département français. Tiraillés entre deux conceptions divergentes du « service », l'une civique, l'autre plus mercantile, les agents sont ainsi amenés à élaborer des compromis au quotidien, dans un contexte de redéfinition des missions de l'Etat (Corcuff, Lafaye, 1996).

<sup>44</sup> Ces derniers ont d'ailleurs exprimé à plusieurs reprises leur satisfaction à l'égard des choix de l'ONF comme opérateur, notamment sur le site de l'Etoile-Garlaban, à forte tradition cynégétique.

<sup>45</sup> Notons d'ailleurs que ces contradictions traversent également les milieux associatifs militants dès lors qu'ils acceptent de collaborer activement avec les pouvoirs publics. Pour éviter d'avoir à résoudre ces tensions, certains militants présents sur le massif de l'Etoile préférèrent ainsi « botter en touche », en refusant toute forme d'implication directe dans la mise en œuvre du programme.

<sup>46</sup> La Ville couvre à elle seule 15,5% du site (soit environ 1 500 hectares) ; cette surface représente 6,4% du territoire communal.

<sup>47</sup> Entretien avec un ancien chargé de mission Natura 2000, DIREN PACA, *op. cit.*

si elles continuent de donner sens à leurs pratiques, et à légitimer leur autorité auprès des élus. Il leur faut désormais faire preuve d'un esprit inventif, s'impliquer personnellement, pour élaborer des compromis qui répondent à la commande publique (le cahier des charges de l'administration d'Etat), tout en suscitant l'adhésion d'acteurs sur lesquels repose l'avenir du dispositif. La négociation du périmètre sur le site Etoile-Garlaban offre une bonne illustration de ce travail d'invention normative et de ses justifications.

### **Le périmètre de l'Etoile. Chronique d'une négociation (encadré 3)**

C'est en août 1998 que la proposition de site arrive dans les bureaux de la Commission européenne, sous l'appellation « FR9301603 : Chaîne de l'Etoile et du massif du Garlaban ». Son périmètre, sur lequel se cristallisent rapidement les oppositions locales, a été tracé par les naturalistes de manière très approximative (échelle au 1/100 000ème), à la hâte, à partir de données souvent périmées, partielles et fragmentées. Il inclut ainsi de nombreuses zones urbaines, en contradiction avec le principe de la délimitation, arrêté lors des consultations de 1997, de ne pas inclure de zone constructible. En 2002, la procédure est relancée et l'ONF est officiellement désigné comme opérateur chargé de l'élaboration du DOCOB, en partenariat avec un collectif d'associations locales (à qui, par convention, est confié le volet communication). L'une des premières tâches de l'opérateur consiste à réouvrir le dialogue avec les élus, pour finaliser un périmètre à la fois plus opérationnel et plus consensuel, dans la limite des attentes, elles-mêmes fluctuantes, posées par les services de l'Etat. La non-coïncidence des sites avec l'intercommunalité, contraint l'ONF à négocier directement avec les maires, sans la médiation des notables politiques et des organisations partisans<sup>48</sup>. De juillet 2002 à janvier 2003, l'Office rencontre l'ensemble des communes, et redéfinit le périmètre au 1/25 000ème en respectant les deux critères suivants : exclure les zones urbanisées ou urbanisables dans un avenir proche (calage sur le PLU) ; s'appuyer sur des limites naturelles (bas de pente, crête...) ou anthropiques (route, piste). L'idée centrale, on l'aura compris, est de respecter les classements communaux en zone ND pour ne pas entraver les projets municipaux, tout en se donnant les moyens de contrôler l'expansion urbaine sur le long terme. De nouveaux découpages ont ainsi été opérés, à partir des demandes municipales, suivant une ligne de conduite élaborée en commun par les services de l'Etat et leur opérateur. C'est par exemple le cas pour cette commune de l'Est marseillais qui, plan à l'appui, fait savoir au préfet qu'elle souhaite : étendre le tracé au lieu dit « La Plaine », une zone à vocation naturelle ; exclure, à l'inverse, la propriété de la Font de Mai, récemment acquise par la Communauté d'agglomération, et sur laquelle est envisagé un projet de mise en valeur du site (concept de ferme traditionnelle provençale du début de siècle). Le nouveau périmètre, soumis au vote des communes en début d'année 2004, intègre ces modifications, et bien d'autres jugées compatibles avec la directive. « *Le résultat est un périmètre adapté qui prend en compte à la fois les paramètres socio-économiques et les enjeux écologiques* » (Préfecture, dossier de consultation envoyé aux communes, 22 décembre 2003).

<sup>48</sup> La situation est toute autre sur la Sainte-Victoire où l'opérateur, lui-même acteur politique, s'appuie très largement sur le réseau de l'AMF (récemment structurée à l'échelle régionale) pour mobiliser les maires, y compris hors du département (cf. encadré 3).

### 2.3. Bricoler des justifications : les techniciens, artisans des compromis locaux

On voudrait plus particulièrement s'arrêter sur le dernier épisode de la négociation, celui où, après une nouvelle consultation des communes (*voir encadré 3*), les services de l'Etat sont appelés à rendre les arbitrages définitifs, pour les soumettre au comité de pilotage. Dans un courrier adressé à la DDAF le 25 novembre 2003, visant à préciser la composition du dossier de consultation destinée aux communes, la DIREN suggère de rappeler aux élus que « *les critères invoqués pour la sélection des sites et la définition de leur périmètre doivent être exclusivement scientifiques*. « Les exigences économiques, sociales, culturelles ainsi que les particularités régionales et locales » *seront prises en compte au stade de la définition des mesures de conservation des sites, dans le cadre des documents d'objectifs, ainsi que lors de l'évaluation des projets susceptibles d'affecter des sites* » (souligné dans le texte). Cette ligne de conduite, jusqu'ici peu suivie dans les faits, est rappelée par la DIREN au moment où se pose la question des arbitrages. Au printemps 2004, l'ONF adresse un courrier à la préfecture pour lui suggérer la réunion du comité de pilotage, destiné à valider les enjeux de conservation et les principaux objectifs de gestion du site de l'Etoile. Et le directeur de l'Office d'ajouter : « *Il me paraît souhaitable que la question de la délimitation du site Natura 2000 soit réglée préalablement à la tenue du prochain CP car vraisemblablement, elle ne manquera pas d'y être abordée* »<sup>49</sup>. La semaine suivante, le secrétaire général de la préfecture demande au DDAF « *de faire un point précis sur cet aspect du dossier* », et de lui faire connaître son avis sur la réunion du CP<sup>50</sup>. Quelques jours plus tard, la DDAF transmet de manière informelle à la DIREN la synthèse des propositions destinées au préfet. Conformément à la ligne arrêtée quelques mois plus tôt, l'équipe de la DIREN propose de maintenir les périmètres en l'état, mais assouplit sa position en ajoutant à son argumentaire un nouvel élément, la notion de « *zone sans enjeu environnemental* » : « *Il paraît préférable, pour répondre aux demandes des élus dans le cadre de la consultation, plutôt que de modifier le périmètre, de proposer de mentionner dans le DOCOB la notion de « zone sans enjeu environnemental », et ceci y compris en bordure de site* »<sup>51</sup>. Et la chargée de mission d'alerter la DDAF sur ces deux points : faire valider ces zones par l'opérateur et par le rapporteur du CSRPN ; ne les mentionner que sur le DOCOB, sans les faire apparaître dans le dossier de proposition de SIC.

Fixons-nous un instant sur cette catégorie, forgée *ad hoc* par les services de l'Etat pour satisfaire les demandes des communes (exclure du périmètre certaines zones à visée municipale), sans pour autant modifier le périmètre et sans créer surtout d'effets d'entraînement. Le gain espéré est double : « **assurer une homogénéité de traitement des demandes des élus** »<sup>52</sup>, en bordure ou au milieu du site ; limiter les évaluations d'incidence, sur ces zones « sans enjeu ». La contradiction, dans les principes, est patente : comment peut-on soutenir que les périmètres sont exclusivement délimités sur des critères scientifiques tout en reconnaissant qu'il peut y avoir des enclaves sans enjeu environnemental ? Le chargé de mission de la DDAF en est d'ailleurs conscient, qui propose une formulation plus souple, celle de « *zone de moindre enjeu environnemental* ». Pour l'heure, les acteurs concernés ignorent à peu près tout du destin que la Commission, et surtout les administrations centrales du MEDD, peu coopératives avec les services déconcentrés en quête de solutions pratiques<sup>53</sup>, réserveront à cette formule. Son intérêt, pour les observateurs que nous sommes, n'est pas là, mais dans ce qu'il témoigne de ce travail permanent sur les catégories, aussi bricolé qu'incertain, auxquels sont contraints de se livrer les acteurs locaux, à l'articulation de plusieurs échelles et logiques d'actions.

<sup>49</sup> ONF, courrier adressé à la préfecture des Bouches-du-Rhône, 24 mai 2004.

<sup>50</sup> Préfecture des Bouches-du-Rhône, courrier adressé au directeur de la DDAF13, 2 juin 2004.

<sup>51</sup> DIREN, courriel adressé à la DDAF, 15 juin 2004 (souligné dans le texte).

<sup>52</sup> *Ibid.*, en gras dans le texte.

<sup>53</sup> Entretien avec un ancien chargé de mission Natura 2000, DIREN PACA, *op. cit.*

En l'espèce, la discussion porte principalement sur quatre petites communes du versant nord de l'Etoile et du Garlaban, qui demandent à l'Etat d'exclure du périmètre certaines portions de leur territoire. Sollicitée par la préfecture, la DDAF se prononce sur chacun de ces cas, en développant un argumentaire fort instructif pour l'analyse. Ainsi, en réponse à la commune de Roquevaire, qui propose l'exclusion de quelques vallons, hameaux et quartiers résidentiels, la DDAF livre ce commentaire : « *Le périmètre proposé a exclu du site toute urbanisation ou zone constructible. Certaines zones d'urbanisation diffuse ont été gardées sur le site afin d'éviter toute fragmentation du site et conserver des limites géographiques nettes. Les territoires qui font l'objet d'une demande d'exclusion de la part de la commune ne sont pas des territoires concernés par des habitats ou des espèces d'intérêt communautaire, mais peuvent présenter des zones tampon, voire un habitat potentiel pour la tulipe de Provence (espèce d'intérêt patrimonial). Nous proposons que les zones d'habitation soient gardées dans le périmètre du site, mais individualisées dans le DOCOB, sous le label « Zone sans enjeu environnemental », pour permettre à la commune de garder une certaine maîtrise de l'urbanisation sans évaluation d'incidence trop contraignante* »<sup>54</sup>. L'argument scientifique, pour le moins fragile – « zone tampon », « habitat potentiel » – vient renforcer d'autres éléments, beaucoup plus pragmatiques : « éviter la fragmentation du site », « conserver des limites géographiques nettes », pour justifier le maintien du périmètre, sur un secteur en pleine expansion urbaine depuis l'arrivée de la nouvelle municipalité. Dans deux autres cas, en revanche, il ne sera pas donné suite « *pour des motifs scientifiques* » à la demande de déclassement de tout l'ubac de l'Etoile, en surplomb des zones urbanisées (le versant nord abrite de nombreux habitats rocheux et forestiers d'intérêt communautaire : éboulis, chênaies, forêt relique de pins sylvestres). Lors de la réunion inter-services du 16 juillet 2004, toutes les propositions des services de l'Etat (DDAF/DIREN) ont reçu l'aval de la préfecture : les périmètres ont été maintenus, et les « *zones de moindre enjeu environnemental* » reconnues, tout au moins à l'échelon local.

A la lecture de cette séquence, et de celles qui l'on précédé dans la négociation (voir encadré 3), on voit bien que l'argument « scientifique » (en fait, d'ordre éthique) mis en avant pour justifier le maintien des périmètres est davantage un paravent, destiné à faire face aux revendications municipales, qu'un point de fixation pour les acteurs opérationnels, même s'il leur faut tenir compte des contraintes que leur impose la validation par le CSRPN. En pratique, bien d'autres éléments d'appréciation sont mobilisés dans les arbitrages, la coïncidence du périmètre avec les limites naturelles ou administratives, son objectivité, sa cohérence avec les règlements d'urbanisme ou, plus simplement encore, son *design* : éviter les effets de « dentelle » (comme sur les Alpilles) et de fragmentation, exclure les enclaves, rendre le périmètre « repérable » sur le terrain, plus « communicable », plus « lisible » – c'est-à-dire moins arbitraire – auprès des élus et des propriétaires, etc. L'argument de la cohérence, combiné à celui, plus pragmatique, des surfaces en jeu, est par exemple un élément de poids dans la négociation du périmètre avec les propriétaires viticulteurs de la Sainte-Victoire : « *on a quelques cas de viticulteurs qui ont les vignes dans le site et qui demandent à en sortir. C'est souvent parce que le site suit une départementale, les viticulteurs qui sont au nord de la départementale sont dans Natura 2000, ceux qui sont au sud n'y sont pas. Expliquez à un viticulteur qu'il est dans le site parce qu'il est au nord de la départementale, c'est difficilement cohérent, et c'est un discours de communication qui passe difficilement. Donc soit on a une cohérence d'intervention au titre de Natura sur les vignes, et dans ce cas-là on prend toutes les vignes, soit on estime que ça ne constitue pas un enjeu prioritaire dans la gestion, et on les exclut. Quoiqu'il en soit, en termes de surfaces, ces cas-là, ça représente quoi ?* »<sup>55</sup>. On perçoit une fois de plus tout ce que la mise en œuvre de Natura 2000 doit au travail d'invention de règles par des agents qui, pour répondre aux contraintes auxquels ils sont confrontés (revendications, soupçons, sentiments d'injustice, pression de la hiérarchie, etc.), en viennent à formuler des principes

<sup>54</sup> DDAF, courrier non daté (juin/juillet 2004 ?) adressé à la préfecture.

<sup>55</sup> Entretien avec le responsable scientifique du Grand Site Sainte-Victoire, *op. cit.*

pour l'action, à l'articulation de différents registres de justification. Là où, sur l'Etoile-Garlaban, les limites dessinées par la voirie ont été retenues au nom de la lisibilité cartographique des sites, elles sont ici écartées en vertu d'un principe de cohérence dans l'action publique.

Etre ainsi attentif à la manière dont les techniciens oeuvrent à élaborer des compromis, à tisser des liens entre des mondes, à rendre commensurables des grandeurs que les logiques d'action tendent à opposer, ne préjuge en rien, répétons-le, du caractère technocratique de Natura 2000. L'enquête souligne au contraire la variété des configurations, héritées d'un passé avec lequel les agents se doivent de composer, à partir desquelles se construit, en situation, le « rôle » des techniciens. C'est parce qu'elle renvoie à des mécanismes de micro-ajustements ou, si l'on préfère, à des modes de régulation centrés sur le face-à-face des acteurs, que la mise en œuvre de Natura 2000 projette au premier plan les techniciens. Des techniciens à qui revient la charge de mettre en cohérence et de justifier une action publique à l'articulation de plusieurs échelles d'arbitrage, suivant des logiques difficiles à anticiper tant sont instables les règles qu'elles sanctionnent. Des techniciens qui, localement, sont aussi conduits à tisser des liens entre les acteurs, les projets et les territoires, à agréger des demandes sociales qu'ils contribuent à formuler, à traduire les orientations générales de la directive en objectifs de gestion. Des techniciens, autrement dit, dont les compétences se redéfinissent assez loin, précisément, de la figure traditionnelle du « technocrate », pour s'ajuster à des situations qu'ils contribuent eux-mêmes à qualifier, à partir de configurations sociales héritées (rapports de forces, relations clientélares, expériences de coopération, représentations du territoire, etc.).

L'intéressement des différents publics, dont l'implication conditionne la mise en œuvre du dispositif en même temps qu'elle lui donne sens, favorise ainsi l'émergence de nouveaux profils d'action, dans un contexte où les revendications collectives ne remontent plus nécessairement, et en tous cas pas exclusivement, par le canal des notables ou des organisations partisans et où, également, le soutien (éventuel) que les élus apportent à l'action publique n'en garantit pas toujours l'acceptabilité sociale. L'accroissement des tensions liées à la multiplication des objectifs et des niveaux de décision publique, accentue encore le poids de tous ceux qui, dans les services de l'Etat, des collectivités territoriales ou des organismes de gestion, sont engagés dans des dispositifs et des partenariats contractuels qu'ils s'efforcent de mettre en cohérence, ou plus simplement de rendre compatibles. Ce travail d'ajustement et de médiation, qui met en œuvre des formes de régulation centrées sur les relations inter-individuelles, dessine ainsi les voies d'une possible redéfinition du rôle de l'Etat et de son intégration aux territoires.

## **II LA TRANSVERSALITE, REVELATRICE DES RECOMPOSITIONS D'ACTEURS ?<sup>56</sup>**

**Urbanisme et développement durable : bureaucrates et notables à l'épreuve de l'action concertée.**

**Etude de l'élaboration des PLU sur trois communes des Bouches-du-Rhône**

La procédure d'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme, à la différence des deux autres dispositifs étudiés, Natura 2000 et les procédures de gestion concertée de l'eau, n'est pas une procédure contractuelle ; il s'agit de produire le système réglementaire applicable, en matière d'urbanisme, à un territoire. Il n'y a pas mis en place d'un nouveau dispositif de développement durable mais il s'agit d'introduire la notion et des pratiques nouvelles dans l'urbanisme local.

A son adoption en décembre 2000, la loi SRU constitue un bouleversement dans l'univers politique et professionnel de l'urbanisme. La loi SRU doit mettre fin au concept de zonage et d'extension urbaine pour passer à une logique de projet au profit de la reconstruction de la ville durable. Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (Padd) suppose ainsi de mener une réflexion globale sur les enjeux du territoire communal, en cohérence avec l'ensemble du territoire de l'agglomération. Cette démarche s'inspire en partie du modèle anglo-saxon, notamment pour ce qui concerne la suppression des coefficients d'occupation des sols (COS) et l'opposabilité du PADD. La loi privilégie alors une vision de la constructibilité fondée sur l'intégration et l'harmonie avec les formes urbaines environnantes. De même, c'est le projet et donc l'esprit global de l'organisation des aménagements qui veut être mis en avant et non son application formelle.

Après l'alternance politique de 2002, le gouvernement a souhaité revenir sur cette philosophie. En effet, l'opposabilité d'un document d'orientation, et non d'un document graphique, a fortement perturbé le milieu des élus locaux, qui voient dans celui-ci un manque de cadrage de leur politique urbaine, par manque d'arguments légaux notamment. L'abandon du COS et son remplacement par une constructibilité en harmonie avec son environnement architectural est perçu comme trop flou pour encadrer les développements communaux. Le cadre strict imposé sur les modalités de modification des PLU, et les faibles possibilités d'urbanisation en zone naturelle, sont jugés trop contraignants. La loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003 revient ainsi sur ces dispositifs. L'article 19 prévoit que le règlement et les documents graphiques deviennent opposables, et que le PADD ne le soit plus, le PLU devenant davantage un document réglementaire comme l'était le POS. De même, la loi UH privilégie les procédures simplifiées, la révision devenant l'exception et la modification la règle, le champ de modification étant élargi (la loi UH introduit aussi une procédure de révision simplifiée pour permettre la réalisation d'un projet communal d'intérêt général et ne pouvant pas utiliser la procédure de modification). La loi UH fixe à nouveau une superficie minimale des terrains constructibles et définit ainsi un COS, notamment « pour préserver l'urbanisation traditionnelle ou l'intérêt paysager ».

---

<sup>56</sup> Auteurs ARENES (Vincent Baggioni, Anne Le Guillou), CESSA (Stephan Castel, Pierrick Cézanne-Bert).

La **procédure d'élaboration** du Plan Local d'Urbanisme introduite par la loi Solidarités et Renouvellement Urbain (SRU) du 13 décembre 2000 se décline ainsi :

1. La procédure débute par une délibération du Conseil municipal prescrivant l'élaboration du PLU.
2. Le Conseil municipal délibère ensuite sur les modalités de concertation en continu avec la population.
3. La première phase consiste à élaborer un diagnostic du territoire communal, dont une analyse de l'état initial de l'environnement.
4. La seconde phase est la définition d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) c'est à dire les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues par la commune.
5. La troisième phase consiste à élaborer les documents du PLU : un rapport de présentation (diagnostic, état initial de l'environnement, incidence des orientations du PLU sur l'environnement) ; un PADD ; un règlement et ses documents graphiques (zonage). Le PLU doit être en conformité avec les documents supracommunaux.
6. Le Conseil Municipal délibère sur le bilan de la concertation.
7. Le processus se clôture par une délibération du Conseil municipal arrêtant le PLU.
8. Mise à l'enquête publique du PLU.

Ces changements législatifs traduisent un aller-retour entre un urbanisme de projet (passage du POS au PLU lors de la promulgation de la loi SRU) et de zonage (promulgation de la loi UH). De fait, le retour à une logique de zonage et la flexibilité retrouvée à travers UH sont perçus par le législateur comme un meilleur outil de contrôle et d'adaptation de l'occupation des sols. La non opposabilité du PADD, le retour au COS et la souplesse de la procédure de modification sont compris par une grande partie des techniciens comme l'abandon d'une philosophie urbaine du projet. Ils dénoncent un retour à l'urbanisme réglementaire uniformisant les territoires, à la question foncière dont le PADD était un garde-fou et le retour d'une forme de laxisme concernant l'urbanisation des zones naturelles. Aussi, dans un contexte de décentralisation confortée, beaucoup s'inquiètent d'une trop grande liberté donnée aux élus locaux alors que l'Etat se désengage et désire se limiter à un simple contrôle de la légalité.

Certaines collectivités ont conduit leur procédure de révision du PLU alors que le contexte législatif évoluait de la loi SRU à la loi UH, d'autres ont entièrement mené leur procédure de révision alors que la loi UH était déjà en vigueur. Même si certains techniciens interrogés se montrent sceptiques sur les allers et retours entre logique de zonage et logique de projet dans la législation encadrant les procédures d'aménagement du territoire, les évolutions législatives de SRU à UH ne sont pas vécues localement comme nécessairement antinomiques, certains y trouvent même une certaine cohérence. Cependant, la loi SRU a durablement marqué les esprits : au-delà des permanences formelles dans l'évolution des POS aux PLU, une nouvelle éthique urbaine semble apparaître où les techniciens auraient un rôle pédagogique à tenir vis-à-vis des élus.

L'assouplissement du cadre législatif pour les élus que constitue le passage de la loi SRU à la loi UH est interprété de différentes manières. Certains notent une moindre obligation à concerter et distinguent la période avant la loi UH comme un moment d'ouverture à de nouvelles expérimentations en matière de concertation. D'autres soulignent des contradictions entre les deux lois : la loi SRU aurait constitué un cadre plus contraignant incitant à la densification urbaine, alors que la loi UH autoriserait un certain laxisme dans l'application du droit des sols et n'empêcherait pas une résurgence d'une urbanisation extensive. Mais les acteurs s'accordent généralement pour dire que les élus locaux savent s'arranger des cadres législatifs pour mener à bien leur projet d'aménagement du territoire. Finalement, la question de l'articulation entre un urbanisme de projet effectif et le cadre législatif des politiques locales d'aménagement du territoire reste entière et mériterait des approfondissements.

Ce qui se révèle plus certain, c'est la continuité de forme observée par les acteurs entre les POS et les PLU. Cependant, beaucoup reconnaissent les changements qualitatifs entre ces deux dispositifs. Ainsi, les techniciens considèrent que le PADD est un outil de réflexion et de projection territoriale, qui sert de cadrage dans la relation avec les élus. Notamment il permet de « brider les attaches foncières » lors du passage au zonage. Le PLU apparaît comme une éthique de l'urbanisation, qui s'applique à travers la densification et le développement en continuité urbaine, et comme une norme d'urbanisation par l'obligation d'atteindre un pourcentage minimum de logements sociaux. Ainsi, le PLU est globalement vécu comme un outil de clarification de la destination des sols qui force l' élu à des choix et est décrit comme l'apprentissage d'une responsabilité politique.

Or, l'apparition de nouvelles normes urbaines, s'affranchissant des liens sociaux entre pouvoir local et demandes d'habitants, place l' élu dans une position schizophrénique, tiraillé entre les obligations de la loi et ses préoccupations électorales. Le technicien apparaît alors comme un pédagogue qui rappelle les objectifs et le sens de la loi. Cependant, l' élu désire souvent garder une relation exclusive avec son électorat, quitte à le renvoyer vers le technicien quand il se trouve dans une situation difficile qu'il ne veut pas assumer. Le technicien est alors mis dans une position de censeur pédagogue qui ne lui convient pas forcément.

Enfin, la loi SRU et le contexte de décentralisation engendrent des contributions différenciées de nouveaux acteurs. Ainsi les personnes publiques associées (PPA) par un nombre plus restreint de réunions (de huit à trois) passent d'un statut de co-élaborateurs à celui de contributeurs / censeurs du PLU. Plus nombreuses, du fait de la présence des intercommunalités, les personnes publiques associées ont une égalité de statut dans ces réunions qui peuvent pourtant devenir des enjeux de pouvoir sur les outils d'urbanisme. En parallèle, le Plan Local de l'Habitat élaboré par les intercommunalités, après de longs processus de négociations inter élus, est un outil de déblocage des freins locaux, notamment autour de la question de la croissance des logements.

## *Le PLU : témoin ou acteur d'une gouvernance durable des territoires ?*

Si la loi accorde désormais de plus larges prérogatives aux communes dans l'élaboration des PLU, et notamment son pilotage direct, la décentralisation conduit de nouveaux acteurs institutionnels à s'intéresser à l'aménagement du territoire, ce qui complexifie, mais également enrichi la dynamique d'élaboration du PLU. Cette gouvernance du projet municipal, puisqu'il faut la nommer ainsi, nous la définissons comme les formes de relations entre les acteurs qui prennent place au sein de systèmes complexes et fragmentés et qui cherchent à réguler ces systèmes. Les coordinations multiples et les ajustements spécifiques qui sont à l'oeuvre peuvent être envisagés comme une mise en relation fonctionnelle entre institutions qui désirent conserver leur autonomie, la gouvernance renvoyant aux modalités d'organisation et de gestion des ajustements et compromis entre des institutions aux finalités distinctes (Gaudin, 1998). Ainsi, il a été souvent remarqué une concomitance entre le développement des formes de gouvernance et le développement d'un discours sur le développement durable. Et l'on peut se demander si les transformations contemporaines de la gouvernance sont favorables ou non au développement durable. S'agit-il d'un effet de calendrier ou d'une congruence entre deux dynamiques, de même n'y a-t-il pas antinomie entre évolution de la gouvernance et développement durable ? Sans se pencher davantage sur l'étude de la gouvernance, il est vrai que ces questions demeurent au coeur de notre réflexion au sens où nous postulons que la gouvernance, comme outil de dialogue et de régulation entre acteurs impliqués sur un même territoire, peut être facteur de développement durable. En ce sens nous nous inscrivons dans les analyses réalisées sur les outils de la gouvernance, qu'ils soient décrits à travers les discours performatifs, les représentations territoriales, le travail prospectif, l'évaluation croisée, ou la contractualisation. De même, dans les relations qui s'instaurent aujourd'hui entre les pratiques portées par l'aménagement du territoire et les processus proposés par les démarches de développement durable, il nous semble que les processus d'élaboration des PLU instituent, encadrent et dynamisent les partenariats entre institutions et peuvent être de la sorte créateurs ou incitateurs d'interactions favorables à la mise en place du développement durable (Ruegg, 2003). L'étude de l'élaboration des documents d'urbanisme et du rapport entre urbanisation et développement durable, fait apparaître l'émergence de nouveaux rapports de force entre acteurs de l'aménagement et de l'urbanisme. Les circonstances, modalités et étapes de l'élaboration des documents d'urbanisme vont apparaître comme l'expression d'un système de gouvernance et le cadre où se posent les différents enjeux de la prise en compte des thématiques environnementales.

Le rôle de l'Etat et notamment d'un de ses services déconcentrés central dans les questions d'urbanisme, les Directions Départementales de l'Équipement, a fortement évolué depuis la promulgation des dernières lois sur la décentralisation. Dans cette évolution, il apparaît que l'administration territoriale de la République n'est pas autant figée que l'on pourrait croire et notamment qu'elle peut user d'une grande variabilité dans les arrangements observés en fonction des collectivités et des contextes territoriaux qu'elle rencontre (Reigner, 2002). Mais il ne faut pas pour autant en conclure que les systèmes d'acteurs locaux au niveau des territoires intercommunaux et communaux ne sont pas profondément bouleversés. Au contraire, au regard du terrain, c'est une véritable redistribution des rôles, fonctions et légitimités des partenaires communaux qui est en train de se produire, mais qui n'est pas pour autant uniforme au sens où elle va dépendre lourdement du contexte local et des représentations développées à l'égard des partenaires par le porteur du projet, c'est à dire la commune ou la communauté urbaine dans notre cas. Comment dès lors décrire et envisager les gouvernances qui se mettent en place à travers l'élaboration des PLU à l'aune des transformations institutionnelles contemporaines ? A l'observation, le déploiement de négociations multipolaires et la mise en réseau d'acteurs aux légitimités renouvelées tend à brouiller, voire à contester, le rôle de coordonnateur de l'Etat. Ce nouveau « déséquilibre institutionnel » peut être conçu comme des coopérations cognitives entre acteurs, fait d'ajustements de positions et de dispositions, mettant en jeu un flux d'information en

continu, des affects et des apprentissages collectifs pas forcément intentionnels (Gaudin, 1998). La complexité de l'échange social à l'oeuvre dans ces dynamiques, qui peut se traduire par la coordination des valeurs collectives, forme un cadre d'échanges politiques qui organise des circulations élargies de contreparties, diffuse des routines d'action, produit des normes et des rôles nouveaux. Cette action publique négociée peut alors apparaître comme un bricolage gestionnaire, à l'efficacité discutable, si elle ne trouve pas les conditions d'une légitimation sociale et politique. En tout cas, elle décrit un nouvel ordre politique en construction, dont on essaiera ici de décrire les tensions, stratégies, alliances et négociations, que l'on veut croire comme participant du développement durable. Car, dans ce pouvoir à prendre, reconstruire ou maintenir, le développement durable apparaît comme une ressource mobilisée par de nombreux acteurs, ressource à la définition équivoque dans sa traduction territoriale, et qui sera d'autant plus une source de légitimité à construire dans son rapport à l'autre.

Nous avons retenu trois terrains d'observation des procédures d'élaboration des Plans Locaux d'Urbanisme, 3 communes des Bouches-du-Rhône de taille différente, avec des enjeux territoriaux divers et à différents stades de la procédure. L'étude s'intéressera aux modifications des méthodes, pratiques, représentations et modes relationnels des acteurs de ces politiques publiques, ou plus simplement des changements et résistances à l'oeuvre dans la gouvernance des territoires. La figure du technicien sera notre fil conducteur, objet de nos interrogations sur l'impact de ces nouveaux dispositifs réglementaires sur les pratiques.

Ainsi, après un descriptif de nos trois terrains, nous observerons trois jeux de relations illustrant les pratiques de nos acteurs au regard du développement durable. La relation des acteurs avec le public par l'obligation de mettre en place une concertation en continue dès l'entame de la procédure de révision du Plan Local d'Urbanisme (Partie I) ; nous verrons que cette dimension participative de la procédure est appliquée à minima. La relation élu technicien (Partie II) est centrale dans une procédure très pointue, elle donne à voir le rôle traducteur-négociateur du technicien tant des enjeux de la commune, que de la notion de développement durable. Enfin les relations entre les institutions participant à l'élaboration du PLU (Partie III), montreront comment les stratégies mise en oeuvre par les acteurs se sont adaptées au nouveau cadre réglementaire, générant de nouvelles pratiques en adéquation avec la notion de développement durable.

## Présentation des terrains : le contexte des procédures d'élaboration des PLU

### *Caddi<sup>57</sup> : un territoire sous pression*

La commune de Caddi compte 8000 habitants et s'étend sur 3656 ha. La population est vieillissante, l'âge moyen de la population est passé de 37,2 ans en 1990 à 40,4 ans en 1999. Globalement la population affiche un vieillissement plus accentué que dans le reste de l'agglomération. Si la population a fortement augmenté entre 1975 et 1990 (+132%), La croissance est depuis très faible (+1,8% entre 1990 et 1999 ; données non encore disponible pour 1999 – 2005). Les cadres, professions intellectuelles supérieures et les professions intermédiaires représentent 63% des actifs (47% dans la Communauté d'Agglomération) tandis que les employés et les ouvriers ne représentent que 36% (contre 44% dans la Communauté d'Agglomération). Les habitants de la commune ont des revenus relativement élevés : le revenu moyen des ménages est de 21 690 € contre 17 540 € pour l'ensemble de l'agglomération.

La commune s'est développée autour de deux centres urbains situés sur des pitons rocheux. L'habitat diffus est dominant sur le territoire de la commune : les anciennes zones NB représentent ainsi 547 ha de la commune contre 160 ha en zone U. La commune compte plus de 20 lotissements dont les tailles varient de 4 à 245 lots. Cette forme d'urbanisation bien particulière est très majoritairement constituée de maisons individuelles sur des parcelles d'une moyenne de 1 000 m<sup>2</sup> avec toutefois des écarts allant de 100 à 3 000 m<sup>2</sup>. Une étude réalisée en 1999 estimait à 4 000 le nombre d'habitants dans les lotissements, soit près de la moitié de la population. Le reste se répartit entre les deux cœurs historiques et les grands espaces ouverts des plaines.

« L'ancien maire a doté la commune de toutes les installations sportives qu'elle a aujourd'hui. La commune est un lieu de manifestations culturelles et sportives de renommée internationale », nous a expliqué le maire actuel. Il fait ainsi volontiers référence au centre équestre ou allusion aux compétitions d'escrime que Jean-François Lamour, actuel ministre de la jeunesse et des sports, a effectué à Caddi commune à la communauté d'agglomération relativise cette richesse.

Sur la commune, on trouve également un vaste ensemble géomorphologique et un lac de 65 ha qui font l'objet d'un Projet d'Intérêt Général (PIG) avec pour objectif de mettre en place trois types de protection : au titre des sites et paysages, de la nature, de la ressource en eau et des milieux naturels. Les aigles de Bonely qui nichent dans cette zone sont à la fois l'emblème des défenseurs de la nature et un argument de la mairie face aux projets bloqués : « il vaut mieux que ça gêne les oiseaux que les hommes ».

Le PIG recouvre 70% de la surface de la commune et pose des problèmes d'expansion à la commune. Il est au centre de multiples controverses<sup>58</sup> : entre services de l'Etat<sup>59</sup> ; entre la commune de Caddi, soutenue par la Communauté d'Agglomération, et les services de l'Etat (DDE et DIREN) ; entre la commune et le Conseil Général.

La commune est reliée entre les deux principales villes du département par deux autoroutes, à proximité de la gare TGV et de l'aéroport. Cette « situation géographique exceptionnelle » comme la qualifie le maire, lui permet de diriger la commune tout en exerçant la fonction de maître des requêtes au Conseil d'Etat à Paris.

La route départementale qui dessert la gare TGV (et aussi l'aéroport) a subi une forte augmentation de trafic avec le développement des liaisons Marseille-Paris.

<sup>57</sup> Les noms des communes ont été volontairement transformés

<sup>58</sup> Voir à ce sujet, dans le même rapport, la partie de Maurice Olive sur Natura 2000 où il décrit la position de ces différents acteurs autour du PIG.

<sup>59</sup> La DRIRE dispose d'un centre d'essai dans le périmètre et refuse de quitter le périmètre du PIG, la DDE dispose de terrains dans la zone qu'elle veut revendre à la ville de Vitrolles pour urbanisation et en conséquence la DIREN se plaint au préfet du manque de volonté constante de l'Etat.

Le Conseil Général est le maître d'ouvrage de l'élargissement de cette route en un axe à « deux fois deux voies » ; mais une association de riverain a réussi faire casser par le Conseil d'Etat la déclaration d'utilité publique (pour concertation insuffisante). La revendication, reprise par la mairie de Caddi et par la Communauté d'Agglomération, est un tracé par le Nord (et non par le Sud comme le tracé actuel). Ce tracé aurait pour avantage de ne pas avoir d'emprise sur les terrains des riverains, de régler le problème d'un carrefour fortement accidentogène. Il est aussi présenté comme plus écologique par ses défenseurs, car il tient compte d'un projet de transport en commun en site propre. Le Conseil Général contre argumente sur la base des dépenses déjà engagées dans l'aménagement d'une grande partie du tracé actuel de la RD9 et le fait que le tracé Nord traverse des zones classées.

#### La procédure de révision du PLU

En même temps que la commune adoptait la révision du POS de 1992 en PLU, elle lançait une série de révisions simplifiées à cause de la « pression s'exerçant sur la commune ». Les révisions proposent une série d'aménagements, dont la construction de logements sociaux et l'extension de la zone commerciale ; la majeure partie de ces projets sont situés dans le périmètre du PIG. *"Une révision simplifiée permettrait d'y procéder rapidement, sans attendre la fin de la procédure de révision générale du PLU<sup>60</sup>."* Du point de vue de la DDE « le maire joue avec nous des jeux dangereux. Il a mis une opération de logements sociaux dans le périmètre du PIG et des logements près de l'hippodrome », alors que le maire, quant à lui, invoque la nécessité de construire des logements collectifs et des logements sociaux pour respecter les obligations légales de sa commune.

#### **Monsieur H.F., Maire de Caddi**

Le maire souhaite incarner son PLU et sa dimension stratégique et politique. Il se place en porteur de projet peu disposé à déléguer. Il maîtrise à la fois le champ politique (il a été député européen de 1994 à 1999 sur la liste du Mouvement pour la France, et conseiller au cabinet de Charles Pasqua entre 1986-1988) et le champ technique (il est maître des requêtes au Conseil d'Etat, et il est assisté par un adjoint à l'urbanisme ancien technicien à la DDE). Dans un contexte de conflits inter-collectivités (notamment autour de différents projets dans le périmètre du PIG), il peut jouer sur ces deux registres sans la médiation du technicien.

La révision du dernier POS de 1992 en PLU a été adoptée en Conseil Municipal le 2 octobre 2003. La commune est assistée de l'Agence d'Urbanisme pour le pré diagnostic. La commune consulte des cabinets, dont l'agence d'urbanisme, pour l'accompagner dans l'élaboration du PLU.

Deux réunions publiques ont eu lieu en 2004, à 2 mois d'intervalle. La participation semble avoir été importante : « *pour les réunions publiques on a rempli une salle de 100 à 150 personnes. Je pense que les gens se sentent concernés* ».

Une commission « *ad hoc* » a été créée. Elle est composée des associations de quartier et de lotissement, de personnes réputées compétentes et d'élus. « *La commission ad hoc, ce sont des volontaires à condition qu'il y ait une représentativité* ». La commission dite commission de concertation s'est réunie trois fois.

Sur le site Internet de la commune, un certain nombre de pages sont consacrées à l'élaboration du PLU mettant en ligne des documents d'urbanisme, le pré-diagnostic, les ordres du jour des réunions de la commission. Un Forum est aussi proposé depuis septembre 2004. Il n'est pas beaucoup utilisé (une trentaine de contributions postée par cinq participants) et peu de questions obtiennent des réponses. La commune prévoit aussi d'ouvrir une maison du PLU qui « *accueillera une exposition permanente mise en place dès la validation du diagnostic et qui sera actualisée à chaque étape importante du P.L.U.* ».

---

<sup>60</sup> Site internet Ville de Caddi

**Monsieur P., technicien au service urbanisme de Caddi**

Il a une formation de juriste, comme le Maire, avec un DESS en droit de l'aménagement et en particulier une formation sur le PLU. Il est en emploi jeune depuis 2001 au service environnement puis au service urbanisme de la commune. Il ne s'empare pas du discours politique et n'est pas très à l'aise pour parler de l'élaboration du PLU même s'il connaît bien les procédures pour les avoir en partie suivies. Pour lui l'élaboration du PLU se joue dans des sphères décisionnelles auxquelles il n'a pas accès. Il a une vision assez réglementaire du développement durable. Il invoque le manque de temps pour ne pas vraiment se pencher sur l'élaboration du PLU. C'est un technicien inexpérimenté qui ne s'écarte pas des sentiers battus mais qui fait bien son travail.

**Monsieur C., adjoint au Maire délégué à l'urbanisme de Caddi**

Il est retraité de la DDE. C'est son premier mandat. Il est surchargé de travail depuis qu'il est élu avec des réunions jusqu'à 3 heures du matin. Comme il a des compétences techniques, le maire le surcharge de dossiers. Il a une certaine admiration pour le maire mais il regrette qu'il exige la même disponibilité de ses collaborateurs, qui, eux, veulent avoir une vie de famille. Il est épuisé par la charge de travail et n'a pas envie de renouveler ce mandat.

### *Coucou : une petite commune avec un enjeu d'exemplarité*

Coucou est une petite commune de 2 869 habitants<sup>61</sup>, membre d'une Communauté d'Agglomération. Cette commune a pour ambition de protéger son caractère villageois dans un environnement métropolitain dense : elle se situe à l'intérieur d'un triangle dont les sommets sont formés par les trois principales villes du département des Bouches-du-Rhône, à savoir Aix-en-Provence, Marseille et Salon-de-Provence. Il y a encore 25 ans l'habitat était concentré dans trois hameaux. Entre 1975 et 1982 la population a doublé ; ceci s'est traduit par un fort développement de constructions neuves sous forme de lotissements, relativement bien organisé autour des trois hameaux anciens. Ces vingt dernières années, la croissance de la population a été beaucoup plus modérée et l'urbanisation a continué à être maîtrisée.

Un tiers des actifs ayant un emploi travaillent à Aix-en-Provence (368 déplacements par jour). Un autre tiers se répartit entre Marseille (169), Vitrolles (88), Berre l'Etang (80) et Marignane (63). Le dernier tiers des actifs ne se déplace pas de manière significative vers une commune plutôt qu'une autre. L'importance de ces migrations alternantes rend la question des déplacements centrale pour cette petite commune. Plus de 6 ménages sur 10 possèdent au moins deux véhicules. Coucou a ainsi un caractère résidentiel très marqué. Le parc immobilier est relativement récent, 64% des habitations datent de moins de 30 ans. Les maisons individuelles représentent 92% du parc immobilier. Ces constats montrent qu'aujourd'hui le parc est peu adapté pour fixer de jeunes ménages. La commune n'offre également aucune alternative de logements pour les familles monoparentales et les personnes âgées isolées.

La zone naturelle au nord classée ZPS (Zone de Protection Spéciale) et l'autoroute A8 au sud sont les principales contraintes d'extension de la commune. L'autoroute, qui est une véritable barrière pour la commune, a permis le maintien d'espaces naturels et agricoles au sud. La commune s'est donc développée d'est en ouest et de manière compacte. Les enjeux strictement territoriaux sont donc relativement faibles.

La commune dispose d'un Plan d'Occupation des Sols dont la dernière révision a été approuvée le 2 mars 1998. Sur la base de ce document et en considération de l'évolution des données démographiques, économiques et environnementales qui ont occasionné un changement du contexte communal, le Conseil Municipal est conduit, suite à la décision qu'il a prise le 6 février 2003, à envisager de nouvelles options d'urbanisme, à travers la révision de son PLU.

#### Déroulement de la procédure de révision du PLU

L'adjoint à l'urbanisme conduit la révision. C'est un ancien directeur adjoint de la DDE, doué d'une très forte technicité. A l'époque le POS est saturé, le règlement pose des problèmes sur certaines zones. Mais l'adjoint *« a aussi voulu se faire plaisir. Mais sa spécialité était les infrastructures, il n'était pas à la planification urbaine. Le programme électoral était fait de bonnes intentions. Il fallait concrétiser. Chaque adjoint voulait faire son projet. Chacun tirait la couverture »*<sup>62</sup>. L'Agence d'Urbanisme est alors choisie pour réaliser le diagnostic. Utilisant les techniques de management des élus, son intervention va permettre d'ordonner, de canaliser le conseil municipal. *« Elle nous a fait faire une photographie de notre village pour nous donner des orientations municipales. Il fallait travailler avec les élus thème par thème, puis une communication était prévue avec la population sous forme festive : « la fête de St Vincent, fête de l'huile et du vin »*<sup>63</sup>. Nous sommes alors peu après la promulgation de la loi SRU, et les acteurs démontrent un certain engouement pour un renouvellement des formes de participation et de concertation. Le directeur de l'agence d'urbanisme est un ingénieur

<sup>61</sup> Données du recensement 1999 de l'INSEE

<sup>62</sup> Entretien avec la technicienne chargée du PLU de la commune

<sup>63</sup> Idem

reconnu, ayant participé à l'élaboration de la loi SRU. Il est donc relativement à l'aise, et Coucou apparaît pour lui comme un terrain d'expérimentation locale de la loi : il s'agit d'initier une démarche exemplaire dans l'optique d'une sensibilisation plus générale des élus locaux.

Le diagnostic effectué, la commune fait appel à un bureau d'études techniques (BET) pour conduire les deux autres phases de révision. L'adjoint à l'urbanisme prend alors totalement en main la réalisation du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la commune dans un tête-à-tête exclusif avec le bureau d'études. Le travail effectué sans réelle concertation avec le reste de l'équipe municipale semble avoir créé des dissensions et marginalisé l'adjoint à l'urbanisme. La présentation du PADD finalisé est mal accueillie par les autres élus, comme si l'expertise technique mobilisée par l'adjoint à l'urbanisme avait constitué une entrave dans ses relations aux autres membres du conseil municipal. Les tensions entre le maire et son adjoint à l'urbanisme deviennent plus explicites et aboutissent à une rupture consommée ; l'adjoint à l'urbanisme démissionne. Pour autant, le PADD réalisé est approuvé par tous, élus et institutions partenaires. La technicienne de la mairie va se retrouver porteuse du projet en binôme avec le bureau d'études techniques.

Lors de la phase de zonage, les modalités de travail favorisent un portage collectif du projet de révision, contrastant avec la phase d'élaboration du PADD. De nombreuses réunions sont organisées avec les élus et les Personnes Publiques Associées (PPA). Un secteur stratégique, déjà identifié par l'adjoint à l'urbanisme, fait l'objet d'un sursis à statuer afin de programmer une opération spécifique d'aménagement, intégrant une part de logements sociaux. Début 2005 l'ensemble du zonage est arrêté, et la mise en place de l'enquête publique, qui clôturera la procédure, est prévue en cours d'année.

#### La concertation

L'élaboration du PLU a été perçue comme exemplaire par la plupart des partenaires de la municipalité. Le questionnaire adressé aux populations lors de l'exposition consacrée au diagnostic est souvent mis en avant pour expliquer ce jugement. Le taux de réponse au questionnaire, 15% des ménages de la commune, et la teneur des réponses analysées, confortant les orientations préconisées par la municipalité, ont largement séduit l'ensemble des partenaires institutionnels associés à la démarche. Le dossier de PADD sera également distribué à tous les habitants, fait extrêmement rare en région PACA. Cependant, aucune réunion publique ni aucun atelier regroupant des acteurs de la société civile n'ont été organisés. Les personnalités respectives du maire et de son adjoint à l'urbanisme peuvent en partie expliquer ce choix, ces deux élus étant peu à l'aise lors des réunions publiques. Le départ de l'adjoint à mi-parcours a certainement accru la difficulté, la principale ressource technique du conseil municipal faisant désormais défaut.

Il semble donc que le caractère « exemplaire » de la concertation ne soit pas dû aux spécificités de l'équipe municipale, et qu'il faille chercher ailleurs les raisons d'une concertation plus approfondie que ce que l'on peut généralement constater en région PACA. Sans doute le travail de l'Agence d'Urbanisme dans la phase diagnostic, qui intervenait alors pour les communes relevant de sa compétence comme un aiguillon de l'innovation en planification urbaine, a incité la commune à mettre en place des méthodes et outils dont elle n'avait pas l'habitude. Dans le prolongement de ce premier « effort de concertation », elle diffusera également très largement son PADD. Mais le changement de directeur à l'agence d'urbanisme et le peu de conviction affichée par les autres partenaires lors des réunions de PPA observées n'incitent pas la commune à prolonger une concertation « innovante ». Elle se rabattra plutôt vers une concertation formelle, constituée d'annexes dans le bulletin municipal, information descendante qui conviendra aux partenaires, et en particulier à la DDE, comme garde-fou aux éventuels recours.

Etant une des premières communes des Bouches-du-Rhône à mener une révision de son PLU, Coucou est apparue très nettement comme une commune objet d'une première expérimentation. Tout d'abord pour son concepteur qui, on l'a vu, s'est « brûlé les ailes » à s'approprier cet objet, sans doute davantage par vanité que par égoïsme. Les partenaires associés ont vu là l'occasion de mettre en œuvre une politique territoriale nouvelle dans un fort contexte de décentralisation, procédant d'une large redéfinition des compétences de chacun.

L'ensemble des institutions s'est fortement investi, bien que Coucou ne soit porteur d'aucun enjeu véritable à l'échelle des Bouches-du-Rhône ; ce simple constat montre à quel point l'enjeu n'est pas le territoire, mais la place que chacun va conserver ou conquérir dans la configuration institutionnelle locale.

#### ***M.C., adjoint à l'urbanisme de Coucou***

Il est retraité de la DDE, où il assumait le poste de directeur adjoint, chargé des infrastructures. Habitant de la commune, il rejoint la liste qui remporte les élections contre l'équipe sortante. Prenant naturellement la place d'adjoint à l'urbanisme, de part ses anciennes fonctions, il lance la procédure de révision du Plan d'Occupation des Sols (POS) en Plan Local d'Urbanisme (PLU). Il cherche alors à réduire au maximum le coût de ce dernier. Il fait donc réaliser les différentes phases d'élaboration par plusieurs organismes. A l'agence d'urbanisme le diagnostic, puisqu'elle le réalise gratuitement, et deux lots séparés pour le PADD et le zonage, qui seront finalement décrochés par le même bureau d'étude technique.

Le diagnostic servira davantage à l'équipe communale comme appui à la définition de sa politique qu'au PLU en lui-même. Il contribue seulement à renforcer sa vision de l'avenir de la commune, la phase PADD. Il règne alors au sein de l'équipe municipale une ambiance désordonnée, le maire au faible charisme ne prenant pas l'initiative de donner des orientations à la commune.

M.C. n'est pas issu du terroir local, et ne joue donc pas sur le registre habituel du notable. C'est un ancien technocrate et il représente de ce point de vue une nouvelle frange de la population, arrivée depuis 20 à 30 ans : les classes moyennes et supérieures venues du nord (an amont de Valence) et qui se sont depuis « ancrées » dans le territoire. En charge d'un poste stratégique au sein de la commune, il devait représenter pour l'équipe municipale une capacité de réflexion territoriale que son ancien poste d'adjoint à la DDE lui conférait. Et il a en quelque sorte *reproduit* sa vision technocratique de l'aménagement du territoire au sein du territoire communal, oubliant la gestion politique des affaires et la nécessité pour tout élu qui veut faire des projets de construire des majorités. Pouvant difficilement accepter des critiques sur son travail de la part de personnes n'ayant pas ses compétences techniques, son travail sur la révision du PLU se conclue par une démission marquée du sceau de l'incompréhension, à l'image des rapports qu'il entretenait avec ses pairs. Il incarne pourtant une nouvelle figure d'élu pour la région PACA, et le PADD qu'il a rédigé restera sans doute une expérience pleine de promesses pour les techniciens institutionnels qui l'ont validé.

## *Lacote, un PLU entre enjeux communaux et communautaires*

Lacote est une ville de 31 583 habitants, située à l'extrémité du littoral des Bouches-du-Rhône et du territoire de la Communauté urbaine de Marseille.

Elle présente des enjeux de développement économiques fort puisqu'elle a été très marquée par la fermeture de la mono industrie du chantier naval dans les années 80 et tente aujourd'hui une reconversion de son activité. Une reprise démographique est constatée depuis 1990. Avec un taux de chômage supérieur à 20% et malgré un développement de la fréquentation touristique, la situation socio-économique de la commune reste difficile.

L'ambition de reconversion passe notamment à travers la poursuite du développement d'une zone d'activité étendue sur 70 ha au nord de la commune. Cette extension constitue un des enjeux majeurs de l'élaboration du PLU car ce projet n'est pas sans poser de problèmes vis à vis de la préservation des espaces naturels. Le technicien de la communauté urbaine confirme qu'il « *est encore prévu de l'augmenter de 40 hectares dans le PLU, au détriment de la zone naturelle* ».

Le territoire porte en effet également des enjeux environnementaux forts avec des sites inscrits, des inventaires ZNIEFF et un paysage exceptionnel renforcé par sa position d'amphithéâtre tourné vers la mer.

Le territoire est également soumis à un phénomène d'érosion et à un risque incendie et inondation important qui sont accentués par une urbanisation diffuse, laquelle a largement impacté la surface agricole. Il en résulte une problématique de zones de franges entre espaces urbains et espaces naturels ou agricoles.

### Une procédure de révision tout en longueur

La révision du POS en PLU a été adoptée par une délibération du Conseil Communautaire le 19 octobre 2001. Les grandes orientations du PADD ont été présentées au public le 26 juin 2003 mais le projet final n'a pas encore été soumis à enquête publique. « *L'arrêt du projet de PLU devait se faire ce mois-ci, mais cela n'est toujours pas fait et donc le bilan de la concertation est repoussé à mars 2005 devant le conseil communautaire* »<sup>64</sup>. La longueur inhabituelle de la procédure d'élaboration du PLU est une caractéristique de cette commune. « *Pendant 1 an c'était bien, 2 ans on a déchanté, à 3 ans on s'en mord les doigts* »<sup>65</sup>

Plusieurs éléments peuvent expliquer cette lenteur. Tout d'abord, par son adhésion à la communauté urbaine, la commune a délégué sa compétence d'élaboration des documents d'urbanisme. Lacote est la première commune sur le territoire communautaire à réviser son POS, et constitue donc le terrain où la communauté urbaine s'exerce à cette procédure. Le technicien de l'intercommunalité en charge du projet comme le bureau d'étude reconnaissent que la révision n'avait pas réellement été réfléchie. « *Pour le PLU de (Lacote), la Communauté urbaine venait de se mettre en place, on n'avait aucun objectif, c'était laissé à la mairie. Maintenant oui, on a des objectifs sur les PLU* »<sup>66</sup>. « *(Lacote) a un peu essuyé les plâtres, la CUM se mettait en place, il n'y a pas eu de réunions interservices ; le PLU a été fini avant les études prospectives de l'Agence* »<sup>67</sup>.

Par ailleurs, la commune a un passé de révisions des documents d'urbanisme assez douloureux puisque le POS de référence aujourd'hui est encore celui de 1982. Il a connu trois révisions entre 1991 et 1995. Seule la dernière a abouti en 1999 mais a été cassée en 2001 par le Tribunal Administratif sur un recours d'associations et de particuliers. « *On est toujours sous le POS de 78 approuvé en 82. Il y a eu une modification partielle en 1988. Depuis rien n'a changé* »<sup>68</sup>. Cette expérience a marqué les esprits des techniciens comme des élus et les a amené à prendre un certain nombre de précautions avec le PLU. « *Il nous*

<sup>64</sup> Entretien avec un technicien de la mairie

<sup>65</sup> Entretien avec un technicien de la communauté urbaine

<sup>66</sup> Entretien avec un technicien de la communauté urbaine, op cit

<sup>67</sup> Entretien avec la chargée de mission bureau d'étude

<sup>68</sup> Entretien avec un technicien de la communauté urbaine, op cit

*fallu presque 4 ans pour mettre le PLU en place. En plus vous risquez à chaque fois d'être attaqué. Tous les POS à Lacote ont été annulés sur la forme »<sup>69</sup>.*

#### La concertation

Le processus a consisté à organiser 4 réunions publiques aux différentes phases, accompagnée d'une exposition permanente en mairie. L'exposition présentait la caractéristique d'être évolutive c'est à dire qu'elle était complétée ou modifiée au cours de la démarche. Le zonage a également été affiché dans l'exposition et évoluait au fur et à mesure des observations des habitants. *« On a encore changé des traits jusqu'à la dernière minute »* précise le technicien de la communauté urbaine. Sous cette apparente concertation ouverte, la mobilisation de la population autour de ce PLU a été finalement très faible ; la lassitude ou le vieillissement des leaders associatifs peut être un facteur explicatif. La concertation a également pris une ampleur communautaire puisque la Communauté Urbaine a organisé une réunion publique dans un lieu emblématique de la ville centre.

Les institutions, dont la DDE en premier lieu, ont pour autant l'impression d'avoir été peu associées à ce processus.

L'articulation des enjeux territoriaux et politiques de la commune avec ceux de la communauté urbaine s'est concrétisé par une répartition des tâches : l'élaboration technique à la communauté urbaine, la représentation politique à la commune. L'élue en charge de l'urbanisme à la communauté urbaine le traduit ainsi *« Le travail de la communauté c'est comment s'intègre l'activité de (Lacote) à l'ensemble du territoire. Le PLU de (Lacote) est un PLU communautaire et un PLU de proximité ».*

#### **M. M. technicien chargé de l'élaboration du PLU à la communauté urbaine de Marseille**

Ancien fonctionnaire de la mairie de la commune pendant 15 ans sur les questions d'urbanisme, il a été transféré à la communauté urbaine à sa création. Il connaît donc parfaitement le territoire sur lequel il intervient ainsi que tout l'historique de l'élaboration du document d'urbanisme et notamment les révisions du POS de 1988 et 1989 pour y avoir personnellement participé. Il en fait un atout dans sa mission et en tire avantage aussi bien dans ses relations avec les techniciens communaux qui lui ont succédé que dans celles avec le bureau d'étude en charge du PLU. Il a suivi de très près le travail du bureau d'étude jusqu'à reprendre l'élaboration de certaines phases de l'étude, en particulier le règlement du zonage. Il porte sur le processus et sur le document final un regard très critique. Il ne voit dans le PLU et ses objectifs de développement durable qu'un affichage : le PADD n'aurait pas de valeur autre qu'incantatoire et le zonage resterait la pierre angulaire du PLU. Il pense donc que *« Le PADD, ça ne sert à rien »* et que les phrases du type *« protéger l'environnement, réduire les déplacements, c'est de la tarte à la crème ».*

---

<sup>69</sup> Adjoint à l'urbanisme de la mairie

## 1. La relation avec le public : une concertation mise à distance du reste de la procédure

Avec la loi SRU, le conseil municipal est dans l'obligation de délibérer sur les modalités de la concertation continue lors de la prescription d'élaboration du PLU. Cependant, la loi ne précise pas qu'elles doivent être ces modalités mises en œuvre ni ne fixe le contenu minimum de la concertation en continue. « *La commune est totalement libre de choisir les modalités de concertation qui lui paraissent les mieux appropriées compte tenu notamment de la taille de la commune, de la situation et des traditions locales, de l'importance des modifications apportées au PLU, en cas de révision* »<sup>70</sup>. La concertation regroupe un ensemble des dispositifs de mise en relation de la commune avec le public. Même si une certaine incitation à l'innovation a pu exister un temps du fait de l'obligation de "concertation continue" instaurée par la loi SRU, cette relation au public demeure bien souvent pour les techniciens une préoccupation formelle en réponse à un impératif juridique. Pour les élus et les acteurs institutionnels, la concertation revêt plus souvent une dimension stratégique qui peut prendre le pas sur le contenu effectif.

### 1.1. La tentation de concertation purement formelle

Dans la majorité des processus observés, le dispositif se limite à la traditionnelle réunion publique parfois accompagnée d'une exposition (souvent évolutive) en mairie et du registre des avis mis à disposition du public. Le registre est un élément tangible permettant de constituer des traces de la consultation de la population. Cependant, les processus de concertation sont globalement centrés autour d'un objectif d'information du public, avec parfois un souci de présentation pédagogique du projet. « *Le PADD a été envoyé ensuite dans chaque boîte. La consultation avec la population elle est basique. Le dossier complet est à disposition en mairie, avec le porté à connaissance de la DDE, avec un recueil d'avis* »<sup>71</sup>. Les processus de concertation tendent alors à se transformer en instances de production d'éléments de preuves de concertation, et les aspects formels deviennent plus décisifs que le contenu effectif de la concertation. « *La concertation, on fait ce qu'il y a à faire, on le fait parce qu'il faut le faire. Le personnel politique est très frileux. Les élus sont frileux par rapport au débat parce qu'il est imposé.* »<sup>72</sup>. Les comptes-rendus des réunions, le registre de l'exposition, sont autant de documents qui permettent de justifier de la réalité de la concertation. La norme d'application par les collectivités locales de l'obligation de concertation continue devient ainsi l'organisation de consultations a minima ; les moyens mis en œuvre ont alors pour objectif de produire des documents attestant du déroulement effectif de la concertation.

Par ailleurs, il existe localement des initiatives qui sortent un peu des modes traditionnels, comme l'élaboration d'un questionnaire pour connaître les besoins de la population ou le développement d'outils notamment par le biais des NTIC. Ces expériences qualifiées d'exemplaires au niveau régional ont un caractère consultatif fortement marqué, et sont mobilisées de manière privilégiée lors des phases de diagnostic. Les tentatives d'innovations peinent ainsi à investir la concertation continue tout au long de la procédure de révision des PLU, si bien que le projet (PADD et zonage) lui-même n'est pas mis en débat.

Ponctuellement, certaines communes choisissent d'associer des acteurs dans des instances cadrées : les commissions ad hoc ou extra municipales. Les acteurs locaux en question sont souvent choisis par le Maire : experts, représentants de quartier, ... Ils intéressent directement la commune par une compétence spécifique liée à leur connaissance du territoire, ou à une certaine expertise technique. La création de telles commissions pourrait

---

<sup>70</sup> Brochure la Loi Solidarité et Renouvellement Urbain, Ministère de l'Équipement, du Transport et des Logements

<sup>71</sup> Entretien avec la technicienne de Coucou

<sup>72</sup> Entretien avec deux chargés de mission de l'agglomération

être un moyen pour l'équipe municipale de nourrir une réflexion globale sur les enjeux du territoire. Cependant, la composition de l'instance mise en place est très largement maîtrisée par la collectivité, même lorsqu'il est procédé à un appel à candidatures ; la commission *ad hoc* est complétée par des « membres désignés » et/ou des « représentants nommés », dont le maire légitime la présence par leur représentativité. « *Ce sont des représentants de lotissement, « des personnes qualifiées », ... c'est-à-dire les personnes considérées comme « les plus représentatifs de la commune »*<sup>73</sup>

L'élaboration de la révision PLU se fait donc avec une implication minimale de la population, excepté lorsque des objets périphériques au document d'urbanisme lui-même créent sur le territoire des enjeux localisés incitant la municipalité à organiser des réunions avec une plus grande participation des administrés.

La loi SRU, pour ce qui concerne l'organisation du travail d'élaboration des PLU, ne revisite donc pas réellement les pratiques de concertation en vigueur dans le champ de l'urbanisme. Des outils se développent, notamment sous l'impulsion des techniciens, mais la relation avec la population reste de l'ordre de l'information. Les communes s'entourent par contre d'acteurs locaux compétents à des moments précis des processus.

Ce sont finalement les interventions des acteurs publics extérieurs à la commune, à travers les personnes publiques associées ou les groupes de réflexion inter-collectivités, qui incitent les élus locaux à ouvrir leur réflexion au-delà d'une simple confrontation entre le projet politique de l'équipe municipale et des réclamations foncières d'ordre individuel.

## **1.2. Une fenêtre de tir de courte durée**

Depuis la fin des années 1990, on peut distinguer deux périodes successives dans les modes d'action des collectivités vis-à-vis de la concertation publique.

Une première période correspond à l'émergence d'une référence consensuelle autour de la notion de développement durable dans les discours accompagnant la mise en œuvre des politiques publiques territoriales. En effet, depuis 1998, différentes législations comme la LOADDT, la loi Chevènement et la loi SRU participent de ce mouvement et semblent dessiner un contexte favorable à l'épanouissement des techniciens porteurs de la notion de développement durable. Cette évolution législative se fait selon une trajectoire descendante, des principes arrêtés au niveau européen dans des documents comme la convention d'Aarhus étant progressivement déclinés dans la législation française.

L'évolution législative incite alors les acteurs à mettre en œuvre des modes opératoires de concertations « originales ». C'est en effet souvent dans la sphère technique que ce rôle novateur et d'expérimentation s'exprime. « *On a fait des ateliers urbains où on est en petit comité, des habitants sont choisis par la municipalité, au hasard parmi une liste d'inscrits, après un appel en réunion publique et sur le bulletin municipal. Il y a 4 ateliers sur différentes thématiques. C'est 20 personnes qu'on fidélise. Le cahier des charges était plus ouvert, on a proposé ce fonctionnement* »<sup>74</sup>. Cette période voit se multiplier les injonctions à la concertation et à la participation comme procédures consubstantielles d'une politique de développement durable. Des expérimentations d'Agence d'Urbanisme notamment ont pu introduire une réflexion auprès des élus locaux et de la sphère technique pour inventer des formes de concertation innovante.

---

<sup>73</sup> Entretien avec l'adjoint à l'urbanisme de Caddi

<sup>74</sup> Entretien avec une chargée de projet en bureau d'étude

En juillet 2003, la loi Urbanisme et Habitat semble devoir mettre un frein à ce mouvement vers plus de concertation et de participation dans la mise en œuvre des politiques publiques territoriales, et du même coup donner un coup d'arrêt aux velléités innovatrices des techniciens ayant fait suite à la loi SRU. Le cadre strict imposé sur les modalités de modification des PLU, et les faibles possibilités d'urbanisation en zone naturelle de la loi SRU, avaient en effet été jugés trop contraignants. La loi Urbanisme et Habitat (UH) du 2 juillet 2003 revient ainsi sur ces dispositifs. L'article 19 prévoit que le règlement et les documents graphiques deviennent opposables, et que le PADD ne le soit plus, le PLU devenant davantage un document réglementaire comme l'était le POS.

### 1.3. Le public dénigré

Pour expliquer que la concertation avec le public reste très formelle, on peut avancer l'hypothèse qu'il n'existe pas encore véritablement de culture de la participation de la part des techniciens et des élus mais également de la part du public. La sphère technique considère les questions d'urbanisme et de droit des sols inaccessibles à la compréhension du public et imagine donc que son rôle dans la concertation est d'abord d'informer. Cette volonté se traduit parfois par une posture de dénigrement du public puisqu'on considère qu'il n'est pas en capacité de comprendre les enjeux et d'en donner son avis. *« La réunion publique, c'est un moment de pédagogie, de didactique où on explique ce qu'on est en train de faire, pourquoi on fait telle ou telle étude, ... »*<sup>75</sup> ; *« On a eu 4 réunions publiques. Elles étaient intéressantes car les gens ont beaucoup écouté. Sur le PLU, c'était instructif pour eux »*<sup>76</sup>. Aussi lorsque le public se distingue de cette posture d'écoute disciplinée, il est disqualifié par les élus comme par les techniciens. *« Je suis extrêmement déçue des interventions de la population (en réunion publique). C'est très limité. Il n'y a pas de réflexion constructive »*<sup>77</sup> ; *« Il y a beaucoup de gens qui attendent qu'on fasse des propositions pour réagir. Là j'en ai pas fait et y en a juste un qui a fait des propositions »*<sup>78</sup>.

La participation quantitative du public est également une préoccupation constante des concepteurs de la concertation mais ils n'ont aucune référence objective du phénomène. Ainsi les élus auront tendance à regretter la faible participation donc le désintérêt de la population tandis que les techniciens remettront plutôt en question la communication qu'ils auront fait de la concertation.

### 1.4. Le Maire aux commandes

Dans ce processus, il ressort une figure du maire très forte qui apparaît, pour la population et pour les différents techniciens, comme le grand responsable en terme aussi bien de « coupable » que de décideur en occultant à la fois une organisation municipale et un processus décisionnel. Il dirige la procédure et influence beaucoup le rapport au public. *« Le maire est identifié comme le chef de la ville. C'est lui qui va être au centre des critiques ou des louanges »*<sup>79</sup> ; *« Le maire a des idées bien arrêtées sur ce qu'il veut faire »* ; *« La réunion publique, c'est la grande cérémonie, avec des questions directement adressées au maire, les techniciens sont là mais ils ne sont pas pris à parti »*. Il s'opère donc une personnification du projet dans le Maire. Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont en effet accordé la maîtrise d'ouvrage de la planification aux municipalités et le Maire en a été le premier bénéficiaire. Ainsi Dominique Chevalier explique que *« Des notables qu'ils étaient auparavant les maires des cités sont devenus des incarnations complexes des projets urbains qu'ils défendent »* (Chevalier, 1998).

---

<sup>75</sup> Entretien avec une chargée de projet en bureau d'étude

<sup>76</sup> Entretien avec l'adjoint à l'urbanisme de Lacote

<sup>77</sup> Entretien avec une chargée de projet en bureau d'étude

<sup>78</sup> Entretien avec le Maire de Caddi

<sup>79</sup> Entretien avec une chargée de projet en bureau d'étude

Au-delà de ce rôle d'information du public, la réunion publique est aussi une arène de représentation où l' élu se met en scène, à l'écoute de ses administrés. Il s'agit donc pour le Maire d'identifier des oppositions, de peser les forces en présence et finalement de mettre en place une autre arène, celle de la négociation, la permanence. Le Maire inscrit dans son processus de concertation un traitement personnalisé des situations et permet ainsi de répondre aux demandes individuelles. « *On a répondu à 75 % des demandes* »<sup>80</sup>, « *Moi, j'ai eu un coup de fil et il y a eu quelques personnes qui sont venues en mairie. Je soupçonne que le maire a reçu tous les mécontents* »<sup>81</sup> ; « *Le maire a eu quelques pressions de propriétaires fonciers sur la révision de PLU, comme tous les élus* »<sup>82</sup> ; « *Le recueil servait de base pour négociation directement avec le Maire* »<sup>83</sup>. Cette posture d'écoute et de proximité est largement valorisée par les élus eux-mêmes. Ils n'hésitent pourtant pas, dans le même temps, à dénigrer l'inscription du public dans le processus de concertation sous prétexte qu'ils se cantonnent à revendiquer des intérêts particuliers. « *Le recueil d'observation a été toujours le même pendant les différentes phases. Majoritairement c'était des gens qui approuvent et un ou deux qui ont toujours peur sinon quelques remarques sur des intérêts particuliers.* »<sup>84</sup> ; « *Les questions lors des permanences étaient plutôt personnelles, elle concernaient leur terrain* ».

Finalement, la concertation dans l'élaboration des PLU reste "à minima" suivant les obligations légales et les arènes traditionnelles de représentation et de négociation perdurent même dans les communes dont l'élaboration du PLU a été transférée à l'intercommunalité. Les tentatives lancées parfois par des techniciens d'expérimenter des modes de consultation de la population sont assez rares ou de courte durée.

La concertation dans le sens vrai du terme se passe dans d'autres sphères en interne de la collectivité dans un premier temps et avec les acteurs institutionnels ensuite.

---

<sup>80</sup> Entretien avec l'adjoint à l'urbanisme de Lacote

<sup>81</sup> Entretien avec une directrice de bureau d'étude

<sup>82</sup> Entretien avec un président association

<sup>83</sup> Entretien avec une chargée de projet en bureau d'étude

<sup>84</sup> Entretien avec le Maire de Caddi

## 2. Le couple élu – technicien : le technicien comme interprète de la notion de développement durable

Dans cette partie, nous étudierons comment l'émergence d'enjeux propres à la notion de développement durable influe sur les relations entre élus et techniciens au sein des collectivités locales, dans le cadre du travail d'élaboration de documents de planification de l'aménagement du territoire comme les PLU. Comme nous l'avons déjà souligné, il nous semble en effet qu'une part importante des transformations que peut apporter la mise en œuvre des principes de développement durable se joue dans les modes de construction de la politique publique plutôt que dans ses produits. Dans cette perspective, les évolutions constatées dans les méthodes de travail, les pratiques, les représentations, et surtout dans les modalités pratiques des relations entre acteurs nous semble être un indicateur de la percolation<sup>85</sup> des principes de développement durable dans la mise en œuvre des politiques publiques territoriales.

Par ailleurs, notre enquête de terrain sur l'élaboration de PLU dans 3 communes des Bouches-du-Rhône a souligné l'importance de la figure du technicien. Qu'ils soient représentants des services de l'état, des collectivités territoriales ou du secteur privé, les techniciens intervenant dans l'élaboration des politiques territoriales locales jouent un rôle essentiel dans la diffusion des concepts du développement durable ainsi que dans la traduction de ces politiques auprès des autres acteurs territoriaux. Confrontés à la nécessité de se positionner dans un champ d'action devenu beaucoup plus mouvant, ils sont conduits à redéfinir au quotidien leurs missions et à établir de nouvelles relations entre services.

Il s'agira donc pour nous d'étudier l'articulation du technique et du politique, en centrant notre regard sur les rapports entre élus et techniciens des trois collectivités territoriales objets de notre recherche. Nous aborderons les relations élus-techniciens en quatre temps. Dans un premier temps, nous verrons qu'il semble exister un effet de vases communicants entre les places respectives prises par le technicien et l'élu dans le processus d'élaboration du PLU, comme si le technicien devait s'adapter à la partition jouée par les élus et plus particulièrement le maire. Dans un second temps, en nous recentrant sur la figure du technicien, nous verrons que celui-ci joue souvent le rôle de mobilisateur de ses élus, en les sensibilisant aux enjeux du développement durable et en les incitant à s'impliquer dans des démarches participatives. Dans un troisième temps, nous infléchirons notre propos initial en montrant comment les contextes locaux jouent un rôle structurant dans le déploiement des rapports entre élus et techniciens. Enfin, nous étudierons comment élus et techniciens s'emparent des processus de concertation et de la notion de développement durable et comment la concertation peut participer de la définition des rapports élus-techniciens.

---

<sup>85</sup> Nous empruntons la notion de percolation à Jacques Lolive et Anne Tricot : « La constitution d'une expertise environnementale transalpine et sa portée sur la conduite des projets en France », Jacques Lolive, Anne Tricot, rapport final de recherche pour le Predit 1996-2000, programme Evaluation - Décision

Pour Jacques Lolive et Anne Tricot, la notion de percolation permet de trier partie dans l'analyse de la polysémie du terme de développement durable. En effet, la percolation permet de décrire comment la notion de développement durable, « pénètre des pratiques variées, s'y charge de significations nouvelles, y gagne en précision et transforme en retour ces pratiques ». La percolation comporte deux dimensions : l'extension et l'intensité. L'extension de la notion de développement durable correspond à sa diffusion auprès des acteurs, façonnant les discours. L'intensité de la notion de développement durable correspond à sa capacité à informer les pratiques, à guider les actions.

Dans nos terrains, nous n'avons observé qu'une des deux dimensions de la notion de développement durable, à savoir son extension.

## 2.1. Description des rapports élus-techniciens : un effet vases communicants

L'observation des trois terrains de recherche semble indiquer que la place occupée par les élus et les techniciens dans le processus d'élaboration des PLU s'ajustent les uns aux autres. Dans ce schéma, le maire apparaît moteur, non forcément parce qu'il assume une fonction de leadership sur sa commune, mais parce que dans le processus d'élaboration des PLU, il est de fait placé au cœur des relations et échanges entre les différentes institutions, que ce soit les services d'Etat, les autres collectivités territoriales mais aussi les agences d'urbanismes ou le bureau d'études. Les techniciens investissent alors les espaces non occupés par les élus, en insistant sur le fait que leur rôle n'est pas d'assumer le portage politique d'un document de planification comme le PLU. En clair, le technicien a alors pour fonction d'assurer la mise en forme opérationnelle du projet de territoire élaboré par l'équipe municipale, en le traduisant en termes techniques dans les documents d'aménagement du territoire. Cette place sera alors plus ou moins grande selon l'expertise technique dont dispose le conseil municipal en interne, notamment à travers le maire et son adjoint à l'urbanisme.

Cette articulation entre élus et techniciens, et plus particulièrement entre la figure du maire et celle du technicien communal, peut aller jusqu'à la caricature, avec un maire qui déclare : « le PLU, c'est moi ! ». Dans le cas de cette commune, le maire ne cache pas qu'un document de planification comme le PLU traduit des objectifs politiques qu'il lui appartient de définir : laisser le leadership aux techniciens dans le travail d'élaboration du PLU serait alors le signe d'un rejet de leurs responsabilités de la part des élus.

*« Le PLU c'est moi ! Je ne peux jamais donner tout un dossier à un adjoint ou au service urbanisme. Le PLU dépasse largement l'urbanisme. (...) Moi le PLU, je l'ai dans la tête. Je le vois exactement (...) Ici, c'est artisanal, ils [les techniciens mairie] auront peut-être un rôle plus important dans les phases ultérieures. ... Dans les révisions simplifiées ils ont été moins sollicités. On n'a pas d'agent de catégorie A à l'urbanisme. Il y en a 5 dans toutes la commune, mais seulement deux sont des administratifs (...) Le service urbanisme est déjà submergé par le travail. Le schéma d'assainissement a quand même été fait avec leur participation. Comme jusqu'à maintenant on était dans la stratégie on a fait plus travailler les élus, les techniciens auront peut être plus de place avec la suite. »<sup>86</sup>*

Un autre élément peut expliquer l'hégémonie des élus, le plus souvent par l'intermédiaire du maire et/ou de son adjoint à l'urbanisme, dans le processus d'élaboration du PLU : la taille des communes. En effet, 2 des 3 communes observées sont relativement modestes (8 000 habitants pour l'une et moins de 3 000 pour la deuxième) ; ces communes ont ainsi des services techniques plutôt réduits et leur mobilisation peut être plus ou moins difficile en fonction de leur charge de travail et de leur capacité d'intervention. Remarquons toutefois que c'est sur la plus petite des communes étudiées que le technicien de la mairie a été le plus impliqué.

Ce que met en relief la citation ci-dessus, c'est qu'il existe aussi différents moments dans l'élaboration d'un document d'aménagement du territoire, et que selon ces moments, l'expertise technique est plus ou moins nécessaire. Cet aspect évolutif de l'investissement du technicien, qui est aussi dans le cas précédent une façon pour le maire de justifier son hégémonie, est confirmé par les remarques suivantes d'une technicienne communale, qui montre comment son investissement peut varier d'un engagement presque personnel à une posture plus en recul, pour des raisons stratégiques :

*« Moi, j'avais à cœur ce projet, pour moi, c'était une œuvre. Il faut qu'il soit réussi. Je m'investi. »<sup>87</sup>*

*« Moi, j'étais très active [au moment du diagnostic]. J'avais l'autorisation de parler. Il n'y avait pas d'enjeux politiques. J'ai plus appris des élus. »<sup>88</sup>*

---

<sup>86</sup> M. F. élu de Caddi

<sup>87</sup> Technicienne Coucou

*« Moi, j'étais très en retrait, et les élus aussi. Mais volontairement en retrait. J'ai suggéré à la fin que le PADD soit débattu avec les élus avant le Conseil Municipal. »<sup>89</sup>*

Ce qui paraît décisif dans le cadrage des relations entre élus et techniciens, c'est l'expertise technique dont dispose le conseil municipal au sein de ses membres. Notre observation a distingué deux types de commune aux profils opposés. L'une avec un maire qui a une idée précise des objectifs qu'il veut assigner à son PLU, n'hésitant pas à employer différentes stratégies, y compris juridiques, pour parvenir à ses fins, et pouvant bénéficier d'une expertise technique internalisée par l'intermédiaire d'un adjoint à l'urbanisme retraité de la DDE ; l'autre avec un maire qui n'a pas une vision très arrêtée de l'aménagement du territoire de sa commune, s'étant privé des compétences techniques de son adjoint à l'urbanisme (lui aussi ancien de la DDE). Dans ce deuxième cas, la technicienne est conduite occupé une place plus importante que dans le premier. Cependant, le défaut d'expertise de l'équipe municipale n'est pas perçu comme une opportunité par cette technicienne, mais plutôt comme un risque que les élus ne jouent pas pleinement leur rôle dans la démarche d'élaboration du PLU, notamment dans les concertations avec le public.

Nous avons vu dans ce premier point que la présence plus ou moins forte du technicien dans l'élaboration du PLU dépend en grande partie de la manière dont le maire interprète son rôle et de son expertise technique. En première analyse, le technicien semble occuper les espaces laissés libres par les élus locaux et plus particulièrement le maire. Un maire charismatique, affichant une politique volontariste, porteur d'enjeux forts, parvient à fédérer son équipe municipale autour de lui. Le technicien intervient alors sur le strict registre de son expertise, comme instrument de mise en œuvre du projet municipal. Le technicien municipal occupe une place plus importante lorsque le projet politique est moins présent ou que le maire ne dispose pas d'une expertise technique suffisante au sein de son équipe d'élus.

Cet aspect peut se trouver renforcé par l'introduction des enjeux du développement durable dans les documents de planification locale, qui donne une place importante au projet de territoire. Ainsi, les documents de référence du Certu insistent sur la primauté du projet dans l'application des démarches de développement durable au niveau local. Or, et peut-être plus encore à une échelle locale, le projet de territoire est porté par les élus. Un premier paradoxe peut être relevé : alors que le développement durable, notamment dans ses déclinaisons dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, est porté de manière privilégiée par les techniciens, ceux-ci sont incités à réclamer une implication plus grande de la part du politique dans l'élaboration des documents de planification urbaine.

Nous allons maintenant revenir sur ce premier constat, pour montrer que l'un des rôles joués par le technicien consiste à sensibiliser les élus aux enjeux du développement durable en obtenant une implication plus grande de leur part dans les processus de concertation accompagnant l'élaboration du PLU.

---

<sup>88</sup> Technicienne Coucou

<sup>89</sup> Technicienne Coucou

## 2.2. Le technicien comme mobilisateur de l' élu dans les démarches de développement durable

La place prépondérante des élus, et notamment de la figure du maire, dans les différentes phases de la procédure de révision des PLU ne doit pas être interprétée, ou tout du moins pas systématiquement, comme un défaut d'implication des techniciens. Certes, l'introduction des principes et enjeux du développement durable dans les documents de planification locale renforce de fait la place du technicien, les acteurs locaux étant invités à s'approprier un nouvel objet. Cependant, nous avons souligné plus haut que cette évolution s'est faite en rappelant la primauté du projet de territoire dans les démarches locales de développement durable. Le technicien est ainsi conduit à mener un travail de mobilisation des élus, notamment lors de l'écriture du PADD, et à inciter ces mêmes élus à s'impliquer dans les concertations mises en place.

Les acteurs locaux se rejoignent ainsi pour définir le rôle du technique comme un appui au politique. Le rôle du technique est de clarifier les enjeux. Les données froides permettent de préciser les orientations à définir par le politique.

*« Le programme électoral était fait de bonnes intentions. Il fallait concrétiser et le conseil municipal c'était le bordel. Chacun tirait la couverture. Arrive alors l'AUPA qui donne des orientations. Cela a permis d'ordonner, de canaliser le conseil municipal qui jusqu'ici disait : « il faut qu'on fasse ». Adjoint au social : un centre aéré ; adjoint culturel : un théâtre de verdure. C'était cacophonique. L'AUPA nous a fait faire une photographie de notre village pour nous donner des orientations municipales. »<sup>90</sup>*

Cette définition de la relation élu technicien est confirmée par l' élu qui voit dans le technique une traduction, une mise en forme des orientations définies par le politique : le technique doit être au service du politique, fournir des données froides. La définition d'un projet de territoire relève de la compétence de l' élu.

*« Les élus savaient ce qu'ils voulaient après le travail de l'AUPA. Ils ont fait du bon boulot, ils retranscrivaient mes idées avec les bons termes, comme le fait de ne pas vouloir d'usine. »<sup>91</sup>*

*« L'AUPA, ça a été un bon technique. C'est une structure que j'aime bien par rapport à la CAPA. Je trouve plaisir à travailler avec eux. Je ne veux pas qu'ils fassent le reste du PLU, je préfère qu'ils continuent à être conseiller. Ils amènent des chiffres quand il faut (...) L'AUPA nous aide sur la connaissance de la croissance démographique, c'est une personne importante »<sup>92</sup>*

Lorsque le technique permet de préciser le projet de territoire, de l'affiner et de le formaliser, il joue véritablement son rôle d'expert. Cependant, le technique, notamment par l'intermédiaire des services déconcentrés de l'Etat, peut aussi s'emparer d'une dimension plus politique, lorsqu'il tend à définir ou incliner l'orientation du projet de territoire. Le rôle du technique communal est alors de se faire le porte-parole de la collectivité et des élus, de faire en sorte que le projet de territoire ne soit pas trop corseté par des enjeux propres aux services déconcentrés de l'Etat, qui ne sont pas nécessairement le prolongement des problématiques locales. Le technique communal interprète alors un rôle de traducteur-négociateur qui ne se réduit pas à une simple expertise technique. Il peut ainsi jouer un rôle politique, non comme porteur (ou concepteur) d'un projet de territoire conforme aux enjeux du développement durable, mais plutôt comme négociateur ou facilitateur des relations entre la sphère politique et la sphère technique. Son rôle est alors de faire en sorte que la sphère technique (l'expertise), par exemple la DDE en tant que service instructeur, joue bien un rôle d'appui, d'aide à la décision au service du projet territorial communal :

---

<sup>90</sup> Technicienne Coucou

<sup>91</sup> Maire de Coucou

<sup>92</sup> M. F. élu de Caddi

*« Je suis énormément en relation avec la DDE qui devrait parfois être gérée par le politique. Il y a eu le problème du permis d'octobre avec des relations paradoxales avec la DDE qui est service instructeur, d'où des relations diplomatiques qu'il faut mettre en place. J'étais à l'aise dans ce rôle pour tenter de conserver de bonnes relations avec la DDE. J'ai une relation amicale avec L. K. et la CPA avec qui j'ai effectué des stages de formation. Mais la DDE a eu l'information sur le PLU en novembre et aurait pu s'interroger sur ce paradoxe. »<sup>93</sup>*

*« En fait la DDE a obligé de formaliser les orientations d'aménagement et la traduction sur plan des phrases du PADD, et de communiquer avec la population. Cela s'est calé dans des discussions informelles avec K. pour trouver la solution. Mais lui demander à entendre le politique au bout d'un moment. C'est pour cela qu'on a fait la réunion des PPA. »<sup>94</sup>*

Nous pouvons ainsi distinguer le technicien communal des autres experts techniques (services déconcentrés, bureau d'études, ...). Ce rôle de traducteur-négociateur le place dans une position intermédiaire, à la fois intérieur et extérieur à la collectivité :

- intérieur, en ce sens qu'il est représentant de la collectivité territoriale et qu'il est donc porteur des enjeux propres au projet de territoire dans ces relations avec le technique et notamment les services déconcentrés de l'Etat
- extérieur, en ce sens qu'il se fait le relais des enjeux du développement durable définis dans un processus descendant, du national ou même l'international vers le local, enjeux qui lui paraissent souvent être mal saisis localement.

Les rapports élus techniciens au sein de la commune ne peuvent donc pas être analysés uniquement comme l'articulation d'un projet de territoire défini par le politique à une expertise offerte par le technique. Par ailleurs, les techniciens communaux décrivent très souvent leur rôle comme une mission de sensibilisation des élus et plus particulièrement du maire en particulier : ils assument un rôle didactique sur les enjeux de développement durable de leur territoire. L'un des objectifs de leur travail est de faire prendre conscience aux élus de la nécessité de concerter et « qu'il ne faut pas avancer seul ». Leur crainte est en fait que le portage politique ne soit pas partagé ou même que les élus soient absents de la réflexion. Ainsi, c'est avant tout en interne, c'est-à-dire entre les élus, puis entre élus et techniciens, que la concertation semble nécessaire pour les acteurs. Sur les terrains étudiés, la vision globale de la procédure et du contenu du projet est en général détenue, par souhait ou par défaut, par une seule personne qui a des compétences spécifiques et un intérêt pour le dossier. Il s'agit soit de l'adjoint à l'urbanisme, soit du maire, soit du technicien de l'urbanisme. Plus le projet sera avancé et plus cette tendance sera difficile à renverser, allant parfois jusqu'à la rupture.

*« Deux ans de démarches, de réunions. Du printemps 2002 à l'été 2004, une démarche très en amont avec les professionnels, les élus, les promoteurs, la FNPC et la FNAIM. On a un rôle pédagogique, faire comprendre aux élus de ne pas avancer seuls. »<sup>95</sup>*

*« Il y a eu un gros travail de l'AUPA avant, qui a fait prendre conscience aux élus de la nécessité de concerter »<sup>96</sup>*

Au final, le technicien a un rôle didactique : il doit faire preuve de pédagogie, y compris (et peut-être surtout !) avec les élus. Le développement durable est perçu comme un concept trop abstrait, qu'il faut vulgariser pour que les élus s'en emparent effectivement. Le technicien communal peut même se sentir investi d'une mission, dans la mesure où son rôle est de mettre en place les conditions effectives d'une diffusion des valeurs du développement durable dans les discours des élus.

---

<sup>93</sup> Technicienne Coucou

<sup>94</sup> Technicienne Coucou

<sup>95</sup> Mme M et M. R., Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix

<sup>96</sup> M. P. technicien de Caddi

*« J'ai du provoquer des réunions. Ce n'est pas le maire qui dit on en est où du PLU. Il y a un travail de pédagogie, de mobilisation des élus à faire. Quand il y en a un qui ne comprend pas bien, je lui explique, sur des points concrets mais qui renvoient au développement durable. Des élus qui ont du terrain ou des amis qui voulaient construire en zone NB, je leur expliquais ce qu'est SRU. »<sup>97</sup>*

### **2.3.Des enjeux locaux structurants des rapports élus-techniciens :**

Dans cette partie, nous allons montrer comment, sur les 3 terrains étudiés, les contextes locaux cadrent en grande partie les relations entre élus et techniciens. Le suivi du travail d'élaboration des PLU sur les 3 communes étudiées montre en effet que les rapports entre élus et techniciens traduisent, au moins en partie, l'articulation des enjeux entre la sphère politique et la sphère technique. Ainsi, la commune où le maire assure une véritable hégémonie dans la définition du PLU (« le PLU, c'est moi ») est une commune riche, dont les enjeux d'aménagements du territoire sont décisifs, et dont le PLU est l'un des instruments mobilisés pour régler un conflit avec le Conseil Général et les services de l'Etat. Le PLU répond donc à des enjeux politiques et stratégiques pour le développement de la commune. Dans ce contexte, le technicien intervient en second lieu, une fois que les objectifs politiques ont été fixés. La sphère technique est au service du politique. En fait, les enjeux portés par la commune dans l'élaboration du PLU place celle-ci dans une situation de conflit et de négociations avec les autres acteurs institutionnels, comme le CG, la CPA ou la DDE ; dès lors, il est clair que les techniciens ne peuvent pas faire montre d'initiative, sauf à mettre à mal la ville dans ses négociations, élément renforcé encore par la judiciarisation des procédures, voulue par le maire.

L'expertise politique du maire (qui joue à l'échelon local et national) et son expertise judiciaire viennent renforcer la prédominance du politique sur le technique ; de plus, le maire dispose ici d'une expertise technique au sein du conseil municipal, l'adjoint à l'urbanisme étant un ancien DDE. Le technicien communal occupe alors une place réduite à la portion congrue, les conflits ou enjeux politiques étant trop prégnants pour qu'il puisse véritablement intervenir sans risquer de fragiliser la position du maire

*« Avec le PIG, on a des problèmes avec la DDE et la DIREN. C'est plutôt les élus qui font les démarches. Ca va se jouer au niveau politique. Le maire a envoyé un courrier au Ministère pour qu'il y ait une réduction du PIG car on est soumis à la loi SRU (...). Les réunions des personnes associées, ça s'est passé très moyennement car il y a les problèmes des révisions simplifiées et du PIG »<sup>98</sup>.*

Les conflits politiques dans lesquels sont pris le travail de révision du PLU mettent ainsi hors-jeu le technicien. Cette situation conflictuelle permet à la fois de légitimer la marginalisation du rôle des techniciens au sein de sa propre collectivité, et le défaut d'expertise dans les accords ou compromis passés entre collectivités. Ainsi, si le conflit politique bâillonne l'expertise technique, paradoxalement il souligne aussi sa nécessaire prise en compte

*« Nous avons travaillé sur les risques hydrauliques ; il y a des risques hydrauliques majeurs dans la région, l'impact des bassins versants a été mal pris en compte lors du choix de l'implantation du site de la gare TGV. Il faut savoir que c'est un choix politique, qui n'a pas pris en compte l'avis des techniciens. Le choix a été arrêté lors d'un déjeuner entre R. M. (précédent maire de Caddi), Picheral (précédent maire d'Aix) et Weygand (précédent président du Conseil Général). Ce n'est pas par hasard que 50% du site est R. M. me l'a lui-même dit l'après-midi après ce déjeuner. »<sup>99</sup>*

---

<sup>97</sup> Technicienne Coucou

<sup>98</sup> M. P. technicien de Caddi

<sup>99</sup> M. C. président association Caddi

Cette situation conflictuelle crée les conditions d'une instrumentalisation du technique à des fins politiques. Finalement, ce sont l'ensemble des partenaires qui sont pris dans le conflit et le jeu d'instrumentalisation des arguments techniques et de l'expertise.

*« Le maire joue avec nous des jeux dangereux. Il attaque tout. Il a mis une opération de logements sociaux dans le périmètre du PIG et des logements près de l'hippodrome. Il a lancé 5 révisions simplifiées du POS. Il utilise les ficelles de l'urbanisme, avec des révisions simplifiées (...) La chambre d'agriculture joue un jeu bizarre. Les zones agricoles sont les plus protégées car elles sont soumises à plus de pression. Il y a un problème de génération sur la zone agricole, à 50 ans, ils veulent vendre la terre. La zone agricole devient vite une catastrophe, si elle n'est pas bien gérée. »<sup>100</sup>*

Le technicien communal admet volontiers que son rôle soit marginalisé du fait des enjeux politiques. Cette situation lui interdit de dénoncer la posture du maire, qui n'hésite pas à réinterpréter et instrumenter la notion de développement durable. Le concept de développement durable, dont on reconnaît que ses contours sont flous et mal définis, répond à des enjeux qui dépassent les problématiques locales territoriales. Les élus locaux sont donc dépassés par ces enjeux. La prise en compte des enjeux propres au développement durable dans les documents de planification locale relève donc bien de la compétence des techniciens. Cependant, lorsqu'un contexte particulier interdit à ces derniers de jouer leur rôle, la notion de développement durable est circonscrite aux discours et ne parvient pas informer les pratiques. Ce faisant, le technicien peut à la fois souligner la nécessité de ses compétences tout en justifiant son inaction par une bonne compréhension des enjeux politiques.

*« Le PLU c'est une optique différente, on change de vision. Il va falloir intégrer la protection de l'environnement, les déplacements, le développement économique, créer un équilibre. Il va falloir le justifier. Il faut densifier le bâti (...). Pour les élus c'est plutôt vague le développement durable. Les élus regardent plutôt les problèmes. Le développement durable c'est une vision globale pas au territoire d'une commune mais à une plus grande échelle : notion de transport, de protection de l'environnement, de développement économique »<sup>101</sup>.*

Sur la plus petite des 3 communes étudiées, les enjeux territoriaux locaux sont nettement moins forts, notamment en termes d'aménagement du territoire. Par ailleurs, cette commune a été choisie comme un terrain d'expérimentation pour l'application de la nouvelle loi SRU aux PLU (c'est l'un des premiers PLU du département). Pour le directeur de l'AUPA, l'objectif est de sensibiliser les élus locaux aux enjeux de développement durable issus de la loi SRU dans le travail d'élaboration du PLU (toutefois, cet objectif didactique n'est plus d'actualité après le changement de directeur à l'AUPA).

Sur cette commune, la procédure de révision du PLU apparaît ainsi comme un terrain d'expérimentation pour la sphère technique qui souhaite sensibiliser le politique à la mise en œuvre de problématiques développement durable. Il en résulte l'élaboration d'un PLU où l'expertise technique est mobilisée de manière privilégiée (l'AUPA, puis un élu ancien DDE), à une étape où l'on aurait pu supposer que la définition des enjeux et des grandes orientations en matière d'aménagement relève plutôt du politique (la définition et l'écriture du PADD). L'épisode de la démission de l'adjoint à l'urbanisme peut alors être lue comme une tentative du politique de réaffirmer son rôle, de se réapproprié un objet qui lui échappe. Ce faisant, les élus se sont ainsi privés de leur seule véritable ressource interne en termes d'expertise technique, au moment même où l'élaboration du PLU entre dans une phase où les capacités techniques deviennent plus déterminantes. Le politique va donc fortement s'appuyer sur la sphère technique, cette fois incarnée par le couple technicien communal – bureau d'études, d'autant plus que le PLU est un objet qui a jusqu'ici été construit principalement par des personnalités ayant mobilisé une expertise technique.

---

<sup>100</sup> M. K. technicien DDE pour Caddi

<sup>101</sup> M. P. technicien Caddi

Cependant, l'expertise technique a été largement autonome du politique jusqu'à cette démission, alors qu'elle tend à devenir partagée ensuite. Le zonage est ainsi porté collectivement, alors que le PADD avait largement été monopolisé par l'adjoint à l'urbanisme et le bureau d'études.

Cette situation, si elle paraît devoir laisser une place plus importante au technicien, ne va pas toutefois de soi. Tout d'abord, comme nous l'avons souligné, la démission de l'adjoint à l'urbanisme a été aussi le signe d'une volonté du maire de se réapproprier un processus qui lui échappait. La technicienne communale considère alors que le maire ne délègue pas suffisamment à ses services techniques, alors même qu'il ne dispose plus d'expertise technique au sein des élus du conseil municipal.

*« Le maire ne fait pas confiance à ses fonctionnaires. Le maire est omnipotent. »<sup>102</sup>*

Le défaut d'expertise mal assumé par le maire met le technicien en porte-à-faux sur certaines décisions mal argumentées. Ce dernier peut être conduit à assumer des décisions qu'il ne partage pas

*« On a eu un dépôt de permis en octobre sur la zone d'aménagement futur, et personne n'a su anticiper sur l'avis du permis. Le maire a donné un avis favorable malgré mes indications. Le permis de lotir est demandé en janvier et maintenant il y a une course pour avoir le sursis à statuer. (...) C'était les terrains d'une vieille famille de Coucou. Il n'a pas compris l'enjeu le Maire. Il est à côté de la plaque. Et moi, je n'avais pas vu la hauteur de l'enjeu à l'époque. C'était un terrain de 800 m<sup>2</sup>. Moi, quand j'ai compris, je lui dit : « Monsieur le Maire, il faudrait faire de la communication sur la convention EPFR et CPA » ; Et lui ne veut pas. Il convoque donc la personne du permis et lui dit : « J'ai l'autorisation, mais je dois vous prévenir qu'il y a à côté de nous un projet de logements sociaux en R+2 ». Mais le mec n'a pas reculé. Maintenant je ne pars pas tranquille de la mairie. Le maire se défausse un peu sur moi. Le mec m'attend à la sortie, menace d'attaquer avec un avocat, qu'il veut voir le maire. Moi je lui dis de faire ce qu'il veut. »<sup>103</sup>*

La troisième commune observée met en relief les conséquences de l'imbrication des échelles territoriales, notamment sur l'articulation de la relation élu technicien. Nous avons déjà vu que le technicien ne « doit pas » s'emparer du politique, aussi bien du point de vue de l'élu que du technicien. Cet argument est ici encore amplifié par l'emboîtement des compétences territoriales : le PLU est du domaine de compétence de la communauté urbaine, et non de la commune. Cette articulation entre deux échelons du territoire pose inévitablement des problèmes politiques, comme l'harmonisation entre différentes définitions des enjeux d'un même territoire. La mise en relief de la dimension politique du PLU permet au technicien de ne pas s'emparer d'un dossier qui lui paraît trop complexe (ou dont les enjeux le dépasse).

*« La commune n'a plus de compétences en matière de document d'urbanisme, celles-ci ont été transférées à la CUM. Le maire donne ses orientations sur le PADD concernant les secteurs à urbaniser. Pour le PADD, le conseil municipal et le conseil communautaire travaillent en binôme. Je ne sais pas si le maire et le conseil municipal ont réussi à faire passer les projets concernant la ville de Lacote (...) Moi je suis plus spectateur qu'acteur ... Ma mission est plus de gérer les contentieux concernant le droit des sols et je délivre les permis de construire ça prend déjà beaucoup de temps ... Volontairement, je ne participe pas à toutes ces réunions concernant le PLU parce que je n'ai pas le temps. Et puis il s'agit de questions très politiques et personnellement je ne suis pas un politique »<sup>104</sup>.*

---

<sup>102</sup> Technicienne Coucou

<sup>103</sup> Technicienne Coucou

<sup>104</sup> M. L. technicien Lacote

## 2.4. La concertation comme interface entre l'élu et le technicien ?

Dans cette partie, nous ne reviendrons pas de façon détaillée sur la description de la concertation publique, qui a déjà été abordée, ni sur la concertation entre les différents acteurs publics, qui sera traitée dans la prochaine partie. Il s'agit plus modestement d'ébaucher une hypothèse qui a émergé de nos terrains, et qui serait à approfondir lors de travaux ultérieurs. La confrontation à la population (autrement dit la concertation publique) et les confrontations entre les différents acteurs publics semblent jouer un rôle d'interface entre le technicien et l'élu communaux, en ce sens qu'elles semblent devoir participer de la définition de leurs rôles respectifs et en être le révélateur dans le même temps.

Les techniciens communaux rencontrés insistent régulièrement sur le nécessaire investissement des élus, et plus particulièrement du maire, dans la concertation publique. Ainsi, les techniciens les plus investis dans la démarche municipale d'élaboration du PLU et revendiquant le plus explicitement leur rôle de sensibilisation aux enjeux du développement durable regrettent de voir le maire, et plus généralement les élus, trop peu s'investir dans les confrontations avec les habitants. Les techniciens dénoncent l'aspect formel de la concertation (comme si l'objet principal de la concertation devenait de fournir des preuves tangibles de concertation) et y voient une tribune pour les élus, plutôt qu'un instrument de participation.

*« La concertation, si vous en faites peu, ça sécurise le truc. Le défaut de concertation entraîne un risque juridique. On dit aux élus, la concertation ça regarde le citoyen pas nous. C'est un problème entre vous et vos citoyens. On leur dit faites une réunion publique. Ils n'ont pas envie d'aller au conflit. Il faut être capable de dire : mon projet, il peut bouger. La concertation est un art difficile. Il ne faut pas arriver avec un projet ficelé ni rien. Pour le PADD, il faut quelqu'un qui les fasse débattre. La concertation, c'est autre chose que l'urbanisme. Il y a une obsession des maires de la réélection. »<sup>105</sup>*

Si le technicien a une fonction politique qu'il assume, sans toutefois l'explicitement vraiment (comme on l'a vu plus haut), il réclame tout de même la présence du politique dans le processus d'élaboration du PLU, et plus encore dans la concertation publique : c'est aux élus de porter politiquement le projet de territoire. Le technicien communal supporte mal de voir l'élu l'inciter à intervenir publiquement de façon trop fréquente. Il ne s'agit pas simplement de refuser de prendre en charge une tâche à laquelle il n'est pas préparé, ou de responsabiliser les élus. C'est aussi une façon de signifier la primauté du projet politique de territoire sur le document technique de planification ; de ce point de vue, les instances de concertation, avec les autres partenaires institutionnels ou avec les habitants de la commune, sont des lieux d'exercice de la représentation politique qui doivent nécessairement être investis par les élus. Quand ce projet doit se traduire par des documents de planification de l'aménagement du territoire où l'expertise technique est très prégnante, cela peut poser des problèmes de compétence pour l'élu, qui ne manquent pas de réinterroger la relation élu technicien. Sur l'une des communes observées, le maire hésite à s'exprimer publiquement à propos d'un document technique dont il a la sensation de ne pas avoir la maîtrise, tandis que la technicienne pense manquer de légitimité pour porter publiquement le projet.

---

<sup>105</sup> M. K. technicien DDE pour Caddi

*« Lors de la réunion des PPA de décembre, on a eu une nouvelle configuration : le maire devrait être plus en avant ; Il ne joue pas son rôle. Il se cache derrière moi. Il n'est pas assez intervenu et est un peu à côté de la plaque par rapport à C. qui était beaucoup plus présent. Le maire est toujours à la recherche de consensus. Il me donne trop souvent la parole. C'est à lui de parler, comme devant la population. C'est un malaise : je prends la parole devant des pairs techniciens, car je sais qu'ils savent que ce n'est pas à moi de prendre la parole. Je rentre dans le champ du politique et ce n'est pas ça ma place. J'ai un rôle de stratégie auprès du maire, mais qui ne doit pas être nuisible devant les autres fonctionnaires des PPA »<sup>106</sup>*

Lorsque les élus locaux se confrontent directement à la population locale, l'objet technique que peut représenter un PADD ou un PLU retrouvent une dimension politique plus explicite. Les élus ont alors tendance à déplacer la concertation publique vers des modes d'interaction plus personnifiés, où la relation de face à face est privilégiée, en marge des espaces publics officiels. Ce mode d'interaction laisse plus de place à l'expression d'intérêts portés par de simples administrés de la commune ; ceux-ci sont toutefois fortement dévalorisés par les techniciens. Le traitement de ces demandes est du domaine de compétence du maire et ne les concerne pas.

*« Il y a eu pas mal d'avis positifs, mais aussi des retours négatifs qui concernent des intérêts particuliers sur des questions de foncier (notamment dans le recueil d'observations). Elles servaient de base pour négociation directement avec le Maire. Pour ma part, j'intervenais en conseil avant et après la négociation. »<sup>107</sup>*

La concertation cristallise ainsi une forme de paradoxe auquel est confronté le technicien avec la prise en compte des enjeux du développement durable dans les démarches de planification locale de l'aménagement du territoire. Elle est réclamée par le technicien, et d'autant plus qu'il s'investit fortement dans les démarches de développement durable. Il souhaite des concertations abouties, qui permettent un réel échange avec le citoyen voire son implication dans la démarche portée par la municipalité à travers la définition d'un nouveau document de planification comme le PLU ; de ce fait, il est souvent insatisfait des procédures mises en œuvre, car elles lui apparaissent inabouties (on a le plus souvent une transversalité de façade), les élus ne lui paraissent pas suffisamment impliqués (la concertation est trop formelle). Cependant, lorsque la concertation se traduit par des réunions publiques ou des formes d'organisation de la participation où les interactions entre citoyens et élus sont potentiellement plus importantes, ce même technicien craint de voir son objet lui échapper : les enjeux du développement durable seraient alors insuffisamment pris en compte dans les pratiques des élus locaux.

---

<sup>106</sup> Technicienne Coucou

<sup>107</sup> Technicienne Coucou

### **3. Observation des relations entre les acteurs institutionnels du processus d'élaboration des PLU : le poids des projets de territoires et des réseaux techniciens**

Nous étudierons plus particulièrement, pour cette observation des relations entre les acteurs de la procédure, les positions et les rôles des techniciens et ce en nous intéressant aux rapports et au cadre des rapports interinstitutionnels.

Les rapports entre les institutions qui s'engagent diversement dans la procédure, mettent en avant des projets des territoires, produits par les différents acteurs. Ce document, ressource argumentaire, est reconnu par les participants comme répondant aux normes du développement durable.

Le cadre de ces rapports est parcouru par les réseaux thématiques de la sphère technique, et les réunions des Personnes Publiques Associées (PPA) sont une scène où se jouent une reconfiguration des hiérarchies institutionnelles au travers de tensions et compromis.

#### **3.1. Les rapports inter-institutionnels**

La loi du 13 décembre 2000, dite loi "solidarité et renouvellement urbains" - SRU, modifiée par la loi du 2 juillet 2003, dite loi "urbanisme et habitat" - UH, qui enjoint les acteurs locaux à initier de nouvelles démarches et de nouvelles pratiques pour élaborer les documents d'urbanisme (SCOT et PLU) intervient dans le contexte législatif de la décentralisation qui a, depuis les années 80, profondément changé les positions de ces acteurs locaux et de l'Etat dans le domaine de l'urbanisme, avec une redistribution importante de compétences et l'émergence de nouveaux acteurs locaux. Les services de l'Etat semblent ainsi adopter une posture plus réactive que directive pour s'adapter à une situation avec de multiples acteurs non assujettis à une relation hiérarchique dans leur rapport avec l'Etat.

On est passé d'une conception centralisée de l'élaboration des documents d'urbanisme à l'aune de l'intérêt général à une situation plus complexe où une pluralité d'intérêts « incarnés » par les collectivités territoriales et les services de l'Etat se confrontent. Si l'Etat n'est plus le seul à diriger, Hélène Reigner nous rappelle que c'est l'Etat lui-même qui organise sa propre remise en cause « par le droit, l'Etat est en train de repenser son rapport au territoire, depuis les territoires, à partir de la combinaison des administrations déconcentrées de l'Etat et des administrations décentralisées des collectivités locales... » (Reigner, 2002).

Ce rapport au territoire dont nous parle Hélène Reigner, l'ensemble des acteurs institutionnels, services de l'Etat mais aussi collectivités territoriales, le repense à l'aune des nouvelles répartitions de compétences. Ces transformations se traduisent dans le positionnement de ces différents acteurs dans la procédure de révision du PLU, que réinterrogent aussi la notion de développement durable promulguée par les lois SRU et UH.

Dans un premier temps, nous avons classé les acteurs impliqués dans les procédures de révision des PLU en trois catégories, selon le degré de généralité de leurs interventions. Nous avons ainsi distingué les acteurs transversaux ou généralistes, intervenant tout au long de la procédure d'élaboration du PLU, les acteurs sectoriels, intéressés par un seul aspect du plan d'urbanisme, et les acteurs en retrait qui se sont retirés de la procédure d'élaboration des PLU.

Dans un second temps, en nous appuyant sur cette typologie, nous montrons comment les projets de territoire, produits par les différentes institutions deviennent des documents de références ou des ressources argumentaires, traçant ainsi les contours des arguments acceptables et légitimes dans le cadre des procédures d'élaboration des PLU.

*Les positionnements des acteurs institutionnels dans l'élaboration des PLU : des modes et des degrés d'engagement variés.*

Lors des réunions des Personnes Publiques Associées, et lors des entretiens, nous avons observé trois positionnements différents par rapport au processus d'élaboration : un positionnement transversal (généraliste), un positionnement sectoriel et enfin un positionnement de retrait.

Le positionnement généraliste passe par une vision globale du territoire, une analyse transversale aux différentes thématiques du territoire (économique, environnementale...), par opposition au positionnement sectoriel qui ne revendique que le respect d'une norme particulière, la prise en compte d'un intérêt sectoriel.

Dans la première catégorie, se retrouvent les principaux acteurs de la procédure d'élaboration des PLU : la DDE, les communes, les intercommunalités et les agences d'urbanisme, mais on retrouve aussi le Conseil général qui bien que moins présent développe un projet territorial à l'échelle du département.

Dans la deuxième catégorie se retrouvent les services de l'Etat comme la DDASS, la DDAF, les services de secours ou encore la chambre d'agriculture.

Enfin, la troisième catégorie, à savoir le positionnement de retrait, est constituée des services de l'Etat comme la DIREN ou des collectivités territoriales comme le Conseil régional. Ces deux acteurs ne participent plus aux réunions des PPA et n'ont qu'un suivi indirect des procédures d'élaboration des PLU (par l'entremise d'un autre acteur avec qui il a passé un accord ou une convention, ou par la simple consultation des documents de la procédures).

◆ *Les acteurs généralistes*

**La DDE**

Dans la réorganisation des services de l'Etat, la DDE a perdu « son bâton de maréchal »<sup>108</sup> que représentaient les routes. Depuis les années 80, dans le domaine de l'urbanisme et l'assistance aux communes, la DDE a évolué d'un rôle d'expert unique monopolisant les activités de conseil, de conception, de réalisation, de contrôle, vers une posture nettement moins directive. Le rôle de la DDE consiste désormais à produire l'énoncé du « dire de l'Etat » (la compilation des remarques des différents services de l'Etat concernés), formuler des conseils à des collectivités bénéficiant de l'expertise de bureaux d'études, de l'appui de l'agence d'urbanisme mais aussi de l'apport de leurs propres techniciens communaux ou communautaires et opérer le contrôle de légalité. L'évolution du rôle de la DDE est d'autant plus sensible localement que la montée en puissance relativement tardive des intercommunalités dans les Bouches-du-Rhône en avait fait un interlocuteur indispensable de nombreuses petites et moyennes communes dans leurs démarches d'aménagement du territoire. Autre particularité locale, la situation de l'urbanisme dans les Bouches-du-Rhône, avec un « laisser faire » sur les règles d'urbanisme durant de nombreuses années qui rend le retour à la légalité plus douloureux et qui est source de tensions entre communes et DDE (mitage des territoires avec les zones NB, taille des parcelles).

L'institution DDE n'est plus aussi présente que ce qu'elle l'a été dans le passé, mais elle a gardé la volonté de rester centrale dans le processus d'élaboration des PLU en tant que représentant du Préfet, regroupant et reformulant les remarques de l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat. Cette position centrale est contestée par les intercommunalités qui remettent en question l'existence d'un intérêt à agir pour l'Etat particulièrement en ce qui concerne les petites communes.

---

<sup>108</sup> M.K. technicien DDE.

De fait, la DDE reste un conseil pour les petites communes qui manquent de personnels spécialisés dans l'urbanisme tout en étant en charge du contrôle de légalité (dont les éléments sont rappelés dans le « porter à connaissance »).

*« Nous dans la révision d'un PLU, on est dans les personnes associées pour le dire de l'Etat. Le préfet doit « porter à connaissance » (cela concerne tous les éléments obligatoires concernant la commune) et donner une « contribution à l'association » (le point de vue de l'Etat) donc on essaye de poser des questions, de donner des conseils. »<sup>109</sup>*

Certains techniciens viennent ainsi chercher des conseils auprès de la DDE, en amont assurant un suivi en collaboration.

*« On suit les dossiers ensemble, on les monte ensemble. Pour monter un dossier il faut le monter avec la DDE pour ne pas se faire planter au contrôle de légalité. Certains maires considèrent la DDE comme les services techniques, et cela sert aussi à pouvoir faire certaines choses (refuser un permis de construire par exemple) » ; « Je suis énormément en relation avec la DDE qui devrait parfois être gérée par le politique. ... En fait la DDE a obligé à formaliser les orientations d'aménagement et la traduction sur plan des phrases du PADD, et de communiquer avec la population. Cela s'est calé dans des discussions informelles avec K. pour trouver solution »<sup>110</sup>.*

Ce positionnement quelque peu paternaliste, héritage du centralisme, ne manque pas d'être questionné par les acteurs : être à la fois bureau d'études et vérifier le travail peut rendre suspect le contrôle nous dit un des agents de la DDE rencontré. De façon plus explicite, il est reproché à la DDE d'être à la fois juge et partie dans la procédure de révision du PLU. La DDE tente de corriger cette impression en adoptant une attitude moins prescriptive, et se définit comme une ressource pour les acteurs : *« Si on veut être crédible, il faut qu'on propose des choses »<sup>111</sup>.*

D'autres acteurs locaux vont plus loin dans la critique et considèrent que la DDE n'est légitime que là où les intérêts de l'Etat sont en jeu et ne doit pas intervenir dans l'urbanisme local. C'est le cas par exemple le cas du maire de Caddi ou du directeur de l'agence d'urbanisme du pays d'Aix, qui considèrent que la DDE a tendance sort de son rôle et à tendance a empiété sur les enjeux locaux :

*« Il y a un problème entre le contrôle de légalité et l'association (la position de PPA). Je pense que si les maires étaient bien conseillés ils laisseraient la DDE à sa juste place, c'est-à-dire aux enjeux de l'Etat et j'aimerais savoir quels sont les enjeux de l'Etat à Coucou. »<sup>112</sup>.*

### **Les intercommunalités**

Les intercommunalités, aux côtés des communes et avec l'assistance des agences d'urbanisme, sont l'autre acteur majeur de la procédure. Cette montée en puissance correspond aux souhaits formulés par les tenants de la loi SRU : *« Si la loi de décentralisation a rendu majeures politiquement et autonomes dans leur administration les collectivités territoriales, la loi SRU va achever l'édifice de décentralisation, en permettant à la nouvelle collectivité d'échelle pertinente, la communauté de commune, la grande ville de se ressaisir de son propre objet, son territoire. Car tel est bien l'enjeu de la loi SRU, permettre, inciter, exiger de la collectivité/de la communauté humaine qu'elle se saisisse de son territoire d'assiette, c'est-à-dire d'elle-même. »* (Jollivet, 2002). Et ce nouvel acteur porteur de l'intérêt communautaire se positionne comme le pouvoir local le plus à même de reprendre le rôle de l'Etat (la DDE) dans la direction de la procédure de révision des PLU.

---

<sup>109</sup> M. K. technicien DDE

<sup>110</sup> M.C. technicienne urbaniste à la Mairie de Coucou

<sup>111</sup> M.K. technicien DDE

<sup>112</sup> M.M. Directeur de l'Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix (AUPA). D'autres critiques de même nature nous été formulé par le maire de Caddi et par le directeur de l'Agence d'Urbanisme de L'Agglomération Marseillaise (AGAM).

Les trois communes étudiées correspondent à deux intercommunalités. Caddi et Coucou font parties de la Communauté du Pays d'Aix (CPA) qui n'a pas la compétence pour faire les PLU tandis que Lacote fait partie de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole (CU MPM) qui a la compétence et monte les PLU des communes membres.

### Les deux intercommunalités

La Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole a été constituée avec difficulté et a minima, avec des garanties concédées par la ville centre, Marseille, de ne pas aller à l'encontre des communes membres. L'intérêt communautaire, tel que définit dans la Charte, est la somme des intérêts des communes.

La Communauté du Pays d'Aix (CPA) est, en revanche, une communauté d'agglomération construite sur une base volontaire, avec un fort attrait des communes périphériques à la ville centre. A la différence de la communauté urbaine de Marseille, elle ne dispose pas de la compétence d'urbanisme, mais a développé une vision assez claire du territoire et des directions à prendre dans les PLU.

Le positionnement des intercommunalités dans le domaine de l'urbanisme, dans nos terrains, ne tient pas aux seules compétences prévues par la loi, en effet, les techniciens de la CPA, que nous avons rencontrés, nous ont exposé les grandes orientations de l'intercommunalité en matière d'urbanisme, plus facilement que celui de la CUM.

« *Les grands principes de la CPA : rééquilibrer le nord de l'agglomération, soutenir une forme de cohésion par une stratégie sur 5 bassins de vie (périmètre cohérent en équipement public et dialogue avec les élus), avec un document par bassin de vie. En termes de politique, on a le PLH, PDU, projet d'agglomération et une charte en cours.* »<sup>113</sup> ;

« *Pour le PLU de Lacote, la CUM venait de se mettre en place, on n'avait aucun objectif, on a laissé cela à la mairie* »<sup>114</sup>. Si le technicien n'a pas été plus explicite sur la vision communautaire de l'urbanisme, l'élu communautaire nous a renvoyé au « *Projet d'agglomération 2020, Ambition volonté dialogue, pour une attractivité renouvelée* » éditée en juin 2004 par la communauté urbaine avec l'AGAM.

Comme on le voit ainsi, quelles que soient les compétences attribuées par la loi, les intercommunalités se sont emparées de l'urbanisme, et au sein des intercommunalités, si certains élus locaux sont encore réticents, pour les techniciens communautaires, l'échelle pertinente, dans le domaine de l'urbanisme, de l'aménagement du territoire, est celle de l'intercommunalité.

Le frein majeur au développement de ces intercommunalités reste les résistances des communes membres face à la ville centre. La communauté urbaine de Marseille semble tout particulièrement concernée par ce souci de ne pas heurter les communes membres, de ne pas empiéter sur leur « souveraineté ». L'élaboration des PLU illustre cette préoccupation, avec l'engagement pris par le maire de Marseille de laisser les PLU sous la direction des communes. Les élus communaux doivent ainsi approuver le plan avant les élus communautaires, mais de fait la structure intercommunale élabore concrètement le PLU avec des bureaux d'études. Ainsi, comme pour illustrer cette articulation hésitante entre les différentes échelles territoriales, le technicien communautaire rencontré avait plus de contacts avec les élus de la ville qu'avec l'élu communautaire responsable de l'urbanisme.

Ce souci de ne pas empiéter sur la « souveraineté des communes », se retrouve dans le positionnement didactique de la CPA, avec un travail de formation auprès des élus.

<sup>113</sup> Mme M. et M. M., Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix

<sup>114</sup> M.M technicien de la CUMPM.

« A travers l'essaimage de bonne pratique, la CPA a une démarche d'exemplarité. L'exemple de Coucou fait des petits. Le travail du bureau d'étude est très important. Ce qui vient d'abord c'est le travail des élus. »<sup>115</sup> ;

« La communauté d'agglomération pas compétente sur les PLU à la différence des communautés urbaines. L'urbanisme est leur chasse gardée (aux élus locaux). La commune est souveraine en matière d'urbanisme. La CPA tente d'orienter les choses, de les mettre en cohérence. »<sup>116</sup>

Des précautions qui n'empêchent pas des craintes de certains maires. « Théoriquement y a la CPA mais elle est balbutiante et elle est tellement occupée à absorber de nouvelles compétences que... »<sup>117</sup>.

Au-delà de ces tensions pour maintenir la cohésion de l'intercommunalité, la CPA tout comme la CUMPM, sont très présentes dans l'élaboration du PLU et portent des revendications de remise en cause du rôle de l'Etat sur « leur » territoire. Dans cette posture, le rôle des agences d'urbanisme est important en permettant de poser des diagnostics techniques et politiques sur le territoire en concurrence avec les services de l'Etat.

### Les agences d'urbanismes

Les deux agences d'urbanismes qui sont sur les territoires étudiés n'assument pas exactement les mêmes tâches, notamment par rapport à l'élaboration des PLU. L'agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise (AGAM) n'est pas sollicitée sur les PLU : « L'AGAM n'a pas les moyens de nous assister »<sup>118</sup>. Elle continue de prendre en charge le POS de Marseille (qui n'est pas encore passé au PLU), mais pour les autres communes, elle assure seulement les fonctions de conseil et maîtrise d'ouvrage, choix du bureau d'études techniques, appréciation du diagnostic du bureau d'études, des orientations proposées.

L'AUPA, en revanche, a assisté les communes de Caddi et Coucou dans leurs démarches, « Il y a eu un gros travail de l'AUPA avant, qui a fait prendre conscience aux élus de la nécessité de concerter. C'était des réunions de l'AUPA avec les élus. Ils ont fait un diagnostic par thèmes : démographie/sociologie/déplacement »<sup>119</sup> ;

« L'AUPA, ça a été un bon technicien. C'est une structure que j'aime bien par rapport à la CAPA<sup>120</sup>. Je trouve plaisir à travailler avec eux. Je ne veux pas qu'ils fassent le reste du PLU, je préfère qu'ils continuent à être conseiller. Ils amènent des chiffres quand il faut (...) L'AUPA nous aide sur la connaissance de la croissance démographique, c'est une personne importante. »<sup>121</sup>.

L'AUPA a apporté aux deux communes son assistance pour établir un diagnostic et les a guidées en proposant des démarches de concertation originale. Ce travail qui a été remarqué par tous les intervenants rencontrés est jugé par le nouveau directeur de l'agence comme trop lourd à gérer. « On a fait un document qui s'appelait diagnostic mais qui était plus large, pour l'agence c'est un investissement un peu lourd. »<sup>122</sup>.

Il estime qu'il n'a pas les moyens d'aider à ce niveau toutes les communes de l'intercommunalité. Le travail qui a été fait par l'AUPA, estime le nouveau directeur, dépasse ce qui a été demandé par la commune. Sur Coucou, il estime que le diagnostic effectué contenait déjà une bonne partie du PLU. L'AUPA a depuis mis au point des procédures

---

<sup>115</sup> Mme M. et M. M., Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix

<sup>116</sup> Mme M. et M. M., Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix

<sup>117</sup> M. F. élu Cabries

<sup>118</sup> M.M technicien de la CUMPM

<sup>119</sup> M. P. technicien Cabries

<sup>120</sup> L'intercommunalité aixoise s'est d'abord appelée Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix (CAPA) vaant de changer depuis quelques années pour Communauté du Pays d'Aix (CPA) plusieurs des personnes que nous avons interrogées utilise encore l'ancien acronyme.

<sup>121</sup> M. F. élu Cabries

<sup>122</sup> M.M Directeur de l'AUPA

« plus light »<sup>123</sup> d'assistance aux communes et souhaite désormais que l'Agence réponde aux appels d'offres sur les PLU.

« Notre positionnement, il était de ne pas faire de PLU, de ne pas se substituer aux bureaux d'études, on a rédigé les cahiers des charges. Il s'agissait de faire émerger un projet pas forcément de réaliser le PLU. (...) On sait plus facilement les données à utiliser, de 5 étapes, on a ramené ça à deux ou trois. On a gardé les mêmes méthodes. »<sup>124</sup>.

#### **M.M., directeur de l'Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix**

Costume noir, cravate noire, chemise blanche, M. M nous accueille dans les locaux de l'Agence avec à ses côtés le chargé de mission qui a travaillé sur Coucou et Caddi. Il commence l'entretien par une longue volée de questions : qui êtes-vous, que faites-vous, sur quels terrains travaillez-vous, pourquoi, qui vous en a parlé... ?

Il élude beaucoup de questions et refuse catégoriquement de répondre à d'autres. En poste depuis 2004, il n'est pas celui qui a initié ou suivi les diagnostics de Coucou et Caddi. Quand nous voulons poser des questions au chargé de mission, il refuse, il est la voix de l'AUPA. Il refuse aussi de parler de sa trajectoire. Cet ancien responsable du centre d'expertise en aménagement à la DRE Alsace (jusqu'en 2000) et de 2000 à 2003, responsable du service Urbanisme Environnement Prospective à la DDE Gironde, n'a pas gardé beaucoup d'affection pour ses anciens collègues de travail. Il pense que l'Etat doit se recentrer sur les seuls enjeux qui le concernent et que les services de l'équipement ont une position qui prête à confusion en s'occupant à la fois du « porter à connaissance » et de la « contribution à l'association ». Il regrette que les petites communes se lancent dans l'élaboration de PLU, alors que la loi prévoit d'autres possibilités telles que les cartes communales. Il fustige ce choix de ne pas utiliser « les outils adaptés aux objets ». Il cite l'exemple de Valence en Espagne, où il n'y a que trois types de zone et à côté de laquelle la complexité du zonage de Coucou n'est pas sérieuse.

Si l'agence d'urbanisme d'Aix a toujours travaillé avec les communes limitrophes, l'AGAM a été longtemps au seul service de Marseille et avait élaboré l'ancien POS de la ville. Avec la montée en puissance de la communauté urbaine (et l'amélioration de l'image de la ville centre) l'agence d'urbanisme élargit son rayon d'action.

Les deux agences d'urbanisme ont en commun de servir de « think tank » aux intercommunalités, développant une connaissance stratégique du territoire de l'intercommunalité qui se veut plus fine que celle de l'Etat, et un projet plus dont la légitimité démocratique est plus forte car porté par des élus locaux plutôt que par un fonctionnaire. C'est avec l'aide de ces agences que les intercommunalités d'Aix et Marseille mettent en place des outils à même de défendre des projets de territoire différents de ceux produits par l'Etat et ses services.

Le directeur adjoint de l'AGAM nous décrit les oppositions de la communauté urbaine avec l'Etat sur la DTA : « La DTA c'est bien quand elle se positionne sur des enjeux de niveau national, mais ici elle s'occupe des enjeux territoriaux locaux. », le rôle de l'Agence est ainsi de constituer un appui à l'intercommunalité face aux autres acteurs : « Le rôle de l'agence c'est d'amener des billes à la commune et à MPM. »<sup>125</sup>.

<sup>123</sup> M.M Directeur de l'AUPA

<sup>124</sup> M.M Directeur de l'AUPA

<sup>125</sup> J.S. Directeur adjoint de l'AGAM

La vision stratégique du diagnostic territorial est aussi très présente dans le discours du directeur de l'AUPA :

*« Nous dans notre approche au-delà du diagnostic, on pourrait faire un équivalent d'un porter à connaissance des enjeux territoriaux. On n'a pas la légitimité à imposer mais justement des préconisations ça serait mieux. Ça se fait à la CPA mais au niveau des bassins de vie. Il faut s'adapter au cas particulier de chaque commune. »<sup>126</sup>.*

Et ce « porter à connaissance » communautaire doit permettre au local de « remettre l'Etat à sa place » :

*« On n'a pas les mêmes missions que la DDE. Il y a un problème entre le contrôle de légalité et l'association (la position de PPA). Je pense que si les maires étaient bien conseillés ils laisseraient la DDE à sa juste place, c'est à dire aux enjeux de l'Etat et j'aimerais savoir quels sont les enjeux de l'Etat à Coudoux. A la place des préfets je n'aurais envoyé personne à Coudoux. Il faut que l'Etat se recentre sur ses enjeux »<sup>127</sup>*

### **Le Conseil général**

Alors que l'urbanisme ne fait pas partie des compétences obligatoires du Conseil Général, le Département participe aux réunions des PPA et a développé un service sur l'urbanisme depuis l'adoption de la loi SRU et la mise en place de la nouvelle procédure d'élaboration des PLU.

L'histoire politique des Bouches-du-Rhône est marquée par les oppositions fortes entre les différentes aires métropolitaines Marseille, Aix-en-Provence, l'Etang de Berre. Comme l'ont noté M. Olive et J-P. Oppenheim, cet éclatement territorial et le leadership contesté de Marseille ont amené le Conseil Général « à jouer un rôle central dans la gestion des transports et le traitement des déchets par le biais de deux syndicats mixtes », ainsi « l'aire métropolitaine est aujourd'hui une mosaïque de pôles urbains structurés, chacun, sur des dynamiques de développement qui leurs sont propres. L'influence du Conseil général, peu propice à l'émergence d'une autorité d'agglomération, se nourrit de cet éclatement et des conflits politiques qui en résultent. » (Olive, Oppenheim, 2001).

Alors que les intercommunalités se structurent, le Conseil général des Bouches-du-Rhône ne veut pas perdre sa position de force et sa relation privilégiée avec les communes. La participation à l'élaboration des PLU lui donne une opportunité d'être présent auprès des communes et de porter ainsi sa propre vision du territoire. Un des agents du service de l'urbanisme nous apprend ainsi que le CG travaille sur un document de planification à l'échelle du département, une « DTA départementale »<sup>128</sup> portant notamment sur l'urbanisme, le développement économique du département.

*« On travaille à un projet départemental de développement comme fait l'Etat avec son « porter à connaissance ». Ce qui est très ancré dans l'institution départementale c'est le territoire. Le président y est très attaché.(...) Le président est très attaché à l'intégrité du département »<sup>129</sup>.*

Le Conseil général s'oppose ainsi aux intercommunalités au nom de « l'intégrité départementale », ce qui signifie lutter contre les intercommunalités à cheval sur deux départements : les intercommunalités du département ne doivent pas accueillir de communes à l'extérieur du département, et à l'inverse, on attend des communes des Bouches-du-Rhône qu'elles adhèrent à des structures intercommunales situées dans le département. Ainsi, le Département des Bouches-du-Rhône n'apprécie guère que la commune de Pertuis, commune du Vaucluse, soit membre de la CPA ; inversement, il reproche aux communes du nord du département d'intégrer une intercommunalité dont la ville centre est dans le Vaucluse.

---

<sup>126</sup> M.M Directeur de l'AUPA

<sup>127</sup> M.M Directeur de l'AUPA

<sup>128</sup> P.B. Technicien du Conseil général des Bouches-du-Rhône

<sup>129</sup> P.B. Technicien du Conseil général des Bouches-du-Rhône

◆ *Les acteurs sectoriels*

Les acteurs sectoriels ne portent pas une vision globale du territoire : leur participation au processus d'élaboration consiste en la vérification de la conformité du projet, du zonage et/ou du règlement avec des règles dont ils ont la charge, ou avec des intérêts dont ils sont porteurs. Ils peuvent apporter, le cas échéant, une expertise technique pour la mise en conformité du document.

Plusieurs services de l'Etat participant à la procédure sont dans cette posture. La DDASS, par exemple, se préoccupe du réseau sanitaire, de l'adéquation, de la capacité des systèmes de traitement des eaux avec la croissance de population prévue, etc. Les pompiers se préoccupent du risque incendie très présent dans le département, mais aussi de la prise en compte d'autres risques naturels et industriels. La DDAF agit de même concernant les zones boisées, et le respect des zones agricoles.

Les services de l'Etat mentionnés ci-dessus ne constituent pas l'exhaustivité des acteurs adoptant une posture sectorielle. Ainsi, la Chambre d'Agriculture, en tant que représentant du monde agricole, veille à ce que les surfaces des zones agricoles ne soient pas réduites dans les nouveaux PLU. Cette posture sectorielle peut être plus difficile à tenir quand elle recouvre la défense des intérêts d'un groupe particulier. La chambre d'agriculture des Bouches-du-Rhône revendique des assouplissements de la réglementation afin de rendre, plus facilement constructibles certaines terres agricoles pour leurs propriétaires exploitants, ce qui augmente la valeur des terrains. Cette position n'est pas appréciée des autres acteurs, la représentante de la DDE, déclarant lors d'une réunion des Personnes Publiques Associées que « *la position de la DDE n'est pas constructive, sans jeu de mots* »<sup>130</sup>.

◆ *Le positionnement de retrait*

Notre dernière catégorie d'acteurs est composée des absents, c'est-à-dire les acteurs invités qui ne participent généralement pas à la procédure. Certains services de l'Etat, pour des raisons stratégiques et ou de réorganisation de leurs services, ont décidé de ne plus intervenir à l'échelon communal, jugé trop coûteux en temps et en personnel, et de se concentrer sur l'échelle régionale. La DIREN qui, en PACA, fusionne avec la DRIRE, s'est retirée des procédures de révision des PLU pour se concentrer sur l'échelle de territoire supérieure avec les SCOT. Une convention a été passée avec la DDE pour qu'elle représente la DIREN, mais l'agent que nous avons rencontré regrette ce retrait : la DDE ne saurait se prévaloir des mêmes compétences, notamment en termes de maîtrise des inventaires faunistiques, floristiques et paysagers dressés par la DIREN ; et surtout, cet agent doute fortement que les membres de la DDE puissent se faire les relais des enjeux de protection de l'environnement dont la DIREN est le porteur.

« *Depuis 2000, on n'est plus présent dans les PLU, sauf sollicitation expresse de la DDE, ce qui est rare. On travaille désormais sur les « porter à connaissance », on ne s'investit plus assez. On perd le contact du terrain, c'était l'une des utilités des réunions PPA, les DDE perdent le fil, elles ne portent pas les problématiques de l'environnement, elles sont sur leurs propres intérêts. Il y a une perte en ligne* »<sup>131</sup>.

Le Conseil Régional a lui aussi fait ce choix de se concentrer sur les SCOT, estimant l'échelle mieux adaptée à son action.

---

<sup>130</sup> Réunion PPA du 08/12/2005 à Coucou

<sup>131</sup> M.D. technicienne à la DIREN PACA

Tableau récapitulatif des acteurs de l'élaboration des PLU

<b>Acteur</b>	<b>Catégorie</b>	<b>positionnement</b>
Commune	Collectivité territoriale	transversal
Intercommunalité	Collectivité territoriale	transversal
Agence d'urbanisme	Collectivité territoriale *	transversal
CG	Collectivité territoriale	transversal
CR	Collectivité territoriale	retrait
Chambre d'agriculture	Chambre consulaire	sectoriel
CCI	Chambre consulaire	retrait
DDE	Service de l'Etat	transversal
DIREN	Service de l'Etat	retrait
DDASS	Service de l'Etat	sectoriel
DDAF	Service de l'Etat	sectoriel
DRIRE	Service de l'Etat	retrait
Armée	Service de l'Etat	retrait
Pompier	Service de l'Etat	sectoriel

\*Les agences d'urbanisme sont des associations, mais nous les avons noté ainsi car elles sont statutairement au service des intercommunalités et des communes.

*Le projet de territoire, document de référence et ressource argumentaire dans les échanges durant le processus d'élaboration du PLU*

Au cours des entretiens menés et à partir de l'observation de réunions des Personnes Publiques Associées (PPA), nous avons pu observer tout à la fois l'expression d'antagonismes forts entre les institutions participantes et la poursuite de la collaboration à la procédure.

Le cas le plus limite, où la procédure est elle-même menacée, est celui des révisions simplifiées de la commune de Caddi.

Le maire a entamé la procédure de révision du PLU a dans le même temps déposé 3 demandes de révision simplifiée du POS. Les trois projets (dont l'un concerne des constructions de logements sociaux, nécessaires pour se mettre en conformité avec les exigences de la loi SRU) sont situés dans le périmètre du PIG (Projet d'Intérêt Général) de l'Arbois. Pour le responsable DDE, le maire joue « un jeu dangereux ». Le maire, quant à lui, reproche aux services de l'Etat un manque de souplesse face aux contraintes d'espace auxquelles sa commune est confrontée. Cette situation conduit le maire de Caddi à s'opposer frontalement aux services de l'Etat, une posture qu'il avait déjà adoptée pour défendre l'ouverture dominicale des commerces sur la zone de Plan-de-Campagne.

Alors que le responsable DDE rappelle la nécessaire prise en compte des enjeux écologiques et des règlements déjà existants dans les projets d'urbanisme de la ville, le maire reformule la confrontation entre sa commune et les services de l'Etat comme une opposition de valeurs entre le territoire et l'Etat : travail le dimanche contre code du travail, la construction de logements sociaux contre la protection d'espèces protégées. La commune est aussi en conflit avec le Conseil Général à propos du tracé de la « RD9 », une route départementale qui relie Aix-en-Provence à la Gare TGV : le maire, soutenu par une association de riverains, souhaiterait que cette déviation traverse le PIG alors que le projet du CG prévoit un tracé à proximité d'un lotissements de la commune de Caddi.

Dans ce contexte de défiance réciproque, le Conseil Général a fait des observations écrites lors de la première réunion d'une des 3 procédures de révision simplifiée, alors que ces observations sont habituellement orales. Les services de l'Etat décident d'imiter à leur tour le CG, et pour ce faire demandent un report de cette première réunion, afin de se donner le temps de rédiger leurs propres observations.

La montée en généralité opérée par le Maire de Caddi dans son opposition à la DDE et au Conseil Général lui permet de rester dans une contestation acceptable, si « le jeu est dangereux » comme le dit le technicien de la DDE, il reste dans le jeu.

La référence à des valeurs constitutives de la notion de développement durable (développement économique, construction logements sociaux) est un prolongement de la référence à un projet communal, qui s'il est contraire au PIG de l'Arbois, décrété par les services de l'Etat, se présente aussi comme cohérent et conforme au développement durable.

Ainsi pour les procédures de Caddi comme pour celle des deux autres communes malgré le poids des contextes locaux, les velléités des intercommunalités contre l'Etat, les tensions entre le Conseil Général et les structures intercommunales, les acteurs travaillent ensemble à l'aboutissement du Plan Local d'Urbanisme. Arriver à collaborer semble un des enjeux du « management » de la procédure d'élaboration des PLU. La procédure apparaît comme pacificatrice, euphémisant les rapports de force en les faisant passer par un cadre qui s'inscrit dans la notion de développement durable : la constitution de projets de territoire.

Ces projets de territoires produits par la communauté urbaine de Marseille, par la communauté du Pays d'Aix et par le Conseil Général, ont, nous l'avons vu précédemment, une dimension stratégique, mais ils cadrent aussi les échanges lors de la procédure d'élaboration des PLU, ils attestent de la dimension « développement durable » du positionnement d'une institution car ils envisagent les différentes dimensions économiques, sociales, environnementales du compromis proposé.

Ces documents semblent, de ce fait, dessiner les contraintes argumentatives de ce qu'il est possible de dire dans le cadre de l'élaboration des PLU. Ils permettent aux porteurs de ces projets de conforter leur positionnement dans la procédure.

Lors des réunions de PPA, les acteurs transversaux interviennent plus fréquemment que les autres acteurs, les commentaires ou propositions faites peuvent être appuyés par la référence à une étude (la DDE fait référence à une étude produite par la Communauté d'Aix pour le Plan des Déplacements Urbains, Réunion PPA du 20/11/2004, Coucou), les mises en garde sont faites au nom des textes législatifs et réglementaires, ou pour des raisons stratégiques (faire attention à ce qui peut être opposable).

Les acteurs sectoriels interviennent sur leur domaine d'expertise, et à plusieurs reprises, lors de nos observations, nous avons pu noter qu'ils énonçaient clairement cette position « moi, c'est en tant que pompier que je parle », « Tout ce qui m'intéresse ce sont les tuyaux » (Réunion PPA du 08/12/2005, Coucou, un représentant des Pompiers et un représentant de la DDASS à propos des installations d'assainissement).

Lors de cette même réunion des Personnes Publiques Associées à Coudoux le représentant de la Chambre d'Agriculture se fait reprendre par les représentants de la DDE, de l'Agence d'Urbanisme et par le technicien du bureau d'étude à propos d'une proposition jugée irrecevable, inappropriée en ce lieu.

Le représentant de la Chambre d'Agriculture regrette l'absence de règlement spécifique pour les zones agricoles, en particulier concernant la possibilité de construire des bâtiments d'habitation. Le bureau d'étude réplique « ce n'est pas à nous de détailler cela. Je m'en tiendrais à la loi ». Pour la Chambre d'Agriculture, le texte n'est pas assez clair et voudrait que soient fixés un certain nombre de critères, évoquant la nécessité de loger les ouvriers agricoles. La Chambre d'Agriculture des Bouches-du-Rhône a envoyé à la commune une « proposition de règlement type de la zone A » qui décrit ce qu'elle désire. L'Agence d'Urbanisme se demande si cela concerne les petites exploitations de la commune. La DDE s'oppose clairement à cette proposition arguant que le code de l'urbanisme est suffisant.

Durant des apartés, plusieurs techniciens sont très critiques sur cette demande, résurgence de l'ancienne Charte Agricole<sup>132</sup> des Bouches-du-Rhône, qui, disent-ils, est un mode d'emploi pour permettre aux exploitants de contourner la loi. La proposition est écartée sans ménagement, et le débat renvoyé en Préfecture.

Il semble, dans cet exemple, que le représentant de la Chambre d'Agriculture n'a pas respecté le cadre argumentatif implicite de la procédure et sa proposition a clairement été jugée irrecevable.

Une hypothèse peut être que l'on est là dans le cadre d'une procédure « développement durable », les acteurs ne s'affrontant plus sur des intérêts particuliers mais s'opposent sur des visions globales du territoire en prenant en compte les différentes dimensions de ce territoire. L'insertion de la procédure dans un cadre « développement durable » rend certains arguments, jugés trop sectoriels, illégitimes.

Le développement durable ne serait pas alors un axe central mais plutôt le cadre des débats, une redéfinition des éléments de légalité, mais aussi des éléments de justification, de légitimation, de validité des arguments et des positions développés dans ce nouvel espace. Le passage du POS au PLU peut alors être vu comme ayant modifié le cadre des échanges entre les partenaires institutionnels.

#### **Note sur le projet de territoire comme tiers médiateur.**

Dans ce cadre de développement durable, ce nouvel espace disponible, les techniciens sont particulièrement présents à la fois comme ressources et comme interprètes. Comme ressource, ils sont ceux qui produisent l'information, l'analyse de la situation, on le voit dans la production des projets de territoire. Comme interprètes, ils recadrent l'action des élus par rapport aux nouvelles injonctions légales et axiologiques du développement durable. Ils recadrent aussi les autres intervenants qui s'écartent de ce qui est dessiné comme développement durable, comme dans l'exemple du représentant de la Chambre d'Agriculture.

La mise en avant de ces documents de planification du territoire présente plusieurs avantages pour les techniciens. Ils occupent une place importante, stratégique dans l'élaboration de ces documents de planification, comme nous venons de le voir, mais on peut noter aussi que dans des situations de tension entre institutions, ces projets de territoire sont des cadres pour leur action, des références légitimes, dans le sens où elles ont été approuvées, par les élus responsables.

On peut aussi considérer que le projet, la planification fixe un cadre en amont et joue un rôle de « tiers médiateur » ou d'interface entre les acteurs. Les techniciens sont les garants de cette médiation par le respect des procédures, le rappel à la règle de la primauté du projet même si cela est formel. Mais ce garant passe par l'explication des principes de ces nouvelles règles et procédures, il n'y a pas qu'une dimension technico-réglementaire qui est en jeu, il y a aussi une dimension pédagogique par rapport aux élus (et peut-être indirectement au travers du PADD par rapport à la population).

Il semble que la pédagogie vis-à-vis de la population et son implication soit remise à plus tard, la première tâche, qualifiée souvent de ardue, est la formation, la sensibilisation des élus au développement durable (on pourra noter que les directeurs des agences d'urbanisme rencontrés ont une vision très critique du développement durable). Quelle que soit la position des acteurs par rapport à la notion de développement durable, la nécessité de faire aboutir la procédure, fait se plier aux règles de ce nouvel espace.

<sup>132</sup> La Charte Agricole dans les Bouches-du-Rhône autorisait, en contradiction avec le code de l'urbanisme, sous un certain nombre de conditions les exploitants agricoles à construire sur les terres cultivables. Une fois la maison construite, une parcelle du terrain pouvait être revendu à un prix bien supérieur à celui des terres agricoles.

### 3.2. Le Cadre des rapports inter acteurs

A partir de la description de l'ensemble des acteurs qui prennent part au processus d'élaboration du PLU, leurs rapports, dans ce contexte d'élaboration, renvoient aux formes contemporaines d'administration des politiques publiques territorialisées. Car, on le verra, une multitude d'acteurs prennent aujourd'hui part à la construction des PLU, autant car ils peuvent répondre à des besoins de la commune et qu'ils sont explicitement une aide, un conseil, voire un partenaire de sa politique territoriale, autant d'autres peuvent être associés par obligation, les rapports avec la commune étant ici commandés par le cadre procédurier. Les contextes institutionnels sont donc un élément important à prendre en compte dans l'analyse dans la mesure où ils sont appréhendés dans les cadres qui s'offre à l'élaboration.

Trois formes semblent apparaître : les relations bilatérales entre deux institutions, guidées souvent par des proximités d'intérêts ou des affinités professionnelles ; les relations écrites qui prennent la forme de courrier ou de documents institutionnels comme la contribution à l'association de la DDE ; et enfin, les réunions des personnes publiques associées (PPA) qui regroupent l'ensemble des institutions en rapport avec la commune tout au long de l'élaboration du PLU. Ce sont ces dernières scènes relationnelles qui retiendront tout particulièrement notre attention. Nous porterons donc une attention d'autant plus soutenue à ce cadre d'échanges dans la mesure où il matérialise la « gouvernance » qui s'opère au fur et à mesure de la conception d'un PLU.

Nous nous attacherons tout d'abord à décrire leur fonctionnement dans le cadre des réseaux thématiques propres à la sphère technique. Ensuite, nous regarderons dans quelle mesure les PPA témoignent et participent de la re-construction des hiérarchies institutionnelles. Puis, nous étudierons plus précisément à travers des interactions observées et retranscrites, les tensions, arrangements et compromis que les PPA fabriquent, croisements de regards et d'intérêts sur un même territoire qui peut être source de développement durable.

#### *Réseau thématique et espaces formels de rencontres institutionnelles*

##### *Des réunions PPA inscrites dans des réseaux thématiques*

L'ensemble des partenaires institutionnels associés à l'élaboration du PLU se rencontre à travers différentes scènes formelles et informelles qu'il s'agit ici de décrire. On a tout d'abord les moments formels de réunion qui sont les réunions des PPA, qui peuvent regrouper un réseau de techniciens supra communaux amenés à travailler sur une même série de communes pour les PLU (technicien de l'intercommunalité et de l'agence d'urbanisme, technicien de district de la DDE et de la DDASS, SDIS (pompier), référent consulaire de la chambre d'agriculture et de la chambre de commerce, technicien de district du département ...etc.), ou pour l'élaboration d'autres documents d'urbanisme (Plan Local de l'Habitat, Schéma de Cohérence Territoriale). Ces mêmes techniciens peuvent également se rencontrer dans des moments de formation type séminaires ouverts ou à huis clos.

« L'AUPA<sup>133</sup> a lancé un club d'urbanisme pour les communes du pays d'Aix qui se réunit 2 à 3 fois par an. »<sup>134</sup> « Y avait des réunions d'urbanisme auxquelles les communes sont associées pour l'homogénéisation »<sup>135</sup>.

---

<sup>133</sup> Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix (13)

<sup>134</sup> Technicienne Coucou

<sup>135</sup> M. L. technicien à Lacote

Il faut ajouter que l'ensemble de ses réunions formelles se débute et se termine par des moments d'échanges plus informels entre techniciens. Se sont les traditionnels « coulisses » des rencontres où l'on peut très bien échanger sur des sujets personnels comme sur des éléments stratégiques, ou mener des jeux d'alliances, de négociations bilatérales sur le PLU. Par ailleurs, les techniciens sont aussi conduits à avoir des échanges bilatéraux directs en dehors de ces scènes formelles, au téléphone notamment pour régler des détails techniques ou recadrer certains éléments. Enfin, ils peuvent avoir suivi des formations communes, ou se rencontrer dans d'autres sphères, amicales parfois, et ainsi créer un réseau d'affinité et de valeurs communes en parallèle de leurs relations professionnelles.

*« Je suis énormément en relation avec la DDE. [...] Il y a eu le problème du permis d'octobre avec des relations paradoxales avec la DDE qui est service instructeur, d'où des relations diplomatiques qu'il faut mettre en place. J'étais à l'aise dans ce rôle pour tenter de conserver de bonnes relations avec la DDE. J'ai une relation amicale avec L. K. (ingénieur de la DDE chargé du dossier de révision du PLU) [...] avec qui j'ai effectué des stages de formation.»<sup>136</sup>*

De la sorte, on voit bien que les techniciens institutionnels entourant l'élaboration des PLU sont loin d'être des étrangers les uns pour les autres, voire forment un réseau d'échanges thématiques, entretenus tout au long de l'année par des séries de rencontres formelles et informelles. De ce point de vue, les effets générationnels semblent également importants à prendre en compte que ce soit dans la manière d'aborder le développement durable à travers des formations similaires sur cette thématique, ou par des effets de proximité d'âge et de capital culturel qui renforcent une proximité de valeurs et d'usages professionnels. Pour autant, il n'a pas été possible de creuser cette hypothèse par manque d'éléments quantitatifs suffisants. On restera donc sur cette idée que les techniciens des PLU sont amenés à se rencontrer régulièrement sur différentes scènes techniques et qu'ils forment sur des ensembles territoriaux supra communaux des réseaux de connaissances thématiques relativement serrés.

Ce qui nous intéresse ici, c'est bien l'échange de connaissances, les rapports qui mettent en place ce réseau. Dans l'idée que le développement durable est un espace à investir, ce réseau apparaît à la fois comme une ressource ou comme une arène, qu'il s'agisse d'en retirer des conseils, des convergences techniques et idéologiques, ou que les pairs soient à persuader ou à décrédibiliser aux yeux des autres. Ce sont donc autant des espaces synergiques dans lesquels le technicien peut se sentir « porté » par un collectif aux positions convergentes, que des espaces de contraintes, soumis à la rigidité protocolaire, aux tensions et défiances affichées par les techniciens d'institutions adverses. De la sorte, on peut envisager ce réseau comme un espace de construction et d'investissement pour chaque technicien de son univers discursif et argumentaire, des champs possibles de son action (protocoles, alternatives, contournements). Les principaux matériaux qui concourent à cette analyse ont été recueillis à travers des entretiens menés directement auprès des techniciens concernés et surtout à travers l'observation des réunions PPA, notamment sur une commune des Bouches-du-Rhône.

Comme nous l'avons dit les réunions des Personnes Publiques Associées (PPA) regroupent l'ensemble des institutions liées au territoire communal. Elles comprennent donc les techniciens des réseaux supra communaux cités, mais également les communes limitrophes. Elles sont pilotées par la commune à travers la personne du Maire ou de son adjoint à l'urbanisme, assisté du bureau d'études techniques (BET) mandaté pour la révision du PLU, ainsi que le technicien communal chargé du dossier (service urbanisme). Dans le cas des communautés urbaines (compétence urbanisme transférée à la communauté de communes), le pilotage est assuré par un élu de la communauté assisté de son technicien, ce qui n'empêche pas la présence des élus et techniciens communaux, notamment dans la

---

<sup>136</sup> Technicienne Coucou

région marseillaise. Au total, on peut parfois compter jusqu'à trente personnes par réunions en sachant que certaines institutions peuvent faire venir jusqu'à trois ou quatre techniciens. Les PPA se réunissent à chaque phase d'élaboration du PLU, soit au moins trois fois (Diagnostic, PADD, Plan de zonage), mais ces réunions peuvent être plus nombreuses notamment si des ajouts spécifiques sont apportés au PLU (schéma de secteur). Leur nombre dépend également de la manière dont la commune ou la communauté urbaine conçoit ses rapports avec les partenaires institutionnels.<sup>137</sup> Ainsi, une petite commune aura tendance à multiplier les réunions, moyen de s'assurer de la validité de son PLU en l'absence d'une expertise technique poussée en interne, mais aussi dans la situation observée, de favoriser un partenariat sur des projets opérationnels. Une commune plus importante, à forte expertise en interne, aura tendance à réduire le nombre de réunions nécessaires, afin de limiter l'intervention des partenaires sur son projet communal, interventions perçues comme une intrusion non légitime sur son territoire. Les deux témoignages suivant illustrent bien cette différence : le premier, venant d'un technicien de la DDE, doit être entendu comme un positionnement d'interdépendance entre la DDE et les petites communes, situation d'expertise de la DDE mobilisée lors des PPA ; le second venant d'un technicien d'une commune moyenne des Bouches du Rhône, montre bien toute la défiance à l'égard d'un regard extérieur, et donc le nombre limité de réunions PPA qui seront dès lors organisées :

*« Nous dans la révision d'un PLU, on est dans les personnes associées pour le dire de l'Etat. (...) Si une commune oublie des choses, on demande une réunion on la sollicite (...) Dans les services techniques municipaux, les communes ont du mal à recruter les responsables de l'urbanisme. Les communes manquent de personnel spécialisé en urbanisme. C'est un des souci de la DDE (...) Dans les personnes associées on représente le préfet, quand la DDE parle, elle fait la synthèse des services de l'Etat »<sup>138</sup>.*

*« Avec le PIG, on a des problèmes avec la DDE et la DIREN. C'est plutôt les élus qui font les démarches. Ca va se jouer au niveau politique. Le maire a envoyé un courrier au Ministère pour qu'il y ait une réduction du PIG car on est soumis à la loi SRU (...) Les réunions des personnes associées, ça s'est passé très moyennement car ils y a les problèmes des révisions simplifiées et du PIG. Maintenant ils se reverront pendant la phase d'enquête publique »<sup>139</sup>.*

#### *La place de l'Etat dans les réunions*

L'objectif de ces réunions pour la commune est de recueillir l'avis des institutions partenaires. Mais si les échanges fonctionnent dans le sens d'un dialogue institutions/communes, les échanges peuvent fréquemment s'orienter vers une discussion ouverte entre institutions dont la commune est l'auditeur, l'aiguillon thématique ou l'informateur. Cette configuration où la commune est centrale dans un dispositif de discussion multipartite est en réalité nouvelle, puisque auparavant l'Etat était central et que de nombreux partenaires n'étaient pas présents à ces réunions.

En effet, dans la loi d'orientation foncière du 30 décembre 1967 qui a mis en place les anciens « Plan d'Occupation des Sols », les réunions des PPA étaient pilotées en grande partie par les DDE. Les autres services de l'Etat (DDASS, DIREN, DRIRE) étaient également très présents et les réunions plus nombreuses, car à l'initiative de la DDE. Globalement, avec cette forte présence de l'Etat, la DDE ayant une certaine autorité sur la rédaction finale, encadrant la commune de son expertise et de ses préconisations, le cadre d'élaboration correspondait davantage à une relation bipartite (commune – DDE), dans un principe de

---

<sup>137</sup> Entre une crispation qui redoute la vision de l'Etat et l'appel aux partenaires pour un soutien aux micros projets communaux, l'attente d'une validation d'Etat pour aller plus loin.

<sup>138</sup> M. K. technicien DDE des Bouches du Rhône

<sup>139</sup> M. P. technicien de la commune de Caddi

gestion fonctionnelle des sols. Les différentes phases de décentralisation (1982, début 90, fin 90) changeront sans doute par à coup ce fonctionnement opérant progressivement un renversement des rôles. Le PLU est maintenant clairement piloté par la commune, la DDE se trouve au même rang que les autres partenaires institutionnels, certains services de l'Etat sont délibérément absents (DIREN, DRIRE), les réunions sont moins nombreuses. Reste, notamment dans le rapport avec les petites communes, une certaine aura de la DDE, héritage du monopole d'expertise de l'Etat et de son rôle prescripteur. Mais la DDE a elle-même conscience de ce changement, et se positionne davantage comme un expert des questions urbaines et territoriales. Elle essaie ainsi tant bien que mal de s'adapter, ou profite de ce passé persistant comme en témoigne ce technicien dans son rapport avec les petites communes :

*« La DDE n'est pas un service de l'Etat comme les autres : avant la décentralisation, la DDE faisait tout. A partir de 82-83 la DDE est encore mise à disposition mais contribuait moins. La DDE est toujours présente dans son rôle de bureau d'études il est donc difficile de contrôler aussi après. Aujourd'hui on va essayer d'être un service de l'Etat comme les autres, on perd les routes, le bâton de maréchal. On suit les dossiers ensemble, on les monte ensemble. Pour monter un dossier il faut le monter avec la DDE pour ne pas se faire planter au contrôle de légalité. Certains maires considèrent la DDE comme les services techniques, et cela sert aussi à pouvoir certaines choses (refuser un permis de construire par exemple). Si on veut être crédible il faut qu'on propose des choses. Avant les communes se reposaient beaucoup sur nous. »<sup>140</sup>*

Ainsi, dans un contexte de décentralisation accrue, redéfinissant les compétences et les rôles de chaque institution, les réunions PPA apparaissent comme des lieux d'enjeux pour les institutions. Ces réunions mettent ainsi en face à face et autour d'un enjeu primordial, celui de la définition de l'occupation des sols, des acteurs aux légitimités et aux prérogatives encore floues. Et ces techniciens aux pratiques différenciées sur les questions de développement durable, notamment en fonction de leur âge et de leur formation, vont investir plus ou moins ces scènes à partir de l'institution qu'ils représentent. Cet exercice, soumis aux contraintes du protocole et des compétences institutionnelles respectives, mais dans lequel se joue la légitimité et la crédibilité de l'institution, tout autant que l'expertise qu'elle engage dans ces conseils et réactions, témoigne des dynamiques institutionnelles à l'œuvre et de nouveaux modes de concevoir l'aménagement du territoire entre tensions et convergences sur les notions de développement durable.

#### *L'invention de nouvelles "hiérarchies" et divisions institutionnelles*

Dans les rapports interinstitutionnels, l'ensemble des attentes et regards extérieurs donnés sur la commune donne une idée des modes d'investissements techniques mobilisés. Dans ce cas, il est intéressant de voir comment chacun se positionne et les interactions qui se produisent avec la commune. Le cas de la commune de Coucou dans les Bouches du Rhône est de ce point de vue très éclairant.

Les premiers rapports qui s'instaurent dans l'élaboration de ce PLU ont lieu lors de l'intervention de l'agence d'urbanisme de la communauté d'agglomération à laquelle appartient la commune. L'intervention de l'agence va jouer comme aiguillon qui va donner un regard distancié sur la commune et donner des orientations à partir de l'impulsion d'une réflexion collective avec les élus :

---

<sup>140</sup> M. K. technicien DDE des Bouches du Rhône

« Le programme électoral était fait de bonnes intentions. Il fallait concrétiser et le conseil municipal c'était le bordel. Chacun tirait la couverture. Arrive alors l'AUPA qui donne des orientations. Cela a permis d'ordonner, de canaliser le conseil municipal qui jusqu'ici disait : « il faut qu'on fasse ». Adjoint au social : un centre aéré ; adjoint culturel : un théâtre de verdure. C'était cacophonique. L'AUPA nous a fait faire une photographie de notre village pour nous donner des orientations municipales. »<sup>141</sup>

« Les élus savaient ce qu'ils voulaient après le travail de l'AUPA. Ils ont fait du bon boulot, ils retranscrivaient mes idées avec les bons termes, comme le fait de ne pas vouloir d'usine. De toutes façon on a un espace boisé classé d'un côté et une zone inondable de l'autre. En plus on a des dents creuses comme dit M.C. [la technicienne], on a voulu densifier. L'idée elle est là. »<sup>142</sup>

« Il y a eu un gros travail de l'AUPA avant, qui a fait prendre conscience aux élus de la nécessité de concerter. C'était des réunions de l'AUPA avec les élus. Ils ont fait un diagnostic par thèmes : démographie/sociologie/déplacements (...) »<sup>143</sup>.

Mais, lorsque cette agence désire passer à un rôle de bureau technique, en réalisant les PADD et les zonages des communes, la commune considère que l'agence outrepassse son rôle, préférant la posture en conseil qu'elle avait jusqu'ici adoptée :

« Je trouve plaisir à travailler avec eux. Je ne veux pas qu'ils fassent le reste du PLU, je préfère qu'ils continuent à être conseillers. Ils apportent des chiffres quand il faut. (...) L'AUPA nous aide sur la connaissance de la croissance démographique, c'est une personne importante. Théoriquement y a la CPA mais elle est balbutiante et elle est tellement occupée à absorber de nouvelles compétences que... »<sup>144</sup>

Intervient, dans ce dernier témoignage, l'application d'une hiérarchie entre institutions pourtant partenaires. Si cette petite commune voyait d'un bon œil les conseils d'agence plus neutre politiquement, une intervention plus technique lui inspire déjà plus de méfiance, quant aux interventions de la communauté d'agglomération (la CPA), nouvel acteur dans le jeu institutionnel local, il est pour l'instant clairement dénigré. Car, finalement, en dehors de l'agence, cette petite commune est avant tout intéressée par le regard de la DDE qu'elle privilégie dans ses relations :

« Nous ce qui nous importe c'est l'avis de la DDE. On les soigne. J'envoie à Laurent K.<sup>145</sup> en avant-première les documents. »<sup>146</sup>

De ce point de vue, la DDE garde une certaine autorité sur l'avancement du projet de PLU et le respect des différentes procédures. Mais cette autorité se double d'un rôle de conseil, plus nouveau, qui veut inciter la commune à s'inscrire dans une démarche de développement durable. On sent alors qu'elle rentre d'un registre d'élaboration proche de celui des agences d'urbanisme :

---

<sup>141</sup> Technicienne Coucou

<sup>142</sup> Maire de Coucou

<sup>143</sup> M. P. technicien Caddi

<sup>144</sup> Maire de Coucou

<sup>145</sup> Référent DDE du territoire

<sup>146</sup> Technicienne Coucou

*« En fait la DDE a obligé de formaliser les orientations d'aménagement et la traduction sur plan des phrases du PADD, et de communiquer avec la population. Cela s'est calé dans des discussions informelles avec K. pour trouver la solution. Mais lui demander à entendre le politique au bout d'un moment. C'est pour cela qu'on a fait la réunion des PPA. »<sup>147</sup>*

*« Si une commune oublie des choses, on demande une réunion, on la sollicite (...) On passe pour les empêcheurs de tourner en rond avec le développement durable (...) On suit les dossiers ensemble, on les monte ensemble. Pour monter un dossier il faut le monter avec la DDE pour ne pas se faire planter au contrôle de légalité. Si on veut être crédible il faut qu'on propose des choses. (...) L'avantage de ce conseil c'est qu'on peut dire des choses (...) C'est un des souci de la DDE, son rôle c'est de donner un éclairage (...) L'AUPA et l'AGAM<sup>148</sup> ils donnent des coups de main à leurs communes pour élaborer le pré-diagnostic.»<sup>149</sup>*

Dans cette configuration *territorialo-institutionnelle*, on a vu que le moins écouté était la communauté d'agglomération, considérée comme trop jeune par la commune, à l'inverse de la DDE et de l'agence d'urbanisme.

*« On est plus tourné vers Salon que vers Aix. Le sentiment d'appartenance à la CPA sur une échelle de 10 ? 3. On a pensé à en partir mais c'est valorisant en termes d'image et c'est pas sûr que les autres veuillent de nous. »<sup>150</sup>*

Pour autant, cela n'empêche pas cette intercommunalité d'elle aussi vouloir influencer la commune dans son élaboration. Consciente qu'elle n'est pas compétente dans l'élaboration des PLU (à l'inverse d'une communauté urbaine), elle peut user de ces documents d'urbanisme pour orienter la commune vers un type de développement. Et surtout, l'élaboration des premiers PLU dans l'agglomération est un enjeu en termes d'exemplarité pour les communes qui rentreront ensuite dans ce type de procédure. De ce point de vue, elle s'inscrit en complémentarité du travail réalisé par l'agence d'urbanisme auprès des élus :

*« La communauté d'agglomération n'est pas compétente sur les PLU à la différence des communautés urbaines. L'urbanisme est leur chasse gardée [référence aux élus locaux]. La commune est souveraine en matière d'urbanisme. La CPA tente d'orienter les choses, de les mettre en cohérence. Pour le moment il n'y a pas de périmètre du SCOT. Deux propositions ont été refusées par le préfet pour manque de cohérence. (...) Les grands principes de la CPA : rééquilibrer le nord de l'agglomération, soutenir une forme de cohésion par une stratégie sur 5 bassins de vie (périmètre cohérent en équipements publics et dialogue avec les élus), avec un document par bassin de vie. En termes de politique, on a le PLH, PDU, projet d'agglomération et une charte en cours. (...) A travers l'essaimage de bonne pratique, la CPA a une démarche d'exemplarité. L'exemple de la commune de Coucou fait des petits. Le travail du bureau d'études est très important. Ce qui vient d'abord c'est le travail des élus.»<sup>151</sup>*

---

<sup>147</sup> Technicienne Coucou

<sup>148</sup> Agence d'urbanisme l'Agglomération marseillaise

<sup>149</sup> M. K. technicien DDE pour Caddi

<sup>150</sup> Maire de Coucou

<sup>151</sup> Mme M. et M. M., Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix

Cette présence en filigrane de la communauté d'agglomération portera ses fruits lorsque la commune désire passer à une phase plus opérationnelle du projet. Ayant repéré des terrains centraux à urbaniser, elle cherche une institution pouvant supporter le portage foncier. La communauté d'agglomération devient alors un partenaire naturel sur cette question, d'autant plus que la technicienne de la CPA fait partie du réseau thématique déjà présenté plus haut. La communauté d'agglomération rentre de cette manière dans le jeu des légitimités techniques locales. Elle ne manquera pas d'ailleurs de présenter et de valoriser la convention signée avec la mairie en réunion PPA, manière de symboliser aux autres sa prise de position sur l'échiquier institutionnel, et de valoriser aussi le geste de la commune en sa faveur :

*« En avril, on a un embryon de projet central. La CPA prend contact avec nous [la responsable est une administrée et ancienne adjointe à l'urbanisme de la commune de Coucou]. Il y a des relations qui se tissent entre B. et C. En avril, le conseil municipal vote le sursis à statuer. »*<sup>152</sup>

*« Coucou a valeur d'exemple pour la CPA, en matière d'aide notamment de la CPA à son projet urbain. Par rapport à son PLH, Coucou remplit les objectifs de constructions d'habitats. [Elle rappelle la convention tripartite.] La CPA aide les communes qui ont un projet urbain, de vrais projets concertés avec leur population. Si le portage foncier dépasse 3 ans (limite de l'EPFR), la CPA prendra le relais, même si on négocie pour que l'EPFR fasse le portage sur 5 ans. »*<sup>153</sup>

Les configurations et jeux institutionnels sont en fait très dépendants du contexte institutionnel local. Sur deux autres communes étudiées respectivement de 8 000 et 30 000 habitants, les rapports avec la DDE ou l'intercommunalité sont très sensiblement différents. Dans la première, appartenant également à la CPA, les alliances s'avèrent totalement différentes et des stratégies de construction de contre-argumentaires. Une association proche de la mairie explique ainsi que la commune doit concilier différents projets d'infrastructures de déplacements, les projets du Conseil Général s'imposant à la commune, la mairie construit une alliance avec la CPA pour contrer le projet du département :

*« Sur ce secteur, il faudrait concilier les projets du CG de la RD9, le TCSP de la CPA entre Aix et Marignane, qui passera forcément au Nord. Nous avons de bons rapports avec les techniciens de la CPA, leur vision rejoint la nôtre. Par ailleurs, l'expert Pierre Gaudin a proposé une déviation au Nord de la RD9, avec un tunnel (inférieur à 300m) qui préserve la partie haute du massif de Laborie. »*<sup>154</sup>

Un élu de la même municipalité explique lui les batailles qu'il mène contre la DDE sur les révisions simplifiées de son POS. Le choix du bureau d'études techniques et sa capacité à autonomiser la commune de l'expertise d'Etat sont alors des critères importants pris en compte pour élaborer les documents d'urbanisme :

*« On a pris [ce BET] pour les révisions simplifiées. Ils sont bien, mais j'ai du faire beaucoup de choses moi-même, j'aurais préféré qu'ils soient plus offensifs (...) L'Etat c'est bien sauf quand la DDE invente des règles. Je vois des fonctionnaires qui inventent des règles »*<sup>155</sup>.

---

<sup>152</sup> Technicienne de la commune de Coucou

<sup>153</sup> Extrait de l'intervention de la CPA en réunion PPA

<sup>154</sup> M. C. président association commune de Caddi

<sup>155</sup> M. F. Maire de la commune de Caddi

L'avis de la DDE sur cette commune éclaire sur les tensions actuelles et l'interprétation des règles d'urbanisme par chacune des parties :

*« Le maire joue avec nous des jeux dangereux. Il attaque tout. Il a mis une opération de logements sociaux dans le périmètre du PIG et des logements près de l'hippodrome. Il a lancé 5 révisions simplifiées du POS. Il utilise les ficelles de l'urbanisme, avec des révisions simplifiées. »*<sup>156</sup>.

Dans la seconde commune, pour laquelle le PLU est réalisé par la communauté urbaine à laquelle elle est rattachée, les rapports inter institutionnels apparaissent davantage déséquilibrés. Le technicien communal reste en dehors de l'élaboration, renvoyant la construction du projet communal aux rapports intercommunaux entre élus. Il est intéressant d'ailleurs de relever qu'il considère que l'apport de visions techniques sur le projet relève pour lui du politique :

*« La commune n'a plus de compétences en matière de document d'urbanisme, celles-ci ont été transférées à la CUM. Le maire donne ses orientations sur le PADD concernant les secteurs à urbaniser. Pour le PADD, le conseil municipal et le conseil communautaire travaillent en binôme. Je ne sais pas si le maire et le conseil municipal ont réussi à faire passer les projets concernant la ville de Lacote (...) Moi je suis plus spectateur qu'acteur ... Ma mission est plus de gérer les contentieux concernant le droit des sols et je délivre les permis de construire, ça prend déjà beaucoup de temps ... Volontairement, je ne participe pas à toutes ces réunions concernant le PLU parce que je n'ai pas le temps. Et puis il s'agit de questions très politiques et personnellement je ne suis pas un politique »*<sup>157</sup>.

Du côté de l'Etat, on peut également constater un fort retrait de la DDE qui peine à être reconnu comme un acteur d'élaboration institutionnel à part entière. Mal informée, elle est placée dans des dispositifs d'attente politique, elle qui se place davantage dans un registre technique (en tout cas pour ce technicien) :

*« La communauté a travaillé toute seule de son côté. J'ai du provoquer une réunion pour qu'ils nous présentent le zonage... Pour le diagnostic et le PADD on a eu 2 réunions d'association et après on n'avait plus rien ; plus aucune nouvelle. Ils disaient la mairie ne sait pas, ils vont en arrière. Pour la commune de Lacote, ils font de grandes messes au Pharo [espace protocolaire de la ville de Marseille]. Avec la communauté urbaine, c'est toujours comme ça. Avec les autres mairies, ce n'est pas comme ça. On n'arrive pas à savoir ce qu'est une réunion d'association. Pour eux si il n'y a pas les élus, ce n'est pas une réunion d'association. On a beaucoup de problèmes sur le règlement, sur la forme. Ils n'ont pas amélioré les choses avec la loi SRU car maintenant on ne peut plus modifier le zonage/projet entre l'arrêt et l'enquête publique. »*<sup>158</sup>

Ainsi, l'ensemble des situations institutionnelles décrites traduit la mise en place d'un système de valorisation et de dévalorisation institutionnelles par la collectivité porteuse du projet. Ce qui correspond peu ou prou à une division des tâches administratives, au sens des compétences, obligations et moyens détenus par chacune des institutions peut être compris dans la division rationnelle du projet de territoire, la commune ou la communauté urbaine mobilisant les ressources institutionnelles qui l'entoure, où chacun à sa place dans un système normatif préétabli. Cependant, à l'observation le système s'avère dynamique, sans règle ni place définitivement arrêtées, même si certaines restent incontournables. Au gré des contextes politico-institutionnels locaux, se dessinent des configurations très différentes dans le système d'association institutionnelle au porteur du projet de territoire. Pour exemple, entre la commune de Coucou et celle de Lacote, l'investissement de la DDE

---

<sup>156</sup> M. K. technicien DDE pour la commune de Caddi

<sup>157</sup> M. L. technicien de la commune de Lacote

<sup>158</sup> M. N. technicien DDE pour la commune de Lacote

et son influence dans l'élaboration du PLU est sans commune mesure. Et pourtant l'intérêt de l'Etat ne paraît pas plus important à Coucou qu'à Lacote, bien au contraire. Mais l'accueil qu'on lui fait et l'espace d'investissement dont elle peut bénéficier, ou qu'elle peut mobiliser, sont diamétralement opposés. Ces configurations sont à la fois le résultat du positionnement de la collectivité porteuse, des jeux d'alliances et de défiances institutionnelles qu'elle construit ou dans lesquels elle s'insère, et des dynamiques institutionnelles qui l'entourent, qui peuvent affirmer leur légitimité, s'imposer dans l'élaboration du PLU, ou bien séduire la collectivité en se prévalant par exemple des moyens dont elle dispose. On a donc l'existence d'une importante latitude dans le jeu institutionnel, que se soit pour l'engagement ou la fermeture de telle ou telle institution dans l'élaboration du PLU. Les discussions au sein des PPA constituent notamment cet espace de l'engagement.

### *Les discussions institutionnelles*

Un autre type de rapports semble également important à étudier dans cette question de la gouvernance des projets communaux. En effet les discussions directes entre institutions, autour du projet commun, semble être des moments privilégiés d'élaboration. En sus des croisements ou conflits de visions étudiés précédemment, les échanges directs prolongent souvent les tensions ou alliances institutionnelles préexistantes, comme ils peuvent jouer de convergences, d'opportunités de point de vue qui participent d'une certaine co-construction. On prendra donc deux exemples abordés en réunion PPA, la question des déplacements et du logement social dans la commune de Coucou.

Ce premier échange sur les déplacements porte au départ sur un constat d'impossibilité puis s'oriente peu à peu vers une volonté de partager cette réflexion :

Technicien DDE : Lance une réflexion sur les déplacements et notamment sur les problèmes de bouchons sur l'agglomération.

Le Maire : *On est en train de faire une étude. En fait le problème serait une heure le matin et le soir.*

BET mandaté par la mairie : *La densification suppose une augmentation des déplacements piétons qui s'oppose à certaines habitudes culturelles.*

Technicien DDE : *Une étude sur le PDU a été menée par la CPA qui préconisait des parcs de dissuasion.*

Technicienne CPA : *Ici les parcs de dissuasion sont inefficaces. Ici l'habitat est groupé. Mais les habitants prennent leur voiture pour faire 200 m.*

Technicien DDE : *Ils prennent leur voiture parce qu'ils peuvent le faire. Il n'y a pas de dissuasion. Dans le cadre d'un PLU se serait intéressant d'y réfléchir.*

Technicienne mairie : *Il y avait l'intention d'implanter un parking pour que les gens circulent à pied [dans le premier projet de PDU]*

Le Maire : *On a réfléchi à des aménagements. Il y a des propositions d'habitants. Je ne vois pas de solutions, le sens unique ou la zone 30 ne font qu'augmenter la vitesse.*

Technicienne du Conseil Général : *Est-ce que tous les services seront consultés ? Je pense en particulier aux emplacements réservés.*

BET mandaté par la mairie : *Oui, un dossier du PADD sera envoyé, avec une description technique de la zone à urbaniser.*

Adjoint de la commune limitrophe : *La D19 est utilisée par les habitants de Coucou et non la D10. L'augmentation de la population aura des impacts sur la D19.*

Le Maire : *On ne va pas empêcher les Lambescos [village limitrophe] et les autres d'aller à Plan de Campagne ou à Vitrolles [zones commerciales]. En fait l'augmentation de la population sur Coucou n'aura pas d'impact sur la D19.*

Adjoint de la commune limitrophe : *En fait le problème sur la D19 est le flux de transit de produits dangereux.*

Le Maire : *En fait si on détourne vers la caserne des pompiers, il y aura un problème au stop. Cela génère des accidents.*

Adjoint de Coucou : *En fait le problème de déplacement concerne aussi les piétons à mobilité réduite. Le travail qui a été fait par le CIQ [comité d'intérêt de quartier] sur le pédibus est à ce titre remarquable. A nous de travailler pour donner plus d'espaces aux piétons.*

Le Maire : *C'est un travail de longue haleine.*

Pompiers : *Est-ce que l'entrée de Coucou est prévue par la CPA ?*

Le Maire : *Ce n'est pas prévu. Il y a une connaissance du technicien ou de l'élu de la CPA.*

Pompier : *Je suis un spécialiste de l'accidentologie locale. Je me félicite de la piste cyclable, même si elle est trop entrecoupée.*

Le Maire : *Attention à la sortie du stade. La visibilité est réduite.*

Pompier : *C'est un carrefour qui pourrait être aménagé. Est-ce que le pôle sportif est abandonné ?*

Le Maire : *Non, il attend les financements.*

Pompier : *J'ai des inquiétudes sur les futures constructions et les impacts sur les routes.*

Le Maire : [répond, donne des précisions sur les délais] [un lycée en 2009] [travaux à partir de 2007]. [Il a connaissance des vitesses sur route]

Technicienne CPA : *La commune de Coucou a valeur d'exemple pour la CPA, en matière d'aide notamment de la CPA à son projet urbain. Par rapport à son PLH, Coucou rempli les objectifs de constructions d'habitats. (...) La CPA aide les communes qui ont un projet urbain, de vrais projets concertés avec leur population. Cela pose évidemment beaucoup de problèmes avec des communes qui ont jusqu'à 70 % en NB [mitage pavillonnaire], ce qui n'est pas du tout le cas de Coucou. Coucou est une des seules communes regroupées. Cela implique aussi une valorisation de mode doux. Donc dans ce cas-là on peut aider davantage. [Elle suggère des possibilités financières pour mener une étude sur cette thématique]*

Technicien DDE : [va dans le sens de la CPA et se dit prêt aussi à co-financer une étude en ce sens]

Le Maire : [fait un signe de la tête qui veut dire qu'il y réfléchira]

Cet échange est instructif à plusieurs niveaux. D'une part, on peut être surpris qu'autant de personnes différentes se positionnent sur le sujet des déplacements en réunion institutionnelle. Le Maire, deux adjoints, la CPA, la DDE, la technicienne communale et même les pompiers prennent part à la discussion, et souvent en reliant développement et impacts territoriaux. On sent également une certaine concurrence d'expertise entre la CPA et la DDE. Finalement, l'ensemble des acteurs converge vers une approche intégrée au niveau du village de cette problématique. Tous, sauf le maire, qui semble empreint de pessimisme sur la question, et qui ne voit aucune solution. En off la technicienne de la mairie indiquera finalement que les commerçants de la rue principale (électeurs du Maire) voient d'un mauvais oeil la réduction des parkings sur l'axe principal du village, l'agrandissement des trottoirs pour des modes doux et la création de parkings connexes. Il faudra des propositions conjointes financières de la communauté d'agglomération et de la DDE pour commencer à faire plier le maire vers une nouvelle approche des déplacements. Et alors que le rapport entre les deux institutions étaient dans une surenchère de l'expertise, elles s'accordent finalement sur des co-financements propres à apporter du changement au niveau communal.

Le deuxième échange ci-dessous, à propos du logement social, a lieu car la mairie souhaite développer quelques unités dans le cadre de son projet de densification urbaine. La CPA aimerait savoir au départ si les populations sont tenues au courant de cette initiative :

Technicienne CPA : *Sur les communes, le problème c'est la concertation. Qu'est-ce que vous allez faire ?*

Technicienne mairie : *On va envoyer le projet dans le prochain bulletin municipal.*

Le Maire : *Il n'y a pas grand monde qui va réagir. Ce sont les propriétaires qui vont réagir.*

Technicienne CPA : *En fait il y a une non compréhension du projet par les gens. On prend maintenant des exemples de logements pour montrer ce que c'est.*

Le Maire : *On trouve toujours des gens pour se plaindre. Mais ils ne représentent pas du tout la population.*

Technicienne CPA : *On dit tout ça pour chercher à vous aider.*

Technicien de la chambre d'agriculture : *Cela dépend de ce qu'on y met dans les logements sociaux. Et vous n'avez pas le pouvoir de mettre qui vous voulez dans les logements sociaux.*

Le Maire : *C'est vrai que je ne peux pas empêcher le préfet de mettre qui il veut.*

Technicienne mairie : *Les vœux du Maire [de nouvelle année] peuvent être l'occasion de présenter le projet et de montrer des exemples comme celui de la commune de Coucou.*

Technicien de la DDE : *C'est toujours intéressant de montrer les pourcentages de populations concernées par le logement social.*

DDASS : *Combien de personnes sur Coucou veulent du logement social ?*

Le Maire : *50 en ont fait la demande. Maintenant qu'ils ont vu la pancarte, tout le monde veut faire son dossier.*

Adjoint à la communication : *Attention à ne pas confondre des exemples et ce qui sera effectivement fait. Ici, à Coucou, on aura un étage.*

DGS de la mairie : *Il faudrait supprimer ce terme de logement social.* <sup>159</sup>

Là encore, on peut être surpris du nombre d'intervenants dans la discussion. Cette fois-ci la CPA et la DDE sont de concert dans une logique de soutien et de conseil à l'initiative communale. Il faut dire que le faible taux de construction de logements sociaux dans la région PACA inquiète beaucoup les institutions. Et l'essentiel des interventions, mise à part celle de la chambre d'agriculture, cherchent à changer l'image dont souffre le logement social.

Sans rentrer précisément dans les contenus, cette série de deux échanges sur des thématiques différentes montre à leur manière l'espace d'investissement qu'ouvrent ces réunions. On peut faire l'hypothèse que la variété institutionnelle, le flou sur les prérogatives de chacun entretenu par l'approche transversale de plusieurs institutions, ouvre le champ des registres sectoriels et place l'ensemble des participants dans des logiques globales d'aménagement. Cette ouverture correspond de la sorte à cet espace d'engagement dans le développement durable, où chacun, à la mesure de ses moyens techniques et culturels, peut rentrer en fonction des opportunités, distinctions et alliances possibles au cours de la discussion.

---

<sup>159</sup> Réunion PPA

## Conclusion intermédiaire

Dans le contexte de mise en place de nouvelles politiques de développement durable, la procédure de révision des Plans Locaux d'Urbanisme fournissait un cadre intéressant pour l'observation de l'engagement des techniciens dans le développement durable. Trois communes situées dans les Bouches-du-Rhône, de dimensions différentes, mais toutes confrontées à des enjeux de métropolisation et appartenant aux nouvelles collectivités créées suite aux dernières lois de décentralisation (communautés d'agglomération et communautés urbaines) ont constitué nos terrains d'enquête pendant plusieurs mois. Au fil de la recherche, l'enquête de terrain a précisé la problématique selon trois axes principaux : la concertation comme faible vecteur de développement durable, les relations asymétriques du couple élu-technicien et les dynamiques des rapports interinstitutionnels.

La concertation, et plus précisément les processus de délibération, constituaient le premier axe de questionnement de notre recherche d'une part parce qu'elle est centrale et s'inscrit tout au long de la procédure de révision des PLU, et d'autre part parce qu'à travers l'expression de la pluralité des points de vue la concertation est supposée être un vecteur de développement durable. Au regard des terrains observés, si des expériences ont certes été menées, la concertation apparaît comme un élément mineur dans le processus d'élaboration du PLU. Le rôle du public dans la procédure est souvent amoindri par les élus et les techniciens, ces derniers considèrent la concertation davantage comme une scène politique déconnectée du projet. La concertation se réduit au final à un enjeu formel de production des preuves de la concertation afin d'éviter les recours contentieux.

Le couple élu-technicien et leurs relations s'avèrent bien plus centraux à l'analyse que la concertation avec le public. Dans ce couple, le technicien revêt une figure de traducteur-négociateur, porteur de nombreux enjeux, ceux de la commune, des institutions partenaires de la démarche de révision du PLU, et du développement durable au niveau national et international, qu'il essaie d'intégrer au PLU. Les techniciens se situent alors dans une logique de sensibilisation des élus, aidé souvent par ses pairs des institutions partenaires. Ses marges d'investissement dans le projet correspondent à la place laissée libre par les élus locaux; l'engagement des élus dans la procédure correspondant lui-même au niveau d'enjeu politique que soulève la révision du PLU. Ainsi, la concertation cristallise le paradoxe auquel est confronté le technicien dans sa relation au politique : en l'absence d'une appropriation forte des principes du développement durable par les élus, la concertation a peu d'intérêt ; à l'inverse, un PLU trop technique n'est plus assumé par des élus qui se détournent de la concertation, présumant qu'ils ne pourront porter ses contenus, décevant du même coup le technicien.

Enfin, dans les rapports interinstitutionnels, les institutions partenaires du projet communal offrent à l'observation trois types de positionnements : soit généraliste ou transversal, positionnement d'investissement dans le développement durable ; soit sectoriel, au sens d'un strict maintien dans son champs de compétence ; soit en retrait, en s'abstenant d'être présent dans une logique de délégation ou stratégique. Le projet de territoire, ou du moins les projets de territoire portés par chaque institution généraliste, apparaît comme un référentiel de développement durable dont le technicien est le garant. Dans ces relations interinstitutionnelles, dont une majeure partie des techniciens forme un réseau thématique, l'élaboration des PLU apparaît comme un enjeu de redéfinition des hiérarchies institutionnelles. Les rencontres lors des réunions de personnes publiques associées (PPA) et les relations avec la collectivité porteuse de projet de territoire sont alors des outils stratégiques, parmi d'autres, de valorisations institutionnelles.

Les procédures d'élaboration des PLU comme mise en place d'une nouvelle politique publique territoriale de développement durable participent ainsi de nombreuses dynamiques :

- cette politique renouvelle les relations traditionnelles du couple élu-technicien, jusqu'alors enfermées dans des pratiques routinières d'aménagement du territoire ;
- ce couple élu-technicien trouve dans les PLU des ressources de mobilisations techniques et politiques propres à instaurer et diffuser du changement dans ces deux sphères interdépendantes ;
- la relation partenariale entre institutions, dans un contexte de décentralisation accrue, et l'ouverture du cadre de réflexion offert par l'élaboration des PLU, procurent aux institutions des espaces d'investissement dans le développement durable qui peuvent autant constituer des stratégies de conquête de légitimité institutionnelle, que participer d'une redéfinition territorialisée d'un référentiel commun de développement durable.

### III. LES CHEMINS CONTIGUS ET PARALLELES A LA TRANSVERSALITE<sup>160</sup>

#### **Eau et développement durable : entre arrangements « adhocratiques » et gestion globale concertée des conflits d'usages des eaux du Verdon**

Pour ce qui concerne l'eau, deux des axes principaux du label développement durable ne sont pas nouveaux en France puisqu'ils sont incorporés dans la législation et les pratiques françaises depuis 1964 et 1992 : la concertation entre les différents usagers de la ressource en eau et la gestion de leurs conflits d'une part et la transversalité ou « interdépendance » (Laganier, Villalba, Zuindeau, 2002) des problèmes de l'autre. En matière de la gestion de l'eau, la problématique des conflits fait œuvre de recherche de transversalité dans leur résolution. Ainsi, les politiques de l'eau sont mises en œuvre à travers des dispositifs territorialisés<sup>161</sup> qui encouragent à la fois la contractualisation de la gestion de l'eau et la concertation autour des grands objectifs et la négociation de la résolution des conflits entre les multiples usagers.

D'une part, il faut entendre par concertation les procédures formelles qui se développent depuis une vingtaine d'années consistant dans la prise en compte de ceux qui n'étaient que des cibles de politiques publiques et qui sont devenus des acteurs pertinents : riverains, usagers ou bien simples concernés (militants associatifs...) (Rui, 2004). D'autre part, il faut entendre par contractualisation deux types de contrats : d'une part des contrats formelles (contrats de plan, contrats de rivière...) qui autorisent les acteurs d'une politique publique, en particulier les collectivités locales et/ou les intercommunalités, mais aussi l'Etat, les agences de l'eau, les PNR, les CCI, à concrétiser leur partenariat, le « partage renouvelé de leur décision » (Gaudin, 1999), à travers des contrats ou partie de contrat où figure formellement à la fois des objectifs et des financements ; d'autre part des « ententes » (Lascoumes, Valluy, 1993) plus informels ou souples, qui peuvent se concrétiser par des accords publiés (mais pas forcément) et qui sont le fruit de négociations informelles, voire opaques (Lascoumes, Valluy, 1993 ; Massardier, 2003, p. 180-185). Enfin, il faut entendre par négociation les processus, plus ou moins formels, de mise en accord, entre associés/rivaux dans un univers de coopération/concurrence (Gaudin, 1995,1999).

La loi de 1964 a reconnu l'eau, de façon précoce d'ailleurs, comme une ressource aux usages interdépendants (environnement, tourisme, santé...) ainsi que la nécessité de sa gestion décentralisée (Barraque, 2003 ; Brun, 2003). C'est d'ailleurs cette loi qui inventera la fameuse gestion par bassin versant par des comités de bassin (composés de techniciens, d'élus, d'usagers). Fameuse car nombre de pays ont importé cette philosophie de gestion partagée et territorialisée (Brésil, Canada, Mexique...). Dans les années qui suivent, la législation française n'aura de cesse d'approfondir cette concertation à des échelles territoriales de plus en plus réduites et souples par sous-bassins. Ainsi, les contrats de rivière (créés en 1981 et refondus entièrement par une circulaire de janvier 2004), agréés par les comités de bassin, permettent aux signataires (communes, agences de l'eau, parcs

---

<sup>160</sup> Auteur : Gilles Massardier, IEP d'Aix-en-Provence, directeur du Centre de Science Politique Comparative

<sup>161</sup> La gestion de l'eau en France apparaît comme une exception : une politique traditionnellement décentralisée dans un contexte d'Etat très interventionniste, même si depuis une vingtaine d'années, il faut relativiser ce dernier point. Depuis 1790, les communes ont juridiquement la responsabilité de la distribution de l'eau potable. Très paradoxalement donc, on peut dire qu'il n'existe pas en France de politique nationale de l'eau. Certes, les lois fixent les normes de qualité de l'eau ou prévoient les procédures de négociation entre les acteurs locaux (de plus en plus en intégrant le droit européen dans le droit français). Enfin, la police de l'eau est une responsabilité, selon des procédures de contrôle traditionnelles, de l'Etat. Mais pour le reste, les territoires profitent d'une autonomie renforcée, d'autant plus que l'autonomie financière des Agences de l'eau retire à l'Etat l'important pouvoir que recouvre la distribution de la ressource budgétaire.

nationaux, associations...) de prendre en charge, au plus près des problèmes et revendications locaux, la gestion de la ressource eau de rivières (on en compte environ 150 aujourd'hui). De même, les Schémas d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE), promus par la loi de 1992, permettent une gestion concertée des multiples usages de l'eau sur les territoires. La transversalité des approches de la ressource aquatique fait partie intégrante des politiques qui tentent de lier la conservation du patrimoine aquatique et les différents usages (écologiques, touristiques, industriels...), bref de concilier en termes durables l'économie et l'écologie.

Bien qu'inspiré du « modèle » français, le niveau européen de politiques publiques renforce cette nécessité de contractualisation et partenariale dans la mesure où les dispositions européennes (directive 2000 et « charte européenne des ressources en eau » du 17 octobre 2001) assoient juridiquement l'objectif de durabilité de la gestion de l'eau en explicitant le caractère intégré (art. 6 de la charte) et surtout le « développement durable » (art. 1) dans « un esprit de solidarité et de coopération » (art. 13) avec des « décisions relatives à l'eau [qui] doivent prendre en compte les conditions particulières aux niveaux régional et local » (art. 14).

Dans l'objectif de conformer la législation nationale avec les normes et procédures européennes, un débat national a été organisé en France entre 2003 et 2004 sur les ressources en eau. Il s'est donné pour but de préparer une nouvelle loi. Le Ministère de l'environnement présente cette réforme de la sorte : « Donner les outils à l'administration, aux collectivités territoriales et aux acteurs de l'eau en général pour reconquérir la qualité des eaux et atteindre en 2015 les objectifs de bon état écologique fixé par la directive cadre européenne transposée en droit français par la loi du 21 avril 2004 et retrouver une meilleure adéquation entre ressources en eau et besoins dans une perspective de développement durable des activités économiques utilisatrices d'eau et en favorisant le dialogue au plus près du terrain »<sup>162</sup>.

Cependant nous verrons, à travers l'exemple des usages touristiques de l'eau de la rivière Verdon, que si l'idée d'une meilleure prise en compte des usages écologiques de l'eau semble progresser parmi les multiples usagers, celle de la concertation entre eux demeure en retrait. L'approche et les réflexes sectoriels semblent l'obstacle majeur à la complétude du « développement durable » et entraîner, en parallèle de la démarche concertée proposée par la loi (dans le cas du Verdon, un SAGE), de multiples canaux contigus et parallèles de négociation et de médiation, véritable traitement ad'hoc des conflits, qui empêchent cette réelle gestion intégrée et transversale, « globale et concertée »<sup>163</sup>, des usages conflictuels de la ressource aquatique sur le sous-bassin versant du Verdon.

Dans un premier temps, les objectifs et la problématique de la recherche de terrain proposée ici seront détaillés (I), puis, dans un second temps, son principal résultat sera explicité : la description d'une logique d'éclatement institutionnel propice à une gestion « adhocratique » des conflits (II).

---

<sup>162</sup> <http://www.ecologie.gouv.fr>, article en date du 9 septembre 2004

<sup>163</sup> CLE du Verdon, 2003, p. 4 ; PNR, 2005.

## 1. Objectifs, problématique et terrain de recherche

Cette recherche s'attache à la compréhension des processus de gestion des conflits d'usage d'une ressource naturelle convoitée par de multiples usagers : l'eau d'une rivière. Elle se concentrera en particulier sur l'un des critères de la définition du développement durable, évoqué plus haut, à savoir cette « coopération » « globale » et transversale entre les usagers de l'eau sur les territoires (sous-bassins versants) afin de dégoupiller les conflits d'usage (1.1). A cette fin, elle se focalise sur le secteur du tourisme et sur une portion restreinte de la rivière Verdon : la commune de Castellane dans le « moyen Verdon », le tout dans le cadre d'une procédure, en cours depuis 2002, de conception d'un SAGE (1.2).

### 1.1. Problématique : le label développement durable ouvre un jeu socio-politique sur les territoires

Le « développement durable » entre assez largement dans la problématique de l'importation de modèles intellectuels et institutionnels (Badie, 1992)<sup>164</sup>, certains iraient jusqu'à dire qu'il en retourne de « l'idéologie » (Arnaud, Le Bart, Pasquier, 2005).

#### *Diffusionnisme international de la gestion territorialisée et durable de l'eau*

De fait, depuis que les sommets internationaux des années 1990 promeuvent la gestion durable de l'eau en enjeu international majeur, les politiques de gestion des ressources aquatiques connaissent, dans toutes les régions du monde, des ajustements importants avec notamment la préoccupation de la durabilité du développement. Ces sommets (Rio de Janeiro, Johannesburg) et leurs célèbres rapports préparatoires, sous l'égide de l'ONU, ont donc indéniablement diffusé et popularisé les vocables « développement durable », celui des « droits nouveaux » d'accès à la ressource en eau ou encore « d'action locale ». Dans cette lignée, le Conseil Mondial de l'Eau promeut l'aspect décentralisé de la « bonne gouvernance » de l'eau dans ses actes préparatoires du quatrième Forum mondial de mars 2006 à Mexico : « Qu'est-ce qu'une action locale ? Une action locale est définie comme toute activité ou groupe d'activités spécifiquement attachées à résoudre un problème relatif au management des ressources en eau dont les bénéfices sont tangibles au niveau local (...) L'objectif principal d'une action locale est de chercher des options pour le développement local d'une communauté ou d'une région, sans compromettre la préservation de l'éco-système local. L'échelle de l'action dépend de l'échelle du problème à gérer et est l'échelle à laquelle une solution transparente a été trouvée pour une meilleure gestion des ressources en eau. Il est important que l'action entraîne la participation active des différents secteurs de la société et des *stakeholders* aux différents niveaux, culturels et politiques »<sup>165</sup>. Ce diffusionnisme agit sans conteste sur les niveaux nationaux et territoriaux de gestion. On peut prendre pour exemples, le Projet Développement Durable du gouvernement fédéral canadien de 2001 ou la loi québécoise sur l'eau de 2002, les discussions et fortes critiques formulées sur les réformes à la loi sur les eaux nationales au Mexique approuvées par le Congrès en 2004, le débat national français sur la réforme de la politique française de l'eau dans le contexte de la directive-cadre européenne de 2000 elle-même imprégnée de la

---

<sup>164</sup> Il va de soi que le thème de « l'Etat importé » ne nous concerne pas. Seule la problématique de l'importation d'un référent international nous intéresse ici (le développement durable). Nous reprendrons à notre compte les processus évoqués par Bertrand Badie lorsqu'il évoque les stratégies des différents acteurs nationaux face aux modèles internationaux : « importation et conservation », « importation et révolutions », « contraintes d'alignement et effets de composition », et les différentes « classes » d'importateurs (« intellectuels », « contestataires »...).

<sup>165</sup> Traduit par nous, site Internet du Conseil Mondial de l'eau, novembre 2005.

problématique de la durabilité. Dans le même sens, toujours au niveau européen, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 17 octobre 2001 la Charte européenne des ressources en eau qui proclame dans son article 1 que « les ressources en eau douce doivent être utilisées conformément aux objectifs du développement durable, en tenant compte des besoins des générations présentes et futures » de même que figure, dans son article 14, le principe de la gestion décentralisée de l'eau : « Les décisions relatives à l'eau doivent prendre en compte les conditions particulières aux niveaux régional ou local et être mises en œuvre par les pouvoirs publics compétents les plus proches des zones concernées ».

*Le « développement durable » : ouverture d'un espace d'action et jeu d'usages différenciés*

Notre recherche s'inscrit donc bien dans l'univers d'un *policy-making* multi-niveaux (Kohler-Koch, Larat, 2000 ; Benz, Eberlein, 1999) et enchevêtré (Massardier, 2003) où des organisations et instances supranationales définissent et diffusent des cadres d'action et des « raisons pour agir » (« développement durable », « bonne gouvernance »...) que des acteurs territorialisés peuvent faire leur, autant par voie d'appropriation inventive que par voie d'apprentissages collectifs (Pasquier, 2002), selon des stratégies diverses : « importation et conservation », « importation et révolutions », « contraintes d'alignement et effets de composition » (Badie, 1992), tout cela dans un univers polycentrique et hautement concurrentiel. Ainsi, ce travail, tout en observant une politique publique territorialisée, veut scruter les « usages » différenciés, sur chaque territoire et selon ses enjeux spécifiques, de ces cadres d'action supranationaux par les acteurs territoriaux (Jacquot, Woll, 2004).

De sorte qu'il faille certainement plus voir dans ce label importé de « développement durable » un « espace disponible » pour ceux qui veulent s'y investir qu'une véritable politique publique institutionnalisée.

Raisonner de la sorte nous a porté à focaliser notre attention sur les points suivants :

- D'une part, les stratégies des acteurs et des institutions face à cet « espace disponible » selon leurs ressources (expertes, professionnelles...), et selon les « réflexes » en vigueur (sectoriels, défenseurs d'intérêts économiques...) : sommes-nous face à des stratégies de replis, de résistance, d'engagement ?
- D'autre part, les recompositions à l'œuvre sur les territoires devant ces modèles importés. Cet aspect est d'autant plus important que, dans le cas présent, le modèle du développement durable prône une « bonne gouvernance » structurée autour de principes réformateurs (intégration ou transversalité des « problèmes » et des dispositifs de gestion, concertation et coopération entre les acteurs). Il s'agit donc de guetter les effets de l'arrivée de tels référents et pratiques ainsi que les recompositions qu'ils impliquent sur les interactions entre les acteurs concernés par l'eau sur les territoires de gestion.

## 1.2. Le terrain d'enquête : la gestion transversale des conflits d'usage des eaux du Verdon autour des enjeux touristiques

Cette recherche repose sur une méthode inductive<sup>166</sup> qui consiste à débusquer les lieux propices pour interroger la problématique, notamment, pour ce qui nous concernent, les lieux où sont régulés des conflits notoires qui devraient être résolus selon la démarche transversale, « globale » et « concertée » préconisée par le « développement durable ». Par focalisations successives, l'enquête s'est dirigée vers une zone géographique et une population spécifique : les terrains de camping et les entreprises de loisir aquatique de la commune de Castellane. Des entretiens ont été menés avec les propriétaires de terrain de camping ainsi qu'avec leurs interlocuteurs du « système expert » ou bien de leur secteur d'activité qui interviennent dans la gestion des problèmes de gestion de l'eau liés à leurs usages spécifiques (débits pour les bases nautiques, rejets polluants pour les campings en bord de rivière).

Le sous-bassin Verdon regroupe aujourd'hui l'ensemble des communes, et au-delà, où s'écoule la rivière, dans une intercommunalité de 69 communes qui ont choisi la formule Parc Naturel Régional (PNR) pour réguler cette ressource géographiquement partagée. La rivière sert donc officiellement de point nodal à la constitution d'un territoire d'action en matière environnementale. Concernant la gestion de l'eau, le PNR est l'organisme « chef de file » de la préparation du SAGE du Verdon dans une optique de gestion globale, concertée et intégrée. Cependant, à y regarder de plus près, si la volonté de protection de la ressource eau ne fait aucun doute pour les acteurs du territoire, le plan concerté et intégré du « développement durable » éprouve des difficultés de mise en application.

### *Le Parc Naturel Régional du Verdon : un outil de gestion transversale et intégrée de l'eau*

La rivière du Verdon fait l'objet d'une attention institutionnelle multiple : des structures intercommunales (4 Syndicats Intercommunaux à Vocations Multiples, 1 syndicat mixte, une Communauté de communes, 1 district, le « pays du Verdon », qui regroupe 39 communes) ; L'intercommunalité PNR du Verdon qui pilote, depuis 2002, la démarche SAGE (reconnu par arrêté préfectoral en date de 2000<sup>167</sup>).

---

<sup>166</sup> Pour les aspects méthodologiques, voir la partie méthodologique en début de rapport.

<sup>167</sup> La Commission Locale de l'Eau (CLE) du Verdon a été installée par le sous-préfet en mars 2004. Son rôle consiste à préparer le SAGE (processus en cours). Celle-ci accueille dans ses débats les institutions suivantes : l'Agence de l'eau Rhône-Méditerranée, l'EDF, les administrations déconcentrées de l'Etat (DIREN, DRIS...), les collectivités locales (les représentants des départements du Var et des Alpes-de-Haute-Provence, de la région PACA et bien sûr des communes). De leur côté, les représentants des usagers sont variés : chambres consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambre des métiers, chambres d'agriculture), les comités départementaux (comités départementaux du tourisme), les associations syndicales de propriétaires, les fédérations départementales et associations locales de pêche et de chasse, les associations de protection de la nature et de l'environnement comme l'Union National pour la Pêche et la Protection du Milieu Aquatique (voir en annexe 1 le listing détaillé des représentations internes à la CLE). Notons, pour l'intérêt de cette recherche, que les associations de professionnels du tourisme ne sont que partiellement représentées. Ce secteur intègre la CLE soit indirectement l'intermédiaire d'acteurs multipositionnés qui y siègent au nom de leur commune (cas de la présidente de la FNIHPA, conseillère municipale de Castellane), soit directement par l'intermédiaire de représentants des prestataires de service des sports d'eau vive.

Dés son origine, le PNR s'affirme comme l'acteur moteur de la gestion de l'eau : « Le territoire du parc naturel régional constitue l'un des châteaux d'eau de la Provence. La rivière Verdon en représente l'axe principal : l'eau du Verdon confère au territoire sa cohérence et forge l'intérêt commun de toutes les communes du bassin versant ainsi que celui des partenaires du Parc. Il s'agit là du premier enjeu du Parc naturel régional [...] La notion de bassin versant est fondamentale : elle est reconnue comme devant constituer la base de toutes les actions entreprises par le Parc en matière d'eau [...]. Toutes les communes appartenant au bassin versant du Verdon peuvent bénéficier de cette politique ambitieuse quelle que soit leur appartenance ou non au Parc » (art.12 de la charte du PNR du Verdon de 1997). Les documents techniques de diagnostic, issus de la démarche SAGE, rappellent combien, face à des « usages qui peuvent être contradictoires, une politique de gestion globale et concertée est nécessaire. Les élus du PNR ont donc choisi de définir et mettre en œuvre une gestion et un aménagement raisonné et exemplaire de cette ressource partagée par de nombreux partenaires. Dans cette perspective, ils ont proposé la mise en place d'un SAGE. Cet outil d'initiative locale permettra, grâce à la concertation, de définir collégialement la politique de l'eau et ses objectifs » (CLE, 2003, p. 4).

Dans cette ligne, en 2005, le PNR s'engage dans l'adoption d'un « Schéma du tourisme durable » en insistant sur « la mise en œuvre d'une *politique globale* (souligné par nous) sur un territoire qui recherche le meilleur équilibre entre : développement économique ; développement social ; respect de l'environnement » (PNR, 2005). Le Parc régional du Verdon, qui a également adopté une charte du développement durable à la fin de l'année 2005, fait remarquer que les outils de gestion de l'eau que sont le SAGE du Verdon et le contrat de rivière, permettent non seulement une approche intégrée de ces différents enjeux mais aussi leur régulation. Les procédures de fabrication de ces deux outils étant en cours, l'enquête n'en est donc que plus productive pour comprendre le processus concomitant d'institutionnalisation des outils de gestion intégrée et contractualisée de l'eau dans une optique de développement durable.

Cependant, les investigations empiriques que nous avons menées demandent de relativiser l'efficacité de ces outils quant à cette participation « globale » et transversale des usagers.

#### *Le terrain d'investigation : les conflits d'usages de l'eau entraînés par les activités touristiques dans le « moyen Verdon »*

Les conflits d'usage de l'eau sont légion dans le sous-bassin du Verdon : entre pratiquants des sports d'eau vive et pêcheurs, entre la production hydro-électrique et tous les autres usagers, entre l'industrie du tourisme et les défenseurs de l'environnement ou les structures de protection de la nature comme le Parc Régional du Verdon, entre les ponctions agricoles dans les nappes phréatiques (sur l'Artuby) et les problématiques environnementales<sup>168</sup>. A quoi il faut ajouter l'enjeu de santé publique : une ville comme Aix-en-Provence puise l'essentiel de ses ressources en eau dans les retenues du Verdon via la Société du Canal de Provence.

---

<sup>168</sup> PNR, mai 2002, p. II).

Face à ce trop plein de conflit, il a fallu faire un choix opératoire d'objet d'étude. La méthode de sélection des terrains a été délibérément guidée par certains passages des rapports techniques. L'objet de cette recherche étant de comprendre les modes de régulation transversale entre les usages de l'eau du Verdon dans une perspective durable, ces rapports nous ont guidés vers une activité particulièrement source de conflits : le tourisme<sup>169</sup>. « Ces sous-bassins versants sont ceux sur lesquels les conflits sont les plus nombreux : entre les aménagements et le tourisme, pour les questions de débits restitués dans les gorges favorisant ou non le développement de certains loisirs [...] ; entre tourisme et pêche [et le milieu naturel] du fait de rejets de plus ou moins bonne qualité des différentes stations d'épuration, mais aussi du fait des impacts directs de certaines activités sportives [...] ». « Cette 'industrie touristique' très saisonnière avec des pointes brutales [...] entraîne des rejets très importants au cours de la période de pointe. La question de ces rejets, ainsi que des déchets, apparaît comme une des contraintes les plus fortes exercée sur le milieu. En conséquence, la maîtrise et l'accompagnement de l'activité touristique sur l'ensemble du bassin versant apparaissent indispensables à la poursuite d'un développement harmonieux de celui-ci ». Plus loin dans le même rapport de diagnostic, est évoqué plus particulièrement la « contamination bactérienne liée à l'assainissement médiocre » par les campings dont il est rappelé que leur nombre est passé de 68 en 1987 à 96 en 1991<sup>170</sup>.

Une fois l'objet choisi, il a fallu également opérer une sélection géographique : la partie du Verdon qui accueille le plus d'hôtellerie de plein air et de bases nautiques, située dans le « moyen Verdon », plus particulièrement sur la commune de Castellane. Ce choix résulte là encore de la lecture des diagnostics techniques réalisés par les cabinets d'expertise dans le cadre de la procédure SAGE. Ceux-ci relèvent en effet le « point noir » que représente cette portion du Verdon côtoyée par l'industrie d'accueil des centaines de milliers de touristes durant la période estivale.

Au résultat, trois terrains ont donc été isolés : celui des stations d'épuration des campings situés en bord de Verdon ; celui des « barrages » de pierres construit, à même la rivière, par les baigneurs ; celui des lâchés d'eau de l'usine EDF en amont de Castellane qui autorisent les pratiques de sport d'eau vive (rafting, canoë ou randonnée aquatique).

---

<sup>169</sup> L'activité touristique est centrale pour l'économie du territoire. Avec 300.000 visiteurs par an (dont la moitié se baignerait dans la rivière et les retenues d'eau selon une enquête), 96 campings, 18 prestataires de sports d'eau vive pour la seule commune de Castellane.

<sup>170</sup> Diagnostics, PNR, 2002, pp. II, 39, 42, 56 et s.

## 2. Une logique d'éclatement institutionnel propice à une gestion « adhocratique » des conflits d'usage de l'eau.

Il ressort des observations de terrain le schéma d'analyse suivant : à côté du lieu de concertation transversal et « global » prévue par la loi de 1992 (CLE du SAGE), des négociations et médiations « adhocratiques » (Leresche, Saez, 1997) se développent. Nous verrons qu'elles sont de deux natures (voir tableau ci-après) :

- Elles peuvent être parallèles au sens où la concertation transversale de la CLE prévue par la loi ne côtoient que peu les négociations « adhocratiques ».
- Elles peuvent être contigües au sens où la concertation de la CLE croise les négociations et médiations « adhocratiques ».

Quoi qu'il en soit, ces médiations et négociations se caractérisent par deux éléments :

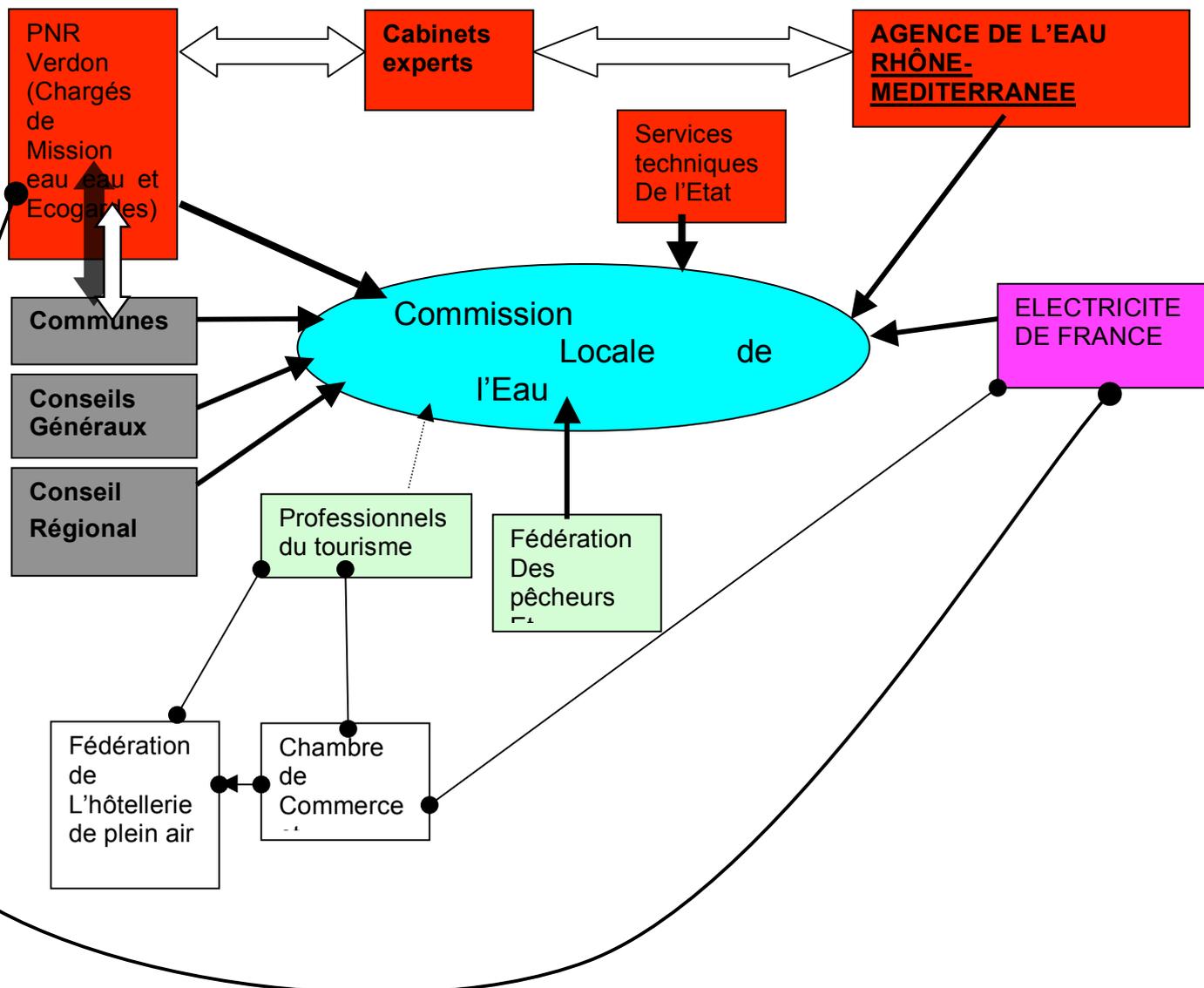
- Il s'agit de processus bricolés non prévus par la procédure de concertation...
- ...qui déchargent le lieu de concertation officielle de sa vocation de traitement transversale, « globale » et « intégrée » des conflits d'usage de la rivière.

### TABLEAU DES MODES « ADHOCRATIQUES » DE GESTION DES CONFLITS D'USAGES DE L'EAU

	<b>NEGOCIATIONS</b>	<b>MEDIATIONS</b>
<b>CONTIGUITE</b>	Processus et accord diffus et non routinisés Rapport équilibré car reposant sur un échanges de ressources dispersées	PAS RENCONTREES SUR LE TERRAIN D'INVESTIGATION
<b>PARALELLISME</b>	Dominées par un acteur Présence d'acteurs « obligés » Processus non diffus : rapports directs Accords routinisés	- Usagers non institutionnalisés et dispersés - Pas de négociation mais simple rapport informationnel ; simple accès ou tentative d'accès aux usagers

De sorte que d'une épure institutionnelle où les conflits d'usages sont censés être réglés transversalement par des négociations « globales » internes à la CLE, on passe plutôt à une configuration d'action publique à la fois fragmentée et fermée. Fragmentée car nombre d'acteurs, présents ou absents de la CLE, agissent sur l'eau en dehors de celle-ci. Fermée car il semble que le « développement durable » soit en fait l'apanage d'un « système expert » peu en prise avec les usagers. Il en ressort donc un bricolage baroque, où chacun développe son propre style d'action, loin de la « coordination » « globale » initialement dessinée par les textes de loi et les affichages du PNR (Voir le schéma ci-joint qui représente cette configuration « adhocratique » fragmentée).

## STRUCTURE TERRITORIALISEE, FRAGMENTEE, FERMEE, ET « ADHOCRATIQUE » DE LA GESTION DE L'EAU DANS LE VERDON



- En rouge : le « système expert »
- En bleu : le lieu de concertation officiel (CLE)
- En vert les usagers du tourisme (les autres usagers ne sont pas mentionnés)
- En violet : EDF
- Les flèches en pointillé évoquent des interactions non régulières
- Les flèches en noire évoques des interactions régulières et institutionnellement organisées
- Flèches terminées par des points : régulations « adhocratiques ».

Il faut toutefois relativiser ce constat dans la mesure où, de manière perverse d'ailleurs, la CLE elle-même autorise ces sortes de délégations de la gestion des conflits en externalisant la prise en charge par des réseaux de négociation ad hoc où les intérêts constitués réussissent à maintenir leurs usages (EDF et les professionnels du tourisme) sans les confronter réellement à une démarche totalement transversale, concertée ni globale. Le « développement durable » s'en trouve alors altéré. Dans un premier temps, il s'agira d'insérer la procédure de concertation entre les usagers de l'eau du Verdon dans la configuration qui l'a vu naître. Le PNR et la procédure SAGE qu'il pilote ne sauraient être compris sans rappeler deux éléments structurants : l'un spécifique à ce territoire, à savoir la forte présence d'EDF ; l'autre particulier à la France, à savoir que le « développement durable » et les problématiques environnementalistes sont portées, pour le moment en tous les cas, essentiellement par un « système expert » différencié des autres logiques d'usage de l'eau, notamment touristiques (1). Il en découle, là encore, que le processus de concertation transversale officielle ne parvient pas à porter à lui seul la gestion des conflits d'usage de l'eau de la rivière Verdon. En se penchant sur le conflit entre la production électrique et les prestataires de service de sports d'eaux vives, on peut observer que les négociations s'opèrent parallèlement à la CLE (2). Par ailleurs, à partir des conflits d'usages entre les propriétaires de campings en bord de rivière et leur clientèle d'une part, et la problématique environnementale de l'autre (rejets des eaux usées et respect de l'habitat de la faune), on observe à la fois des négociations contigües à la CLE et des médiations qui lui sont parallèles (3). Enfin, cette régulation « ad hoc » de l'eau repose sur des acteurs particuliers : les « passeurs » qui ont la capacité de conduire les négociations et médiations contigües et parallèles (4).

## **2.1. Concertation « globale », « système expert » et acteur dominant : la concertation comme enjeu de contrôle**

La CLE du PNR Verdon est à comprendre dans un espace plus large, contraignant pour l'objectif de concertation. En effet, discours essentiellement importé par le « système expert », le label développement durable et son volet « concerté » restent étrangers aux autres acteurs. De plus, la concertation est menée par une institution (PNR) faiblement implantée dans le paysage politico-administratif local et dont la genèse relève plus du contrôle de l'acteur local dominant (EDF) que d'un souci marqué de concertation. Si bien que la concertation ne s'avère pas être l'objectif essentiel de la mise en œuvre du SAGE du Verdon.

*Un « système expert » ouvert à l'importation de « raisons pour agir » mais fermé à certains usagers*

La structure du « système expert » observé est à la fois ouverte et fermée. Elle est ouverte à l'importation internationale d'un côté puisque ses acteurs importent du niveau international sans réticence les préconisations du « développement durable » (rapports, discours, préconisations...). En ce sens, ils entrent bien dans la catégorie de la « classe » des importateurs qui se représentent le « développement durable » comme une « contrainte d'alignement » entraînant des « effets de composition » (Badie, 1992). Mais, mais d'un autre côté, la structure du « système expert » reste relativement fermée au niveau de gestion territoriale puisque ses acteurs internisent leur pratiques et discours en entretenant une coupure réelle entre leurs préconisations et représentations et celles des autres usagers de l'eau.

Si bien que :

- D'une part, le « système expert » (agence de l'eau, PNR) monopolise le discours sur le « développement durable ». Les comptes-rendus de délibération des commissions de la CLE entérinent cet état de fait : le système expert domine la concertation officielle. D'une part puisque les rapports techniques servent de cadrage des débats. Les documents préparatoires aux réunions de la CLE balisent les points à l'ordre du jour. D'autre part, les services techniques de l'Etat et EDF monopolisent les débats dans les Commissions thématiques de la CLE.
- D'autre part, le discours expert reste cantonné à l'intérieur du système expert. D'un côté la littérature experte regorge de préconisations « durables », d'un autre côté nos entretiens avec les acteurs du secteur touristique marquent bien la distance entre les usagers, qui ne font nullement référence à ce discours<sup>171</sup>, et le « système expert ».

La teneur des discours experts est souvent proche de l'incantation. L'exemple suivant, d'une étude issue d'un cabinet et d'universitaires est révélateur de cette posture monopolistique et interniste, qui propose de « situer les démarches liées à l'eau dans l'optique du développement durable. La référence au développement durable dans ce type de démarches peut être le moyen d'intégrer et de structurer une dimension socio-économique qui leur manque actuellement. Il paraît essentiel aujourd'hui de renforcer le lien entre l'environnement et le développement local, ne serait-ce que pour, dans un premier temps, intéresser davantage les élus [...] L'idée est, pour chaque territoire, de trouver des 'thèmes passerelles' susceptibles de porter ces liens (tourisme, risques, ressources, ...) » (IGA, Université Joseph Fourier, Géo+, Contre Champ, octobre 2004, document intégré aux dossiers techniques du PNR Verdon).

Ce constat rejoint ceux de travaux portant notamment sur les échecs de la gestion concertée de l'eau dans le secteur agricole ou avec les entreprises (Brun, 2003)<sup>172</sup>.

---

<sup>171</sup> D'une part, les acteurs du secteur touristique n'abordent jamais le sujet de l'eau en référence au vocable « développement durable ». D'autre part, si l'enquêteur en fin d'entretien teste ses interlocuteurs en imposant le vocable consacré, les réactions laissent entrevoir deux postures : la première est le marquage d'une distance ironique, la seconde est une ignorance non feinte de son contenu.

<sup>172</sup> Tous les usagers ne sont cependant pas épris de logique sectorielle. La lecture des comptes-rendus de réunion de la CLE et les entretiens avec la chargée de mission eau du PNR laissent deviner que les fédérations de pêcheurs notamment sont très investies. L'hypothèse explicative que nous avançons, mais qui demande vérification, est que la « raison pour agir » de type d'usagers entre essentiellement dans un référentiel environnementaliste.

*Une concertation mobilisée comme outil de contrôle d'EDF et aux mains d'une institution mal insérée dans le système politico-administratif local*

L'analyse ne serait pas complète si elle ne prenait pas en compte une variable qui dépasse de loin le dossier de la gestion de l'eau, celle plus institutionnelle du positionnement de la structure intercommunale Parc du Verdon dans le paysage des acteurs socio-politiques locaux. Les types d'usages des institutions par les acteurs est souvent affaire de position stratégique dans le jeu de lutte entre acteurs (Gaxie, 1997).

Premièrement, le PNR est une création imposée par le haut : la présence d'EDF sur le site n'était pas sans poser problème aux acteurs de la gestion de l'eau, notamment l'Agence de Bassin. Le PNR est donc issue de la volonté de contraindre EDF, acteur dominant, à la discussion sur les enjeux environnementaux. Loin d'être une dynamique *bottom-up*, la genèse de l'intercommunalité Parc du Verdon porte donc en elle la fracture entre les acteurs des territoires (élus, acteurs économiques...) et la volonté de l'Agence de l'Agence de l'eau d'installer un contre pouvoir face à EDF à travers le PNR<sup>173</sup>.

Conséquence logique de cette genèse particulière, cette intercommunalité paraît, deuxièmement, manquer cruellement d'insertion dans le paysage institutionnel local. Ce constat est issu des indices suivants : quorum rarement réuni dans les réunions concernant les projets dont elle est porteuse (qu'il s'agisse de la CLE ou d'autres dossiers comme ceux portés par le GAL Leader+, programme européen piloté par le PNR) ; chargés de mission non consultés sur des compétences qui leur reviennent pourtant (le chargé de mission eau du parc reconnaît ne pas avoir été consulté par la CCI au début du projet "gestion environnemental des entreprises de tourisme", auquel s'intéresse pourtant l'Agence de l'eau ; ou encore à propos des conventions signées entre EDF et les prestataires de services des loisirs d'eau vive). Enfin, les élus sont très peu mobilisés par les réunions de la CLE<sup>174</sup> qui devrait pourtant être porteuse d'une dynamique intercommunale *bottom-up*.

---

<sup>173</sup> Entretien du 13/04/2006 avec la chargée de mission eau.

<sup>174</sup> Entretiens avec la chargée de mission eau. Ses propos sont corroborés par les comptes-rendus de réunions de la CLE. Celui de la réunion du 6/10/2005 par exemple, importante puisqu'elle portait notamment sur la validation des orientations stratégiques du SAGE pour présentation en Bureau du Comité de Bassin et sur une délibération sur le lancement d'un Contrat Rivière, pour mettre en œuvre les actions urgentes définies par les études, commence par la mention : « Le quorum (35 sièges représentés) n'étant pas atteint, la CLE n'a pas pu valablement délibérer. Une nouvelle réunion sera organisée conformément à l'article 4 du Décret n°92-1042 relatif aux SAGE pour valider les décisions, sans nécessité de quorum (19 octobre à Valx) ». De fait, sur 49 représentants des élus des communes et des intercommunalités, seuls 8 d'entre eux étaient présents. Le même phénomène a concerné la composition des commissions thématiques de la CLE. On peut lire dans le compte-rendu de la réunion du 21/10/2003 : « La chargée de mission fait un nouvel appel à inscription dans les commissions thématiques (peu de retours suite à la dernière réunion). La participation à ces commissions est primordiale puisque ce sont elles qui travaillent à l'élaboration du SAGE en menant les réflexions sur chaque thème ».

## **2.2 La production électrique comme activité dominante et indépendante<sup>175</sup> qui organise ses propres régulations : négociations parallèles et accords directs**

La société EDF se positionne de manière ubiquiste face à la procédure officielle de concertation en y participant tout en négociant parallèlement avec les acteurs du tourisme.

*EDF : un acteur dominant à la posture ubiquiste*

EDF se voit concédé par l'Etat l'exploitation du Verdon (5 barrages et retenues d'eau) pour la production hydroélectrique.

Les rapports de diagnostic (PNR, octobre 2002, p. 5) rappellent que « le fonctionnement actuel des milieux aquatiques est essentiellement sous la dépendance des aménagements hydroélectriques et des usages qui y sont plus ou moins associés », c'est-à-dire les usages touristiques des plans d'eau (baignade, canotage...) et des débits d'eau dans les gorges pour le kayak et le rafting.

Or, il s'avère que cette liaison dangereuse ne repose sur aucun fondement juridique puisque qu'EDF ne fait que tolérer (concède aux communes pour ce qui concerne les berges des retenues d'eau) la présence de ces pratiques de loisir<sup>176</sup>. Autrement dit, la ressource économique première de la région ne connaît d'autre horizon que la dépendance au bon vouloir d'EDF<sup>177</sup>.

Il ne faudrait cependant pas voir dans EDF une structure homogène<sup>178</sup>. D'un côté, les représentants de la société nationale à la CLE (ils sont au nombre de trois dans les

---

<sup>175</sup> Un autre acteur dominant dans le jeu ne fera pas ici l'objet d'observation : la Société du Canal du Provence (SCP) qui achemine l'eau du Verdon vers les grandes agglomérations en aval. De manière générale, la stratégie de celle-ci est un retrait de la démarche SAGE (entretien avec la chargée de mission eau du 13/04/06). Cependant, lorsqu'un intérêt immédiat pour la société apparaît dans l'ordre du jour des réunions de la CLE, la SCP entre dans le jeu : la présence d'herbiers dans les retenus d'eau, productrice de substances dangereuses pour la consommation d'eau potable, a entraîné l'intervention rapide de la SCP suite au refus d'EDF d'en prendre la responsabilité du traitement (voir à la note n° 19 l'extrait de la réunion de la CLE ; entretien du 13/04/06 avec la chargé de mission eau). On voit bien ici qu'une analyse en terme de calcul coût/avantage (type choix rationnel) aurait le mérite de décrire avec précision cet usage particulier de la concertation : retrait intéressé pour ne pas atteindre les intérêts de l'usage de l'eau de cet acteur et entrée dans la concertation lorsque le même usage et les mêmes intérêts le nécessitent. De ce point de vue, les usages de la CLE par EDF sont relativement proches comme il est loisible de le voir dans ce paragraphe.

<sup>176</sup> Elles sont en théorie interdites par la loi. Les communes fixent les responsabilités des acteurs et sécurisent les abords des plans d'eau et surveillent la qualité des eau de baignade.

<sup>177</sup> « La gestion des retenues est réalisée essentiellement dans un but d'optimisation énergétique. Les cahiers des charges des concessions permettent au gestionnaire des marnages importants dans les retenues de Sainte-Croix et Castillon. Toutefois celui-ci se fixe comme objectif un remplissage des retenues compatible avec les activités touristiques en période estivale. Cependant, en fonction de l'hydrologie de l'année considérée, il existe des situations réelles très contrastées et il a été constaté des niveaux de remplissage bas en saison touristique. Ce marnage entraîne des nuisances paysagères très importantes, mais surtout a un impact fort sur l'activité économique saisonnière en gênant le fonctionnement de certaines bases nautiques. L'aménagement hydroélectrique du Verdon a été un support privilégié du développement touristique, à travers la création de plans d'eau de renommée internationale. Par contre la valorisation touristique ne répond qu'à des agréments mutuels entre EDF et les opérateurs locaux » (SAGE, préconisation 1.4, document de travail en vue de la Commission thématique de la CLE « fonctionnement hydrolique et biologie » du 10 mars 2005).

<sup>178</sup> On se base ici sur les entretiens avec la chargée de mission eau et sur les comptes-rendus de réunions de la CLE.

réunions) sont des techniciens de la Direction Régionale PACA. Très présente et structurante, la stratégie de la Direction régionale EDF est double : d'une part jouer le jeu de la concertation globale et du règlement des conflits d'usage en participant à la CLE ; mais d'autre part ne rien céder sur l'essentiel des prérogatives et intérêts d'EDF<sup>179</sup>. D'un autre côté, les directeurs d'usines sur le site du Verdon semblent jouir d'une certaine autonomie relationnelle avec les usagers, voire d'une proximité, qui nuit à la démarche de concertation globale. Ce sont eux en effet qui négocient directement avec les autres usagers, plus particulièrement avec les professionnels du tourisme, les conventions de régulation des débits par exemple, ou encore qui apportent un renforcement au dispositif « Ecogardes » (voir le point II.3.) en mettant à disposition des stagiaires d'été qui informent les touristes des dangers du Verdon (notamment montée soudaine des eaux), tout en sachant que ce dispositif ne dépend que peu de la CLE, et encore moins d'une relation quelconque avec le chargé de mission eau du PNR. Ainsi, la posture d'EDF semble se mesurer à l'aune de la prudence du dominant dans le jeu (ne pas se voir reprocher un mépris des dominés en jouant le jeu de la concertation globale organisée par le SAGE, lui même piloté par un acteur imposé à EDF), et à celle de la magnanimité en multipliant les gestes de médiation "ad'hoc" de type arrangements mutuels, avec les multiples acteurs du site. La posture d'EDF est sans nul doute ubiquiste : la régulation ad'hoc des conflits par voie de négociations et médiations parallèles d'une part ; les négociations globales sur les normes environnementales dans la CLE d'autre part.

#### *Des négociations parallèles avec les professionnels du tourisme*

Autant dire que dans ce contexte, le PNR a fort à faire pour imposer une régulation transversale des usages de l'eau où un acteur très structurant, dans tous les sens du terme, domine ainsi la configuration locale. Certes, les intentions du PNR en la matière sont rappelées dans les documents nombreux de préconisation. Mais, dans les faits, la régulation de l'eau est externalisée par la CLE elle-même qui confie aux acteurs du jeu, pour le moins inégal, le soin de négocier leurs rapports. Cela de deux manières : soit les acteurs structurants de la gestion de l'eau, notamment EDF, renvoient les négociations vers d'autres acteurs ; soit les préconisations techniques prévoient d'elles-mêmes d'externaliser la gestion des conflits par des négociations entre les intéressés (SAGE, préconisation Thème 1, 2005). C'est ainsi, par exemple, qu'EDF concède, dans le secteur du moyen Verdon (notamment Castellane), par convention avec les professionnels des loisirs nautiques, deux lâchés d'eau hebdomadaire, en période estivale, et d'un débit égal pour permettre des usages spécifiques du débit (mardi et vendredi 13,5 m<sup>3</sup>/seconde pour le rafting et 0,5 m<sup>3</sup>/seconde pour la randonnée aquatique le reste de la semaine). De l'aveu même de la chargée de mission eau du PNR, ces conventions sont en quelque sorte issues d'interactions routinisées entre les directeurs de barrages d'EDF et les professionnels du tourisme, en dehors du lieu de concertation CLE<sup>180</sup>. C'est en effet par hasard, en remplaçant son collègue des Ecogardes

---

<sup>179</sup> Pour exemple, les notes du compte-rendu de la Commission thématique de la CLE du 10 mars 2005 : « Pour la retenue de Gréoux, M. TREMEAU [fédération française de Kanoë-Kayak] évoque les problèmes en période estivale quand la retenue est basse : gênes pour les usages liées à la présence de l'herbier. M. ROUX [EDF] indique qu'il n'y a pas de marges de manœuvre sur le marnage de la retenue de Gréoux (du fait du prélèvement SCP notamment). La solution passera par la gestion des herbiers ». Autrement dit, EDF ne changera pas ses objectifs de gestion optimale des retenues pour la production hydroélectrique et surtout pour les prélèvements en eau potable. Si une solution peut être trouvée, c'est par négociation avec les mairies pour l'entretien des herbiers et avec la SCP elle-même qui est d'ailleurs intervenue sur ce point précis, au moins pour le financement des études (voir la note 15).

<sup>180</sup> Il est à noter que les professionnels des sports d'eau vive de Castellane sont regroupés en association qui n'est pas partie prenante de la CLE mais qui négocie avec EDF les conventions « ad'hoc » de lâché d'eau.

du PNR dans une réunion (dont le thème était éloigné de l'eau), que la chargée de mission a pris connaissance des conditions informelles et routinisées de la pratique des conventions EDF/professionnels : les directeurs d'usine EDF y distribuaient ces conventions pour signature aux professionnels du tourisme.

### **2.3 L'industrie du tourisme comme secteur dépendant qui protège et régule ses intérêts**

Le secteur du tourisme organise donc ses propres régulations, mais en marge des lieux de concertation sur la gestion de l'eau prévus par la démarche SAGE. Deux autres cas spécifiques seront pris pour exemples : celui des stations d'épuration des campings et celui des « barrages » de pierres construits par les estivants.

#### *Le cas des stations d'épuration des campings de bord de Verdon : négociations contigües et processus d'accord diffus*

Des éléments techniques et géographiques expliquent la particularité de certains campings (3 sur la commune de Castellane<sup>181</sup>) : loin du réseau hydraulique de la commune de Castellane et proches de la rivière, leurs eaux usées sont donc, par obligation, retraitées par des stations individuelles et rejetées dans la rivière. Deux problèmes se posent alors : celui du débordement des stations lors des fortes pluies et celui de la vétusté des stations qui ne respectent alors plus les nouvelles normes des eaux rejetées. De l'aveu même des directeurs de campings, sans parler des « points noirs » soulevés par les rapports de diagnostic du « système expert » dans le cadre de la démarche SAGE, la résolution de ces deux problèmes nécessitent de lourds investissements de leur part.

Par ailleurs, et de façon générale, et au-delà de ces cas de figure particuliers, les entretiens avec les professionnels de l'industrie de l'hôtellerie de plein air laissent entrevoir un secteur d'activité parcellisé, car peu organisé, où le rapport à la gestion de l'eau reste individualisé. S'il existe bien des organisations professionnelles, elles n'ouvrent que peu à ces problématiques outre des initiatives personnelles timides comme celles de la présidente départementale de la Fédération Nationale de l'Industrie Hôtelière de Plein Air (FNIHPA) -sur laquelle nous reviendrons plus tard. Mais cette fédération ne diffuse pas d'information professionnelles pratiques sur la gestion de l'eau ou du « développement durable », et les formations professionnelles sont inexistantes en ces domaines, expliquant la non diffusion dans ces milieux du label. La FNIHPA prône bien une « démarche qualité » grâce par une convention signée avec le ministère du Tourisme depuis 1999, mais elle reste essentiellement axée vers l'accueil, la propreté et l'information, l'environnement n'apparaissant que pour mettre en évidence des « emplacements privatifs soignés » : « ce dernier est aménagé avec goût, dans un souci esthétique, en harmonie avec l'environnement »<sup>182</sup>. Le « développement durable », et l'eau sont donc mentionnés

---

<sup>181</sup> Deux cas de figure se présentent. Le premier concerne les campings non reliés aux réseaux des communes que nous abordons dans ce paragraphe. Le second, qui ne sera pas traité ici, concerne les campings directement reliés aux réseaux des communes (gestion municipales de l'eau donc). Ici la problématique est différente puisque l'interlocuteur privilégié est la commune et concerne essentiellement le paiement de la facture d'eau (entretiens avec les propriétaires de campings de Castellane).

<sup>182</sup> Dossier de presse de l'organisme "Tourisme qualité", [www.campingqualite.com](http://www.campingqualite.com). Voir aussi le questionnaire « Qualité » de la fédération qui confirme cet approche de l'environnement. Par ailleurs, si la grille de contrôle des camping par les enquêteurs de la fédération comporte bien des questions sur la gestion de l'eau (« TEST D'UN OUTIL DE MESURE DE LA QUALITE ENVIRONNEMENTALE EN HÔTELLERIE DE PLEIN AIR », celles-ci se trouve en fin de questionnaire dans une rubrique « hors grille d'observation camping qualité » (deux questions concernent la présence d'un dispositif de

marginalement comme des enjeux de qualité (la problématique de l'eau est mentionnée seulement en terme de propreté et de sécurité pour les piscines), la notion étant réduite au seul critère d'accueil de la clientèle. Par ailleurs, la formation des gestionnaires de l'hôtellerie de plein air n'a également que peu de rapport à la problématique environnementale, là encore en dehors de l'horticulture et des espaces verts<sup>183</sup>. La CLE, faute de participation suivie de la part des professionnels au processus de concertation, n'offre pas non plus de vision ni de solution globale au problème du traitement des eaux des campings de bords de fleuve. Le rapport à l'eau s'individualise donc, d'autant plus que pour les campings en bord du Verdon, l'instrument de gestion de l'eau est lui-même individualisé : la station de traitement et d'épuration.

D'autre part, la régulation du traitement des eaux de la part de ces campings prend alors un chemin sectoriel et au coup par coup (du fait de l'individualisme du secteur) ou domine un schéma classique de politique publique. En fait, les services techniques déconcentrés de l'Etat conservent ici leur rôle fondamental dans la gestion de l'eau : en jouant à la fois la carte du contrôle classique des normes (nombreux contrôles par les polices de l'eau) et celle de l'entente-conseil (information sur les nouvelles normes), les services techniques organisent par ce biais une pression normative sur les professionnels du tourisme<sup>184</sup>. De plus, la directive cadre européenne de 2000 est sans aucun doute un système de contrainte qui oblige tous les acteurs de la gestion de la rivière à rechercher des ressources expertes et financières pour s'acclimater aux normes draconiennes de qualité et de rejet des eaux ainsi imposées par le niveau européen (remplacement ou construction de stations d'épuration notamment). Les professionnels du tourisme, les gérants de campings en particulier, comprennent alors ne pas avoir d'autres choix, à moyen terme, que celui de la mise aux normes de leurs installations de traitement des eaux.

Ces professionnels, du moins une partie d'entre eux, se tournent alors vers les chambres consulaires pour devancer les conséquences de cette pression. Pour y répondre, une démarche de projet "gestion environnementale dans les entreprises de tourisme" (2003-2005) est mise en oeuvre par la CRCI et la Région PACA, déclinée dans par les CCI dans les départements, et financée par l'ADEM et le contrat de plan Etat/région. Ce projet a consisté en la réalisation de deux diagnostics sur les aménagements à prévoir en terme d'acclimatation des entreprises en matière de respect des normes environnementales : l'un général sur les déchets, le paysage et l'eau pour tous types d'activités touristiques; l'autre plus ciblé sur quatre entreprises (3 campings, dont celui d'E. Castoriano à Castellane sur les rejets en eau, et un hôtel) et réalisé par des bureaux d'études. Une démarche de sensibilisation des entreprises a été menée par la CCI des Alpes-de-Hautes-Provence (réunion de lancement du projet, réunions de sensibilisation) auxquelles participaient les fédérations professionnelles (FNIHPA) par l'intermédiaire de sa présidente départementale, E. Castoriano.

Cette dernière, directrice du Camping « Gorges du Verdon » est caractéristique de l'individualisme des démarches face à la gestion de l'eau. Elle-même très investie dans la gestion locale de son secteur (voir le point 4 ci-après), avoue que ses prises de contacts avec le responsable du service environnement de la CCI sont d'ordre personnel afin de

---

récupération des eaux de pluie et d'économie de l'eau dans le camping inspecté), confirmant le caractère marginal du label développement durable » dans les pratiques de ce secteur professionnel (formulaire « Démarche nationale qualité en hôtellerie de plein air », grille d'audit 2006, Camping Qualité, organisme créé par la FNIHPA et le secrétariat d'Etat au tourisme, reproduit avec l'accord de l'organisme).

<sup>183</sup> Voir la formation dispensée par exemple par l'INFA de Perpignan, <http://ghpa-infa.free.fr>; voir également le formulaire « Démarche nationale qualité en hôtellerie de plein air », *op.cit.*

<sup>184</sup> Entretien avec E. Castoriano, 11/12/05, Castellane.

solutionner (elle parle de « prendre les devants »), notamment financièrement<sup>185</sup>, le problème de l'obsolescence de sa propre station d'épuration. De plus, il serait optimiste de considérer que cet engagement environnemental s'appuie sur l'intériorisation de la notion et des pratiques du « développement durable » : il s'agit plus de démarches sectorielles de respect la « qualité » et de la « sécurité » d'accueil des estivants largement encouragées par les chambres consulaires et des organisations experto-professionnelles comme la « clé verte » (cette dernière étant en fait assez marginale<sup>186</sup>) ou « Camping Qualité ».

D'ailleurs, si le problème du traitement des eaux usées des campings est évoqué par le « système expert » dans les nombreux rapports et diagnostics, il n'est dans les faits pas traité par les Commissions de la CLE. Car c'est bien un système de régulation « adhocratique » qui se développe dans le cadre d'une négociation contigüe entre le service environnement de la CCI des Alpes-de-Haute-Provence, le chargé de mission Eau du Parc Naturel Régional du Verdon et chacun des directeurs de camping engagé dans le projet piloté par la CCI. Cette gestion de l'eau se résume alors à un simple échange de service avec un guichet, la CCI, qui propose effectivement services (conseil individuels<sup>187</sup>, diagnostic ainsi qu'une sorte de veille réglementaire) et des financements. L'approche est ici celle de la « fidélisation de la clientèle », aussi bien en recourant à l'argument de la sécurité sanitaire qu'à celui du label du respect de l'environnement<sup>188</sup>. Si cette démarche se trouve bien au cœur de la philosophie du développement durable (permettre la prise en compte des préoccupations environnementales tout en permettant le développement économique)<sup>189</sup>, il n'en demeure pas moins que le versant « coopératif » « global », impliqué par le label développement durable, est ici secondaire dans la mesure où les problèmes liés aux usages touristiques de l'eau de la rivière ne sont effectivement pas régulés par la CLE et ses commissions. Nous sommes bien face à une gestion « adhocratique » du problème du traitement de l'eau des campings du bord du Verdon, les professionnels du tourisme se détournant du processus de concertation pour envisager des solutions avec les interlocuteurs traditionnels de leur secteur, notamment la CCI.

D'ailleurs, la participation des représentants de cette activité touristique à la CLE est en fait entre irrégulière et inexistante. En effet, la présidente départementale de la FNHPA ne participe que de manière intermittente (lorsqu'elle s'y trouve c'est officiellement au nom de la

---

<sup>185</sup> Les devis des travaux envisagés annoncent un investissement colossal, pour sa petite entreprise, de 400.000 euros.

<sup>186</sup> Entretiens avec directeurs de campings. Elle joue un rôle de conseil auprès des professionnels sur les dispositifs d'économie d'énergie, de consommation d'eau en promouvant des installations de robinets d'eau à jet économique pour les douches des campings...

<sup>187</sup> La chambre de commerce présente la démarche environnementale comme « Un atout de fidélisation » de la clientèle. Au-delà d'une réglementation environnementale de plus en plus contraignante, les professionnels tirent avantage à maîtriser leurs impacts sur l'environnement en termes de rentabilité, de fidélisation de la clientèle et de communication. « L'eau est un bien commun et rare en région méditerranéenne, il importe donc de la préserver. Préconisations : limiter la consommation ; faire un suivi des consommations par sous-ensembles d'activité ; réduire la pollution par le choix des produits d'entretien et l'utilisation de bacs à graisse pour les eaux usées de cuisine ; utiliser d'autres ressources en eau comme un bassin de rétention ou des eaux de canal moins coûteuses, pour des usages non-alimentaires... ; recycler les eaux usées pour l'arrosage ; stériliser l'eau des piscines par électrolyse ; proposer l'espacement des lessives... », site internet de la CCI des Alpes-de-Haute-Provence [<http://www.digne.cci.fr/pages/services>].

<sup>188</sup> La présidente départementale de la FNHPA faisant remarquer que la clientèle étrangère, notamment du nord de l'Europe, qui représente la majorité de la fréquentation des campings de Castellane, était très sensible à cet argument. Entretien du 9/11/05, Castellane.

<sup>189</sup> Il faut cependant noter qu'aucun acteur de cette voie ad'hoc n'évoque la notion de « développement durable », ni dans les entretiens, ni dans les documents (voir le site internet de la CCI). Le chargé de mission environnement de la CCI explique par exemple qu'il préfère « l'entrée économique » pour valoriser les problèmes environnementaux.

Commune de Castellane) et ses collègues directeurs de camping ne s'y sont jamais impliqués<sup>190</sup>.

Il reste que l'"adhocratie" ne signifie par nécessairement l'autonomie des négociations, expliquant leur caractère parallèle. Toute la complexité du système de gestion « adhocratique » réside en effet dans les liens résiliants qu'entretiennent les acteurs et dans la volonté certaine des "adhocrates" de conserver les avantages de la régulation sectorielle (ici tourisme et commerce) tout en participant au jeu de la concertation globale. Il est révélateur d'entendre le chargé de mission de la CCI évoquer sa conception de la participation du PNR Verdon à sa démarche projet auprès des professionnels du tourisme : il pourra y apposer son logo! Paradoxalement, c'est bien la démarche sectorielle de la CCI, à travers son projet « gestion environnement dans les entreprises de tourisme » qui l'a amené à s'investir davantage dans la CLE<sup>191</sup> avec comme objectif d'obtenir des financements de l'Agence de l'eau pour les investissements des entreprises du tourisme, quitte à passer sous les fourches caudines de la CLE. Par ailleurs, nous sommes bien face à un jeu croisé d'enrôlement réciproque des uns dans les initiatives des autres : la CCI s'investit dans la CLE, le chargé de mission eau du PNR participe de son côté aux réunions du « deuxième étage de la fusée » (Pour reprendre l'expression du chargé de mission environnement de la CCI) du projet « gestion environnementale dans les entreprises de tourisme » porté par la CCI où se retrouvent, de façon informelle, le Conseil Général, le Conseil Régional, l'Agence de l'eau, la FNHPA, l'Union des Métiers de l'Industrie Hôtelière, le PNR et la CCI bien entendu (réunion organisée par la CCI le 16/12/05). Le caractère « associés-rivaux » (Gaudin, 1995) des acteurs de ce projet CCI est ici ostensible de même que celui pour le moins concurrentiel des initiatives. Cependant, dans ce cadre, les acteurs ne semblent avoir d'autre choix que de se neutraliser en participant aux arènes de régulation formatés par les concurrents. Pour ce qui est du chargé de mission de la CCI, il s'agit d'accéder aux informations et aux ressources financières de l'agence de l'eau. Pour ce qui est du chargé de mission eau du PNR, il s'agit d'un moyen de rester dans le jeu, mais par là même, et bien malgré elle, cette posture obligée l'entraîne à altérer le caractère « globale » de la concertation interne à la CLE dont elle pilote le processus.

Ainsi, la contrainte réglementaire (normes de qualité de l'eau) met en mouvement des réseaux locaux d'action publique qui négocient conjointement, mais de manière contiguë par rapport à la CLE, les dispositifs concrets de politiques publiques de gestion de l'eau.

---

<sup>190</sup> La sociologie des professionnels de l'hôtellerie de plein air est caractérisée par un clivage entre résidents et non résidents dans la région. Les résidents dénoncent d'ailleurs une conception peu éthique du métier de la part des non-résidents qui cherche à « tirer » le maximum de rendement de leur entreprise durant les trois mois estivaux pour partir ensuite s'investir dans d'autres activités dans d'autres régions ou à l'étranger. Une telle conception de l'entreprise n'ouvre effectivement que peu à la prise en compte de l'environnement, mis à part le rapport direct au contrôle des normes par les services de l'Etat. Les résidents parlent d'une « autre conception » de leur métier, plus proche de leur territoire. Il est intéressant de noter que les résidents se rendent aux réunions organisées par la commune de Castellane ou sont évoqués de temps à autres les problèmes de gestion de l'eau, la majorité des campings étant raccordés, à Castellane, au réseau de la commune dont nous savons qu'elle est juridiquement responsable d'après la loi de la qualité des eaux. Ceci tendrait à montrer que la structure intercommunale « Parc du Verdon », qui pilote le processus de concertation pour le montage du SAGE du Verdon, n'a pas encore réussi à détourner les allégeances des usagers vers sa démarche territoriale, intégrée et concertée.

<sup>191</sup> Le chargé de mission eau du PNR confirme l'investissement récent mais réel du chargé de mission environnement de la CCI qui pour elle coïncide avec l'initiative de ce dernier (entretien du 13/04/06 et comptes-rendus de la CLE).

### *Le cas des « barrages » construits par les touristes : médiations parallèles routinisées*

Dans la zone à forte fréquentation touristique, une pratique de « barrages » se perpétue<sup>192</sup>. Les conséquences immédiates de cette pratique nuisent non seulement à l'environnement mais entrent en conflit avec la pratique de la pêche de loisir.

Dans ce cas, le recours à la gestion « adhocratique » du problème, cette fois-ci sous forme de médiation, s'est là encore imposée : parallèlement à la démarche SAGE et de manière bricolée, un partenariat informelle a vu le jour entre les directeurs de campings, les Ecogardes du Parc du Verdon et EDF. Ce dispositif consiste :

- En l'organisation de sessions d'information environnementale des estivants lors des « pots » d'accueil hebdomadaires dans les campings durant la haute saison.
- En des rondes sur les lieux de promenade et de baignade (un Ecogarde du PNR et un médiateur de l'EDF, emplois saisonniers d'étudiants dans les deux cas).

Il s'agit d'un bricolage<sup>193</sup> dans la mesure où les Ecogardes n'étaient, à la base, pas du tout investis de cette tâche de médiation avec les estivants à propos des problèmes environnementaux. Initialement, les élus de quelques communes, fébriles face à leur responsabilité civile en matière de sécurité des personnes sur leur territoire, ont investi en 1994 le SIVU « entretien des berges » (créé après la grande crue du Verdon de la même année) de la charge d'informer les estivants sur les risques liés aux pratiques de randonnée et d'escalade ainsi que ceux des montées soudaines des eaux suite aux lâchés pratiqués par EDF. Puis, « l'effet d'aubaine » emplois-jeunes aidant, et des débats internes à la Commission éducation de la CLE sur la nécessité de toucher la population jeune des estivants sur les pratiques environnementales, ont amené à envisager des actions d'information vers les estivants.

Le bricolage concerne également, et cela devient d'autant plus intéressant pour notre problématique, la manière dont les Ecogardes se sont implantés dans les campings des zones sensibles. Là encore, aucun dispositif de ce type n'était prévu pour toucher des populations pour laquelle la CLE ne dispose que peu ou pas d'entrée pour organiser une concertation. D'une part, on le sait, les gérants de camping ne sont que peu investis dans la CLE, d'autre part, par nature, les estivants et leurs usages sont difficilement intégrables dans la concertation. Ce sont des contacts personnels et un processus incrémental d'expérience avec un camping (pas n'importe lequel puisqu'il s'agit de celui de la présidente départementale de la FNIHPA et conseillère municipale de Castellane et membre de la CLE), qui ont initialisé cette démarche de médiation. Ses initiateurs n'avaient au départ pas d'interlocuteurs, même pas parmi les élus. L'institutionnalisation a toutefois été rapide puisque le suivi de cette médiation est aujourd'hui assurée par la Commission tourisme de la CLE. Cependant, et ce détail, là encore, n'est pas inintéressant en ce qui concerne notre problématique, cette démarche ne fait pas débat en Commission. Le chargé de mission Ecogarde du PNR expliquant cela par le fait que les élus voient dans ce dispositif particulier et dans les Ecogardes en général, une méthode rentable en termes de communication<sup>194</sup>. Il semble donc que cette médiation, née d'un bricolage incrémental, soit aujourd'hui relativement indépendante dans son fonctionnement par rapport à la concertation officielle, confirmant ainsi le caractère « adhocratique » des régulations des usages de l'eau.

---

<sup>192</sup> Il s'agit de la construction de murets pour retenir l'eau de la rivière afin de produire un effet baignoire. D'après les « anciens » de la région, cette pratique est ancestrale. Cependant, avec l'augmentation exponentielle de la fréquentation de la rivière, cette pratique détruit l'habitat de la faune aquatique et le lit de la rivière.

<sup>193</sup> Récit écrit à partir de l'entretien avec le responsable des Eco-gardes au PNR du Verdon, le 13/12/05

<sup>194</sup> Entretien avec le chargé de mission Ecogardes, 13/12/05

## 2.4 L'« adhocratie » et ses types de passeurs

Au centre de ce jeu « adhocratique » de la régulation des conflits d'usage de l'eau se trouvent des passeurs. Cette recherche ne proposera ici que des pistes d'analyse sur leur sociologie et leurs postures dans le jeu.

Nous posons la définition suivante du passeur : acteur qui assure le passage entre des lieux (arènes, institutions, réseaux) de définition des dispositifs de politiques publiques et qui, pour ce faire, déploie une stratégie de multipositionnalité. Trois types de passeur sont repérés :

Le premier type de passeur rencontré est celui, que l'on pourrait appeler le « passeur expert », devenu classique. Il détient bien entendu un statut de technicien (ingénieur des eaux et forêts ou ingénieur hydraulique) mais occupe une fonction, parfois de fait, de coordination. La chargée de mission eau du PNR en est l'archétype. Peu aguerrie à ce rôle du fait d'un parcours technique (dans des agences de l'eau ou des services techniques de l'Etat) elle rencontre la complexité du social chemin faisant. D'une posture sectorielle de technicienne (de part sa socialisation professionnelle et son parcours), elle passe à une posture d'ingénieur de la régulation qui est pour elle personnellement inconfortable car elle se trouve prise en tenaille entre, d'une part, sa socialisation de technicien attaché aux dogmes de son secteur (foi dans les rapports techniques et les expertises qui restent ses référents essentiels, développement durable compris, et qui fixent sa « raison pour agir ») et, d'autre part, son obligation de composer, de part son statut institutionnel flou et sa mission de coordination, avec les multiples logiques à l'œuvre dans la configuration territoriale. Cette première figure du passeur se caractérise en effet à la fois par un statut ambigu et par des outils de travail flous et à inventer. Le statut institutionnel reste flou car il correspond à un montage peu conventionnel. D'une part, la chargée de mission eau au PNR revendique le fait de ne pas appartenir à la structure PNR mais d'être attaché à une mission processuelle (le SAGE) subventionnée (ligne budgétaire au PNR) par l'agence de l'eau. « Le directeur du PNR pense que je fais partie de l'équipe du parc, mais c'est pas le cas » martèle-t-elle en entretien. D'autre part, les outils de travail de coordination restent flous par nature puisqu'ils s'inventent chemin faisant avec le déroulement incrémentale de la mise en place de la démarche de concertation dont on a vu qu'elle se double de procédures informelles « adhocratiques ». Cette caractéristique explique que la multipositionnalité de ce type de passeurs s'invente également chemin faisant, au fur et à mesure que les opportunités d'entrée dans les ramifications « adhocratiques » se présentent au « passeur expert ». Enfin, son rapport aux élus de l'intercommunalité est complexe : sa posture experte proche des problématiques environnementalistes aux temporalités longues semble la couper des préoccupations électorales dont les temporalités sont beaucoup plus courtes. La chargée de mission eau explique par exemple que le désengagement des élus (que nous avons objectivé à travers leur absence des réunions de la CLE) par leur incompréhension de la longueur du processus de fabrication du SAGE<sup>195</sup>. Dans le présent cas de figure, ce passeur joue paradoxalement, et malgré lui, un rôle essentiel dans l'entretien des négociations contiguës (voir le tableau) puisqu'en s'engouffrant dans les arènes ad'hoc, il autorise à la fois l'entraînement de nouveaux partenaires, ou de partenaires originellement récalcitrants, dans le jeu de la concertation officielle (CLE) et la pérennisation des négociations contiguës. Là se trouve toute l'ambiguïté du « passeur expert ».

---

<sup>195</sup> Entretien du 13/04/06.

Le second type de passeurs est celui du « passeur institutionnel » préfiguré par le chargé de mission environnement de la CCI des Alpes-de-Hautes-Provence. S'il est passeur entre des logiques et des lieux, il n'en est pas moins porteur d'une logique institutionnelle : son statut de technicien (formation universitaire de trois années en environnement) d'une institution financée par un secteur d'activité qui défend ses intérêts et dirigé par les élus de ce secteur, ficèle ses prises de position. Il est donc à la fois passeur et représentant d'intérêts particuliers facilement identifiables. Son discours ne laisse aucun doute sur ce rapport serré à son institution de rattachement<sup>196</sup>, loin du cas de figure du « passeur expert ». Son travail quotidien revêt à la fois des pratiques de veille juridique et informationnelle sur l'environnement et de montage de dossier de financement de projets pour obtenir des aides financières pour les commerçants et industrielles qui réalisent des investissements d'ajustement aux normes environnementales. C'est cette démarche qui l'amène à occuper des positions multiples au gré des dossiers qu'il accompagne. S'il n'a pas de fonction de coordination à mener à bien dans le cahier des charges de sa fonction, il partage tout de même avec le premier type de passeur le fait de construire sa multipositionnalité au fur et à mesure de ses avancées dans les montages de dossiers. Dans le cas présent, l'investissement soudain du chargé de mission environnement de la CCI dans la CLE est révélateur de cette multipositionnalité de circonstance. Là encore, ce type de passeurs autorise les négociations contiguës en ouvrant les portes de ses propres projets aux acteurs de la démarche de concertation officielle (chargée de mission eau et agence de l'eau). Il faut également placer dans ce second type de passeurs, le chargé de mission « Ecogardes » du PNR. Lui aussi possesseur d'un diplôme universitaire (DESS aménagement), il se caractérise cependant par un rapport plus distant par rapport à son institution de rattachement. Le dispositif « Ecogardes », nous le savons, est issu d'un « bricolage institutionnalisé », qui plus est à forte valeur ajoutée en termes de visibilité pour les communes et le parc, permet à ce passeur judicieux de jouir d'une autonomie réelle dans son institution tout en étant dépendant.

Enfin, le troisième type de passeurs rencontré durant cette recherche est celui du « passeur sectoriel ». On veut exprimer par là que sa stratégie multipositionnelle n'a de compréhension que par rapport à la défense des intérêts particuliers de son activité sectorielle d'origine. La propriétaire de camping, présidente départementale de la Fédération Nationale des Hôtelleries de Plein Air, conseillère municipale et à ce titre membre de la CLE du SAGE du Verdon, en est la figure exemplaire. Au titre de sa position sectorielle, elle suit les dossiers d'une arène à une autre (Préfecture, CLE, mairie, CCI...), lui permettant ainsi d'accumuler une masse d'informations importante, aussi bien pour ses adhérents de la FNHPA que pour elle-même. Son action oscille d'ailleurs entre : premièrement « une autre vision »<sup>197</sup> de son métier d'hôtelier de plein air, plus ouvert vers l'extérieur, notamment aux problématiques environnementales ; deuxièmement la « rétribution du militantisme » puisqu'elle en retire des bénéfices immédiats pour sa propre activité<sup>198</sup> ; troisièmement la représentation de « ses » adhérents dans les arènes multiples. Cet activisme sectoriel est par ailleurs mâtiné d'enracinement local. Ancienne militante d'une mobilisation anti-EDF dans les années 1970

---

<sup>196</sup> « Je travaille avec mon élu à l'environnement », « moi je représente les intérêts de mes adhérents » sont des expressions qui revenaient souvent dans son discours. Par ailleurs, sa posture par rapport au « développement durable » était clairement à la fois sectorielle (le commerce) et institutionnelle : il présente l'environnement « par l'entrée économique » à ses adhérents, entretien du 13/04/06.

<sup>197</sup> Entretien du 9/11/05, Castellane.

<sup>198</sup> Pour reprendre l'expression de D. Gaxie. A écouter ce passeur sectoriel (entretien du 22/11/05), le projet « gestion environnementale dans les entreprises de tourisme » serait une de ses initiatives. Sans entrer dans la question de savoir si cette interprétation « colle » à une quelconque vérité, il est toutefois intéressant de noter que son camping fait partie des 5 entreprises expertisées dans le cadre du projet de la CCI. A la sortie du projet, cette propriétaire de camping dispose, à titre gracieux, des éléments techniques nécessaires à la mise en œuvre d'une remise aux normes de sa station d'épuration.

(mobilisation contre l'implantation d'une usine dans les gorges du Verdon), elle n'a de cesse de rappeler sa démarche de citoyenne locale (à l'inverse de ses collègues propriétaires de campings non résidents et saisonniers-cf. note page 22 sur le clivage sociologique entre les propriétaires de camping)<sup>199</sup>. La multipositionnalité sectorielle mais aussi résidente de cet acteur fait de lui un élément centrale des négociations contiguës, expliquant d'ailleurs que ce mode de régulation des conflits d'usage de l'eau entre tourisme et démarche environnementale connaisse un fort strabisme divergent sectoriel.

## Conclusion

1/ La problématique retenue pour cette recherche, à savoir considéré le « développement durable » comme un « espace disponible », nous a permis de laisser sa définition ouverte : il est un enjeu sociale et ne saurait être enfermée dans une définition substantielle.

Deux conclusions s'offrent à l'observateur:

- D'une part, l'usage du vocable « développement durable » demeure l'apanage du « système expert ». Même s'il est vrai que les « chartes » et autres postures de principe fleurissent, ces vocabulaire et démarche sont pour le moment le monopole des techniciens de l'environnement. Autrement dit, l'espace disponible développement durable n'est pour le moment occupé que par les milieux professionnellement et socialement réceptifs à cette problématique importée : les ingénieurs et techniciens, les chargés de mission des institutions environnementales (Agence de l'eau, PNR).

- D'autre part, une dichotomie s'instaure entre ces milieux acquis à la problématique développement durable par imprégnation professionnelle et les autres secteurs. Lorsqu'il est connu, il est considéré comme « un concept qui vient d'en haut »<sup>200</sup>.

2/ Le jeu « adhocratique » de la concertation environnementale.

La concertation entre les usagers des ressources naturelles, pourtant élément de définition du développement durable, n'est pas naturelle. Il ressort de cette enquête que si des institutions de concertation globale voient le jour dans la lignée des législations (les CLE par exemple), elles n'en détiennent pas pour autant le monopole de la régulation environnementale.

On peut émettre l'hypothèse que trois types de stratégies président aux destinées de ces arènes de concertation en voie d'institutionnalisation en France:

- La stratégie de participation explicite qui émane des acteurs dont la démarche et les référents sont essentiellement environnementalistes : techniciens de l'environnement, fédération de pêche...

- La stratégie de participation ubiquiste que développent des acteurs dont le rapport à la ressource naturelle repose avant tout sur un réflexe de défense des intérêts sectoriels (production électrique, tourisme, commerce). Ce réflexe se traduit donc par un recours contradictoire à la fois aux ressources du secteur, mais en même temps à l'ouverture aux marchandages directs et isolés avec les concurrents dans l'accès aux ressources, tout en participant aux échanges "globaux" et transversaux de la concertation.

---

<sup>199</sup> Entretien du 22/11/05, Castellane.

<sup>200</sup> Entretien chargé de mission CCI, 12/04/06, Manosque.

- La coupure quasi-totale. Elle repose sur deux postures totalement opposées : d'un côté l'ignorance, non pas de la démarche de concertation, mais sur son contenu (les professionnels du tourisme en général), d'un autre côté sur une connaissance bien trop grande des implications néfastes possibles pour le secteur d'une implication dans le processus de concertation (voir la SCP).

Autrement dit, les usages des lieux officiels de concertation et de gestion des conflits d'usage des ressources naturelles sont variés. Premièrement, les porteurs de SAGE peuvent être eux-mêmes des outils de contre-pouvoir territorialisés des acteurs structurants. La création des lieux de concertation est elle-même à replacer dans le contexte spécifique de la configuration socio-administrativo-politique du territoire concerné. Dans le cas du Verdon, une alliance plus ou moins obligée et explicite entre administrations (ici Agence de l'eau) et élus (communes) devait contrecarrer la toute puissance d'EDF. Deuxièmement, le SAGE et sa CLE peuvent être l'objet de stratégies de "mise pour voir" si quelque chose est gagnable dans le jeu. EDF, la CCI et certains professionnels du tourisme, entrent dans la catégorie de ces acteurs ubiquistes qui usent de ce lieu transversal pour avancer dans leurs intérêts et gérer de manière "adhocratique" les conflits intransigeants (débits d'eau par exemple, voir plus haut) hors de l'arène globale de concertation car ils auraient tout à y perdre en y discutant leurs usages respectifs de l'eau. Mais, ils ont au contraire tout à gagner dans les canaux sectoriels de négociation (convention EDF/prestataires services activités eaux vives).

Enfin, deux questions se posent auxquelles nous ne sommes pas en mesure de répondre à l'heure actuelle mais qui peuvent faire l'objet d'investigations futures :

- Dans quelles mesures la concertation « globale », même amputée ou plus exactement parce qu'amputée, telle nous l'avons décrite, n'est-elle pas en fait le moteur des négociations et médiations parallèles et parallèle ?
- La concertation officielle est-elle en mesure, sur le long terme, de rapatrier les réflexes sectoriels et les intérêts particuliers dans le lieu initialement prévu pour gérer transversalement leurs conflits ?

Car n'oublions pas que ces procédures de concertation sont jeunes dans un pays dont la tradition de *policy making* est experte et autoritaire. Leur importation est affaire d'apprentissages et d'usages qui ne gagneront les pratiques des acteurs que sur le temps long. Ceci étant dit, alors même que la politique de l'eau en France a inauguré en matière de transversalité dans la gestion de cette ressource naturelle, devant les préceptes partenariaux du label développement durable, il semble que les années d'apprentissage ne permettent pas d'augurer des lendemains partenariaux chantants. L'adhocratie des processus demande une retenue analytique face aux sirènes de la gouvernance. La transversalité est bel et bien contrariée par les chemins qui lui sont contigus et parallèles.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Cette enquête est partie de l'hypothèse générale suivant laquelle l'élaboration localisée des politiques de développement durable offre des espaces disponibles pour des recompositions dans les manières de faire et de concevoir l'action publique. Recomposition des jeux d'acteurs, intégrés suivant des modes plus coopératifs et transversaux, et moins tournés vers l'organisation des intérêts sectoriels ; mais aussi renouvellement des pratiques professionnelles par l'engagement des acteurs locaux dans l'exploration de méthodes d'intervention et l'apprentissage de nouveaux savoir-faire.

Dans quelle mesure cette hypothèse est-elle vérifiée par notre enquête ? La comparaison entre les terrains livre des résultats contrastés, qui se laissent difficilement résumer dans une conclusion générale. Tout au plus peut-on souligner le caractère très partiel et précaire des recompositions observées.

### Les recompositions contrariées des jeux d'acteurs

La principale contribution des politiques de développement durable aux transformations des jeux d'acteurs découle des situations de cohabitation contrainte qu'imposent ses instruments : CLE, SAGE, PADD, DOCOB, etc. La constitution d'arènes, plus ou moins durables et institutionnalisées, crée des situations de face-à-face inédites entre les participants, ce qui a pour double conséquence, d'une part, de faire évoluer les rapports de force entre acteurs locaux, d'autre part et surtout, de faire entrer dans une démarche partenariale et négociée des acteurs dont la contribution à la gestion territoriale passait par la constitution de liens privilégiés avec les élus ou les représentants locaux de l'Etat.

Sur le premier point, celui d'un relatif pluralisme des espaces de confrontation ouverts par les dispositifs de développement durable, on retiendra essentiellement le rôle accru des associations d'usagers, à qui les dispositifs concertés offrent une incontestable tribune, dès lors qu'ils ne se résument pas à la mise en scène de leaderships locaux (comme c'est souvent le cas lors de l'élaboration des PLU). A défaut de mettre en équivalence les capacités d'influence des participants – *a fortiori* lorsque l'un d'entre eux, comme EDF dans le Verdon, domine fortement le jeu –, les instances de concertation rendent plus visibles les acteurs associatifs, accréditent auprès du public leur capacité proposer des solutions alternatives et publicisent enfin leurs arguments. Autant d'éléments qui contraignent les principaux gestionnaires, sinon à modifier sensiblement leurs pratiques, du moins à justifier le refus d'en changer. Mais les associations ne sont pas les seules bénéficiaires de la relative ouverture du jeu. De l'élaboration des PLU sortent incontestablement renforcées les intercommunalités, même quand elles n'en ont pas formellement la compétence. La contrainte, au moins théorique, d'alignement des documents d'urbanisme locaux sur les schémas et les plans (SCOT, PLH) communautaires leur ouvre un espace de négociation qui leur permet d'exercer une autorité proche de celle des services départementaux de l'Equipement en milieu rural. Cette introduction, même timide, de l'acteur intercommunal dans la maîtrise et la programmation de l'urbanisation rend ainsi beaucoup plus problématique l'expression d'une vision univoque du développement local. Notons enfin le rôle accru des DDAF, à qui la maîtrise d'ouvrage de l'élaboration des DOCOB a permis d'élargir l'éventail de leurs interventions, au moment où l'Etat local cherche à se positionner dans la gestion concertée des territoires.

Ce dernier point nous amène à évoquer brièvement la question des partenariats élargis. Ce n'est pas une contribution marginale des dispositifs concertés de développement durable que d'avoir permis aux acteurs impliqués dans l'action publique locale de sortir – souvent à leur insu – des liens de proximité qu'ils entretenaient, de manière privilégiée et surtout peu transparente, les uns avec les autres. On a ainsi vu, dans le cas de Natura 2000, les

gestionnaires publics de forêts (ONF), traditionnellement proches des chasseurs, se rapprocher des associations de défense de la nature, cependant que l'administration régionale de l'Environnement parcourait le chemin inverse, par l'intermédiaire de ses opérateurs. Reste que ces rapprochements sont loin de fragiliser les communautés de politiques publiques que forment, par exemple, les milieux écologistes ou forestiers. Les cas étudiés ici, et particulièrement celui du Verdon, témoignent tous de la densité des échanges parallèles que continuent d'entretenir les acteurs engagés dans une action collective, justifiés par des intérêts financiers communs, des liens institutionnels ou, plus largement, l'appartenance à un même milieu d'action. C'est sans doute là une des principales limites à l'action concertée.

Il convient en effet de souligner le caractère très relatif des transformations observées. Les partenariats mis en œuvre se heurtent à la difficulté récurrente d'impliquer les milieux économiques, dont la participation, quand elle existe, va rarement au-delà d'une logique de représentation. Les chambres d'agriculture, de commerce, ainsi que les associations professionnelles sont assez généralement mobilisées (c'est le cas sur les sites Natura 2000, mais aussi dans le Verdon), sans être toujours en mesure d'entraîner avec elles les milieux qu'elles sont censées représenter. Les cas d'implication individuelle restent marginaux, et souvent limités à des questions très ponctuelles, à l'exception bien sûr des très grandes entreprises, à caractère public le plus souvent. L'absent le plus manifeste des partenariats mis en place reste cependant l' élu. Les dispositifs de développement durable et les préceptes qui les animent sont dans un grand nombre de cas perçus comme étrangers aux initiatives locales : c'est vrai sur l'ensemble des terrains étudiés, à une exception près, celle de la montagne Sainte-Victoire, là où c'est précisément un élu qui est à l'origine, sinon du dispositif, du moins de son déclenchement. Hors de ce cas de figure, les instruments d'intéressement mis en place échouent dans leur entreprise dès lors qu'ils ne sont pas assortis d'incitations financières. Cette absence, paradoxale pour une démarche justifiée par la décentralisation des pouvoirs, fragilise les accords de gestion négociés localement : d'une part, parce que leur légitimité est toujours suspendue à l'assentiment du politique, d'autre part, parce que le devenir de ces accords reste aléatoire, à défaut d'un engagement ferme des élus à les rendre opérationnels.

Des difficultés de même ordre pèsent sur les actions concertées. En pratique – les cas de PLU le montrent bien –, les outils de concertation déployés sont tantôt réduits à des exercices formels, n'obéissant pas à d'autres enjeux que celui de la communication de projet, tantôt fortement investis par les élus, en principe le maire, mais au prix d'une personnalisation des échanges. Ceci, tout au moins, lorsque le responsable du projet est aussi l'animateur de la concertation. La confusion des maîtrises d'œuvre et d'ouvrage laisse peu de place au débat, ne suscitant rien d'autre que des réactions contrastées, d'indifférence ou d'interpellation virulente. Les arènes plus institutionnalisées de concertation et/ou les situations de maîtrise d'ouvrage fragmentée semblent laisser davantage d'opportunités à l'expression pluraliste des points de vue. Mais, outre les difficultés évoquées plus haut au sujet des partenariats (faible participation des acteurs économiques, absence des élus), elles sont elles aussi l'objets de tensions et de contradictions qui freinent leur capacité à produire une vision intégrée du territoire. Tout d'abord, la présence d'un ou plusieurs acteurs dont l'assentiment conditionne l'issue de la démarche reste un handicap difficilement surmontable : la défection de l'un d'entre eux (par exemple, la société du Canal de Provence dans le Verdon) discrédite la concertation ou la rend *a minima* peu efficace, cependant que leur implication biaise les échanges en limitant les enjeux de la discussion. Cette situation est aussi vraie entre les différents segments de l'Etat : les comptes rendus de réunion sur l'un des sites Natura 2000 témoignent de la difficulté des DIREN à rallier au développement durable le « noyau dur » des services déconcentrés : DRIRE, DDE et DDAF, fortes d'un important soutien de la préfecture, des notables politiques et des milieux économiques locaux. En ce cas, se multiplient les négociations parallèles, qui rendent à la fois peu crédibles et légitimes les velléités démocratiques des instances formelles de concertation.

En bref, la concertation a du mal à compenser les configurations fortement dissymétriques. Il faut ensuite noter, et c'est un autre paradoxe, le caractère finalement sélectif d'instruments dont la vocation est de soumettre au débat les enjeux d'aménagement : dans le cas des PLU, et plus encore dans celui du Verdon, le développement durable apparaît comme une thématique « experte », que les outils de concertation mis en place ont bien du mal à faire partager au-delà du cercle des techniciens acquis à cette cause et collectivement reconnus dans leur capacité en traiter.

### **Le renouvellement marginal et précaire des pratiques professionnelles**

La diffusion des préceptes du développement durable, et singulièrement celui de la concertation, crée des situations de travail inédites qui sont autant d'épreuves personnelles pour ceux qui les vivent. C'est particulièrement vrai des techniciens, sur lesquels s'est essentiellement concentrée cette enquête. Le désengagement des élus, dont on a vu plus haut qu'il était une limite au partenariat, oblige les techniciens des collectivités ou des structures *ad hoc* d'animation à s'engager dans des voies qui les exposent à des situations inédites : répondre aux interpellations du public, servir d'intermédiaire avec les services de l'Etat, assurer la médiation entre associations rivales ou opposées, intéresser les élus, éviter les conflits, etc. En bref, les techniciens se voient contraints d'entrer bien malgré eux « en politique » par le biais d'arènes dont la dimension civique, bien que déniée par des acteurs en situation de porte-à-faux vis-à-vis des élus locaux, apparaît tangible dans bien des cas étudiés.

Reste à savoir jusqu'où les voies explorées par les acteurs impliqués dans les dispositifs observés dans cette enquête sont, d'une part, susceptibles d'être reconnues et valorisées par leur corps ou institution d'appartenance, d'autre part, diffusables et diffusées à d'autres échelles qu'individuelle ou collective, celle du réseau, du groupe de travail réflexion, etc. Sur les terrains observés, les retombées institutionnelles de ces apprentissages ne sont certes pas négligeables : renforcement, voire création d'un service « Environnement », sensibilité accrue à la préservation des espèces et des habitats, notamment dans les milieux du tourisme, de l'exploitation agricole et de la gestion forestière, production ou mise à jour de données sur les sites concernés, échange et diffusion d'expériences, notamment par le jeu des mutations, etc. Dans la plupart des cas étudiés, à l'exception de ceux dont les procédures sont dominées par un acteur institutionnel (le maire, dans l'élaboration des PLU), les exemples ne manquent pas d'innovations organisationnelles, qu'elles soient très concrètes, comme celle des « écocardes » dans le Verdon, ou qu'elles se calent sur des formes plus éprouvées par l'administration, comme la création d'un outil de veille ou de capitalisation.

|

Restent de nombreux éléments qui rendent éminemment précaires tous ces apprentissages. Celui, tout d'abord, du statut des techniciens en charge des ces dispositifs : à l'exception de ceux mobilisés pour l'élaboration des PLU, les autres sont le plus souvent de jeunes recrues et/ou des chargés de mission recrutés sur un poste contractuel avec l'aide des crédits alloués au dispositif qu'ils animent. Leur position, marginale ou fragile dans la structure, ne leur offre que rarement le temps et les ressources nécessaires pour initier des changements dans l'institution qui les emploie. Un autre élément mérite d'être souligné, c'est le caractère souvent provisoire et/ou aléatoire des montages juridiques et financiers liés à la contractualisation. La crainte, souvent justifiée, d'une diminution, voire d'une interruption des crédits alloués aux institutions locales pour l'impulsion de démarches concertées encourage des engagements sur le court terme, contradictoires avec les impératifs d'une gestion durable du territoire, mais surtout peu propices à l'institutionnalisation des démarches. On peut enfin s'interroger sur les sanctions professionnelles, en terme de carrière, des expériences d'animation vécues par les participants. L'engagement des techniciens aux marges de leur profession est-il une ressource valorisable ? Seule une enquête par

questionnaire, conduite à une échelle d'analyse dépassant de très loin celle de la monographie, pourrait établir si, oui ou non, les démarches exploratoires mises à jour dans cette enquête seraient susceptibles de déboucher sur des trajectoires professionnelles ascendantes, connaissant ainsi une première forme de stabilisation.

Travailler sur des projets territorialisés dans un contexte d'institutionnalisation de pratiques liées au développement durable semble au final être une posture adéquate pour poser la question de savoir si nous sommes au « milieu du gué » de transformations profondes dans les façons de faire et de penser les politiques publiques ou si, à l'inverse, la « dépendance du sentier » offre encore suffisamment d'espaces aux intérêts et pratiques sectoriels pour se perpétuer.

## BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUD L., LE BART C., PASQUIER R., dir. (2005), « Les idéologies émergentes des politiques territoriales », Sciences de la sociétés, n°65
- BADIE B. (1992), L'Etat importé, Paris, Fayard
- BARRAQUE B. (1995), Les politiques de l'eau en Europe, Paris, La Découverte, 1995
- BARRAQUE B. (2003), « Les services publics de l'eau en France et en Europe », dans PUMAIN D., MATTEI, M.F., Données urbaines, tome 4, Edition Anthropos, collection « Villes », 2003
- BENZ A., BERLIN B. (1999), « The europeisation of regional policies : patterns of multi-level governance », in Journal of European Public Policies, June, pp. 329-248.
- BONACORSI G. (2002), « Esprit de la loi SRU et enjeux de la gouvernance », Revue Territoires, n° 424, janvier
- BRUN A. (2003), « Aménagement et gestion des eaux en France : l'échec de la politique de l'eau face aux intérêts du monde agricole », VertigO. La revue en sciences de l'environnement sur le web, Vol. 4, n° 3, décembre
- CHEVALLIER J. (2003), L'Etat post-moderne, Paris, LGDJ
- CORCUFF P., LAFAYE C. (1996), « Service public et logique marchande. Tensions et Redéfinitions dans une Direction Départementale de l'Équipement, in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), Le service public en recherche. Quelle modernisation ?, Paris, La Documentation française, pp. 285-295.
- CROZIER M., THOENIG J.-C. (1975), « La régulation des systèmes organisés complexes », Revue Française de Sociologie, vol. 16, n°1, pp. 3-32.
- DUBOIS J., MALJEAN-DUBOIS S., dir. (2005), Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales, Paris, La Documentation française
- DUBOIS V. (1999), La vie au guichet, Paris, Economica.
- DURAN P., THOENIG J.-C. (1996), « L'Etat et la gestion publique territoriale », Revue française de science politique, vol.46, n°4, pp. 580-623.
- EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E. (1996), « Les agents des services publics à l'épreuve des usagers », in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), op. cit., pp. 297-311.
- GAUDIN J.P. (1997), Les nouvelles politiques urbaines, Paris, PUF
- GAUDIN J.-P. (1999), Gouverner par contrat, Paris, Presses de Sciences Po.
- GAXIE D. (1997), Luttres d'institutions: Enjeux et contradictions de l'administration territoriale, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques
- GREMION P. (1976), Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français, Paris, Le Seuil.
- IGA (2004), Université Joseph Fourier, Géo+, Contre Champ, octobre
- INUDEL Rhône-Alpes (2001), « Politiques d'Aménagement du territoire et développement urbain. Gouvernance, projets de territoire, complexité territoriale. Bilan de recherche », septembre
- JACQUOT S., WOLL C. (2004), Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes, L'Harmattan.
- JOBERT A. (1998), « L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général », Politix, 42, pp. 67-92.

- JOLLIVET A. (2002), De la Décentralisation à la Solidarité et au Renouveau Urbain, Architecture et urbanisme, <http://www.a.roots.org/notebook/article49.html>
- KHOLER-KOCH B, LARAT F (2000), « La dissémination du modèle communautaire de gouvernance comme processus d'adoption et d'adéquation », Politique européenne, n°2, pp. 87-106.
- LASCOUMES P. (1994), L'éco-pouvoir, environnements et politiques, Paris, La Découverte.
- LASCOUMES P. (1996), « Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage » : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », in CURAPP, La gouvernabilité, Paris, PUF, pp. 325-338.
- LASCOUMES P. et LE BOURHIS J.-P. (1997), L'environnement ou l'administration des possibles. La création des Directions Régionales de l'Environnement, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- LASCOUMES P., LE BOURHIS J.-P. (1998), « Le bien commun comme construit territorial. Identité d'action et procédures », Politix, n°42.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (2005), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po.
- LASCOUMES P., VALLUY J. (1993), « Les activités publiques conventionnelles (APC) : un nouvel instrument de politiques publiques ? L'exemple de la protection de l'environnement », Sociologie du travail, n°4.
- LASSERRE F. (2003), Eaux et territoires. Tensions, coopérations et géopolitique de l'eau, Presses de l'Université du Québec
- LE SAOUT R., SAULNIER J.-P., dir. (2002), L'encadrement intermédiaire. Les contraintes d'une position ambivalente, Paris, L'Harmattan.
- MASSARDIER G. (2003), Politiques et action publiques, Paris, Armand Colin
- MICHEL L. (2003), Les industriels, l'environnement et la négociation de l'action publique. Le cas de l'activité cimentière, Thèse de doctorat en science politique, Université Montpellier I.
- MOQUAY P. (2002), « L'évaluation des politiques publiques. La question des objectifs », Journée du 12/03/02, Rapports d'étude CERTU, Cahier n° 4 « Qu'est-ce qu'une politique publique? »
- OLIVE M., OPPENHEIM J.-P. (2001), « La communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain » in F. Baraize et E. Négrier, L'invention politique de l'agglomération, (eds), Logiques politiques, l'Harmattan.
- OLIVE M. (2004), « Des techniciens face à l'intégration communautaire. Etude sur le transfert municipal vers la communauté urbaine de Marseille », in LE SAOUT R., MADORE F., (dir.), Les effets de l'intercommunalité, Rennes, PUR, pp. 109-126.
- OLIVE M. (2005), « Quand les techniciens sortent du bois. Les services de l'Etat et leurs opérateurs dans la gestion concertée des territoires », in DUBOIS J., MALJEAN-DUBOIS S. (dir.), Natura 2000. De l'injonction européenne aux négociations locales, Paris, La Documentation française, pp. 182-224.
- PASQUIER R. (2002), « Quand l'Europe frappe à la porte des régions. Européanisation et mobilisations régionales en France et en Espagne », Politique européenne, n°7, p. 159-177
- PERREAU E. (2002), SRU : le paradoxe d'une loi pour plus de démocratie, Revue Territoires n° 424 janvier 2002.
- PUCA (2003), « Projets urbains et développement durable. Aménager et gérer les espaces verts ou naturels pour accompagner la croissance des villes : un enjeu de gouvernance urbaine », Complément à la recherche GREENSCOM. Rapport final, juin

- REIGNER H. (2002), Les DDE et le politique, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques.
- ROUBAN L. (1994), Les cadres supérieurs de la fonction publique et la politique de modernisation, Paris, La Documentation française.
- ROUBAN L. (1996), « Les cadres supérieurs de la fonction publique face à la modernisation », in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), op. cit., pp. 141-151.
- RUEGG J. (2003), Développement durable: enjeux pour la pratique de l'aménagement du territoire, dans « Développement durable et aménagement du territoire » sous direction A. Da Cunha et J. Ruegg- Presses polytechniques et universitaires romandes.
- RUI S.(2004), La démocratie en débat : les citoyens face à l'action publique, Paris, Armand Colin
- SMETS H. (2003), « La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance : réglementation sociale d'un bien économique dans un esprit de solidarité », VertigO. La revue en sciences de l'environnement sur le web, Vol. 4, n° 3, décembre
- TROM D (1999), « De la réfutation de l'effet NIMBY considéré comme une pratique militante. Notes pour une approche pragmatique de l'activité revendicative », Revue française de science politique, vol. 49, n°1, pp. 31-49.
- WARIN P. (1993), « Les relations de service comme régulation », Revue française de sociologie, vol. 34, pp. 69-95.
- WELLER J.-M. (1996), « Face à l'utilisateur ou la cuisine du bureaucrate. Ethnographie d'un processus de traduction », in GREMION C., FRAISSE R. (dir.), op. cit., pp. 213-229.

## TABLE DES MATIÈRES

Sommaire .....	2
Introduction générale.....	3
Hypothèses de travail : le « développement durable » comme label, comme nouvel espace de jeux socio-politiques, et comme objet d'usages et d'appropriations multiples .....	3
L'enquête : comparaison entre projets territorialisés en cours d'élaboration .....	5
Milieu du gué ou perpétuation ?.....	6
Méthodologie.....	7
La coordination des trois équipes .....	7
Les étapes de la recherche.....	7
Choix du terrain et méthodologie de l'enquête sur Natura 2000.....	9
Choix du terrain et méthodologie d'enquête sur les PLU .....	10
Choix du terrain et méthodologie de l'enquête sur les conflits d'usage de l'eau .....	11
I LA TRANSVERSALITE, LEVIER DES APPRENTISSAGES INSTITUTIONNELS ? .....	13
1. Concerner, animer, débattre : l'apprentissage de nouveaux rôles.....	15
1.1. Des mutations dans les pratiques professionnelles .....	15
1.2. Le partenariat public/privé au concret : inventer les règles de la coopération .....	17
1.3. S'engager dans l'arène. L'animation comme épreuve de soi.....	19
2. De l'application des normes techniques à la production de sens : l'implication des techniciens dans la gestion territoriale .....	21
2.1. La traduction locale des normes environnementales : entre légitimation de l'action publique et production de sens.....	21
2.2. Amortir les tensions et les contradictions institutionnelles.....	25
2.3. Bricoler des justifications : les techniciens, artisans des compromis locaux.....	28
II LA TRANSVERSALITE, REVELATRICE DES RECOMPOSITIONS D'ACTEURS ? .....	31
Présentation des terrains : le contexte des procédures d'élaboration des PLU .....	36
Caddi : un territoire sous pression .....	36
Coucou : une petite commune avec un enjeu d'exemplarité .....	39
Lacote, un PLU entre enjeux communaux et communautaires .....	42
1. La relation avec le public : une concertation mise à distance du reste de la procédure.....	44
1.1. La tentation de concertation purement formelle .....	44
1.2. Une fenêtre de tir de courte durée .....	45
1.3. Le public dénigré .....	46
1.4. Le Maire aux commandes .....	46
2. Le couple élu – technicien : le technicien comme interprète de la notion de développement durable .....	48
2.1. Description des rapports élus-techniciens : un effet vases communicants.....	49
2.2. Le technicien comme mobilisateur de l'élu dans les démarches de développement durable .....	51
2.3. Des enjeux locaux structurants des rapports élus-techniciens : .....	53
2.4. La concertation comme interface entre l'élu et le technicien ? .....	56

3. Observation des relations entre les acteurs institutionnels du processus d'élaboration des PLU : le poids des projets de territoires et des réseaux techniciens .....	58
3.1. Les rapports inter-institutionnels .....	58
Les positionnements des acteurs institutionnels dans l'élaboration des PLU : des modes et des degrés d'engagement variés .....	59
Le projet de territoire, document de référence et ressource argumentaire dans les échanges durant le processus d'élaboration du PLU .....	66
3.2. Le Cadre des rapports inter acteurs .....	69
Réseau thématique et espaces formels de rencontres institutionnelles .....	69
L'invention de nouvelles "hiérarchies" et divisions institutionnelles .....	72
Les discussions institutionnelles .....	77
Conclusion intermédiaire .....	80
 III. LES CHEMINS CONTIGUS ET PARALLELES A LA TRANSVERSALITE .....	 82
1. Objectifs, problématique et terrain de recherche .....	84
1.1. Problématique : le label développement durable ouvre un jeu socio-politique sur les territoires .....	84
Diffusionnisme international de la gestion territorialisée et durable de l'eau .....	84
Le « développement durable » : ouverture d'un espace d'action et jeu d'usages différenciés .....	85
1.2. Le terrain d'enquête : la gestion transversale des conflits d'usage des eaux du Verdon autour des enjeux touristiques .....	86
Le Parc Naturel Régional du Verdon : un outil de gestion transversale et intégrée de l'eau ....	86
Le terrain d'investigation : les conflits d'usages de l'eau entraînés par les activités touristiques dans le « moyen Verdon » .....	87
2. Une logique d'éclatement institutionnel propice à une gestion « adhocratique » des conflits d'usage de l'eau .....	89
2.1. Concertation « globale », « système expert » et acteur dominant : la concertation comme enjeu de contrôle .....	91
Un « système expert » ouvert à l'importation de « raisons pour agir » mais fermé à certains usagers .....	91
Une concertation mobilisée comme outil de contrôle d'EDF et aux mains d'une institution mal insérée dans le système politico-administratif local .....	93
2.2 La production électrique comme activité dominante et indépendante qui organise ses propres régulations : négociations parallèles et accords directs .....	94
EDF : un acteur dominant à la posture ubiquiste .....	94
Des négociations parallèles avec les professionnels du tourisme .....	95
2.3 L'industrie du tourisme comme secteur dépendant qui protège et régule ses intérêts .....	96
Le cas des stations d'épuration des campings de bord de Verdon : négociations contigües et processus d'accord diffus .....	96
Le cas des « barrages » construits par les touristes : médiations parallèles routinisées .....	100
2.4 L'« adhocratie » et ses types de passeurs .....	101
Conclusion .....	103
 Conclusion générale .....	 105
 Bibliographie .....	 109
Table des matières .....	112
Liste des tableaux, schémas et encadrés .....	114
Liste des annexes .....	115
Annexe I - Liste des entretiens et observations .....	116
Annexe II - Documents consultés .....	120
Annexe III - Liste des institutions représentées dans la Commission Locale de l'Eau du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du Verdon .....	123
Annexe IV – Présentation simplifiée de la démarche « natura 2000 » .....	125
Annexe V – Le vocabulaire de « natura 2000 » .....	126

## LISTE DES TABLEAUX, SCHÉMAS ET ENCADRÉS

### INTRODUCTION

Pourquoi la région PACA ?	p.8
---------------------------	-----

### I LA TRANSVERSALITE, LEVIER DES APPRENTISSAGES INSTITUTIONNELS ?

« Natura 2000 se fera sous le pilotage des élus »	p.19
Une démarche globale de protection le plateau de l'Arbois	p.22
Le périmètre de l'Etoile. Chronique d'une négociation	p.27

### II LA TRANSVERSALITE, REVELATRICE DES RECOMPOSITIONS D'ACTEURS ?

La procédure d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme	p.32
Monsieur H.F., Maire de Caddi	p.37
Monsieur P., technicien au service urbanisme de Caddi	p.38
Monsieur C., adjoint au Maire délégué à l'urbanisme de Caddi	p.38
M.C., adjoint à l'urbanisme de Coucou	p.41
M. M. technicien chargé de l'élaboration du PLU à la communauté urbaine de Marseille	p.43
Les deux intercommunalités	p.61
M.M., directeur de l'Agence d'Urbanisme du Pays d'Aix	p.63
Tableau récapitulatif des acteurs de l'élaboration des PLU	p.66
Note sur le projet de territoire comme tiers médiateur	p.68

### III. LES CHEMINS CONTIGUS ET PARALLELES A LA TRANSVERSALITE

Tableau des modes « adhocratiques » de gestion des conflits d'usages de l'eau	p.89
Structure territorialisée, fragmentée, fermée, et « adhocratique » de la gestion de l'eau dans le Verdon	p.90

## **LISTE DES ANNEXES**

Annexe I Entretiens et observations menées sur le terrain

Annexe II Documents consultés

Annexe III Liste institutions Verdon

Annexe IV Vocabulaire Natura 2000

Annexe V Procédure Natura 2000

## **ANNEXE I - LISTE DES ENTRETIENS ET OBSERVATIONS**

### **Liste des entretiens enquête Natura 2000**

Un noyau d'acteurs, formellement et professionnellement impliqués dans la procédure Natura 2000 sur les sites étudiés, nous a servi de référent tout au long de cette enquête. Ces personnes nous ont ouvert de nombreux contacts et, surtout, donné accès à l'ensemble de leurs archives et dossiers en cours qui constituent la matière première essentielle de cette enquête. Elles ont aussi accepté de se soumettre, à plusieurs reprises, à de longs entretiens, enrichis de discussions informelles. Que toutes ces personnes soient ici remerciées pour leur confiance et leur disponibilité (1). D'autres entretiens, plus classiques, et de type semi-directifs, ont été conduits auprès d'un petit échantillon d'acteurs politiques, administratifs et associatifs, plus ou moins impliqués, ou anciennement impliqués, dans le dispositif Natura 2000, y compris sur le mode de la contestation (2). Un troisième cercle d'acteurs a, enfin, été sollicité, de manière plus informelle, au gré des situations d'observation et des rencontres occasionnées par les nombreux déplacements sur le terrain. Il n'en sera pas fait mention ici.

#### **1) Acteurs « ressource »**

- - Philippe Bayen, chargé de mission natura 2000, DDAF 13, service des Espaces naturels et de l'Aménagement du territoire
- - Isabelle Mas-Colin, chargée de mission Natura 2000, responsable de l'Unité Spécialisée Gestion patrimoniale et Durable, Office National des Forêts (ONF), Agence Interdépartementale des Bouches-du-Rhône-Vaucluse
- - Marc Verrecchia, chargé de mission Natura 2000, responsable scientifique, service Environnement, Grand site Sainte-Victoire (syndicat mixte départemental)

#### **2) Entretiens semi-directifs**

- - Marc Beauchain, responsable du service des Espaces naturels et de l'Aménagement du territoire, Direction Départementale de l'Agriculture de la Forêt (DDAF), Bouches-du-Rhône
- - Gilles Pipien, ancien DIREN-PACA
- - Jean-Marc Gleizes, ancien chargé de mission Natura 2000, aujourd'hui responsable du service Evaluation, DIREN PACA
- - Thierry Pennec, directeur général adjoint à l'Environnement et au cadre de vie, communauté d'agglomération du Pays d'Aix
- - Monique Bercet, présidente de l'association de protection de l'environnement l'Assenemce (Nord-Est marseillais, massifs du Garlaban et de l'Etoile)
- - Antoinette Guillen, fondatrice et ancienne présidente de l'Assenemce
- - Céline Plisson, membre du collectif associatif Convergence Ecologique du Pays de Gardanne (CEPG)

- - Jean Le Pesq, Président de l'Association de Défense de l'Environnement, de la Qualité de Vie et du Patrimoine de Simiane-Collongue (commune de la chaîne de l'Etoile)
- - association riverains Cabriès-Callas Lac du Réaltor
- - Hervé Fabre-Aubrespy, maire de Cabriès
- - Jacky Gérard, conseiller général, délégué aux forêts
- - Jean-Pierre Saez, maire de Venelles, conseiller communautaire délégué à l'Environnement (communauté d'agglomération du Pays d'Aix)
- - Jean-Louis Turcan, maire de La Roque d'Anthéron, conseiller communautaire délégué à la Préservation de la faune et de la flore

### **Liste des entretiens réalisés sur les terrains PLU**

- E.M., directeur de l'AUPA
- M.B., ancien architecte conseil de Coucou
- M.B., Président du Comité d'Intérêts de Quartier (CIQ) de Coucou
- M.P, Bureau d'étude en charge de l'élaboration du PLU de Coucou
- M.C, technicienne urbanisme, Coucou
- A.F., Maire de Coucou
- S.M. et Y.R., chargés de mission, CPA
- D.C, Président d'une association de riverains à Caddi
- J.C., Adjoint à l'urbanisme de Caddi
- S.P., technicien urbanisme de Caddi
- J.L., chef de service urbanisme de Lacote.
- H.F., maire de Caddi
- L.K., chargé de territoire, DDE 13
- M.M., technicien en charge du PLU de Lacote à la CUM MPM
- N.G, chargé de territoire DDE 13
- N.M, adjoint au maire délégué à l'urbanisme de Lacote
- S.B, chargée de mission d' un bureau d'étude en charge de l'élaboration du PLU de Lacote
- P.B. technicien, service Urbanisme, économie et aménagement au Conseil général des Bouches-du-Rhône
- M.R, chargée de Mission au Conseil général des Bouches-du-Rhône.

### **Liste des observations sur les PLU**

- Réunion de présentation du zonage de Coucou devant le conseil municipal, le 2 novembre 2004
- Réunions des Personnes Publiques Associées de Coucou, le 20 décembre 2004
- Réunions des Personnes Publiques Associées de Coucou, le 26 janvier 2005
- Réunions des Personnes Publiques Associées de Coucou, le 8 décembre 2005

### Liste des entretiens sage :

- Luc Courtil, coordinateur des Ecogardes, Parc du Verdon, Moustiers-Sainte-Marie, le 13/12/05
- Corinne Guin, Chargée de mission Eau, Parc du Verdon, Moustiers-Sainte-Marie, les 10/01/05 et 13/12/05 et 13/04/06
- Elizabeth Castoriano, directrice camping Gorges du Verdon, Conseillère municipale de Castellane, Présidente départementale de la Fédération Nationale des Industries de l'Hôtellerie de Plein Air (FNIHPA), Castellane, les 09/11/05 et 22/11/05
- Mohamed Sebia, chargé de mission environnement, CCI Alpes-de-Hautes-Provence, Manosque, 13/04/06
- Directeur camping Frédéric Mistral, Castellane, 09/11/05
- Directeur camping Chasteuil Provence, Castellane, 10/11/05
- Directeur camping Calme et Nature, Castellane, 09/11/05
- Directeur camping International, Castellane, 10/11/05
- Directrice de l'office du tourisme de Castellane, 09/11/05

## **ANNEXE II - DOCUMENTS CONSULTÉS**

### **Liste des documents consultés pour l'enquête « Natura 2000 »**

- Directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la Conservation des Habitats Naturels ainsi que la Faune et de la Flore Sauvages
- *Guide méthodologique des Documents d'objectifs Natura 2000*, Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998, 144 p.
- Rapport n°309 : mise en œuvre de la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant a conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, Jean-François Le Grand, Sénateur, 1996/1997
- Avis n°86 : projet de lois de finances pour 1998, adopté par l'Assemblée nationale – Environnement, Ambroise Dupont, Sénateur, 1997/98
- Conseil de l'Union européenne, Rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, Bruxelles, 9 janvier 2004, 33 p.
- Classeur de liaison Natura 2000 (document de coordination des acteurs participant à l'élaboration des DOCOB) sur les trois sites Montagne Sainte-Victoire (Forêt de Peyrolles, Montagne des Ubacs, Montagne d'Artigues), Plateau de l'Arbois et Chaîne de l'Etoile-Massif du Garlaban
- Bulletins d'informations édité par le Grand site Sainte-Victoire
- Conventions liant les opérateurs à l'Etat, et plus généralement l'ensemble des pièces administratives, plus ou moins formelles et officielles, liées aux montages juridique et financier du partenariat entre la préfecture et le maître d'œuvre chargé de l'élaboration des DOCOB
- Enquêtes de fréquentation, études naturalistes initiales et complémentaires commanditées par l'opérateur en vue de l'élaboration des DOCOB, ainsi que leurs cahiers des charges respectifs
- Comptes rendus de réunions et bilan des séances de travail des ateliers thématiques mis en place sur les trois sites étudiés en vue de l'élaboration des DOCOB
- Comptes rendus des comités de pilotage et des groupes de travail pour le PIG de l'Arbois
- Tableau de bord de la ZPS du DOCOB Plateau de l'Arbois
- Comptes rendus des réunions de concertation avec les élus et d'information auprès des différents publics
- Délibérations de l'ensemble des conseils municipaux concernés sur les périmètres proposés pour chaque site
- L'ensemble des notes, des documents préparatoires et de synthèse, ainsi que les différentes versions cartographiées des périmètres jusqu'au dessin définitif pour les trois sites étudiés
- L'ensemble des démarches et courriers (papier ou électroniques) archivés dans les dossiers des chargés de mission Natura 2000 (DDAF, ONF, Grand Site Sainte-Victoire)
- L'ensemble de la presse locale de 2000 à 2005

## **Documents consultés sur les terrains PLU**

- Contribution à l'association, DDE 13, Commune de Caddi
- Porter à connaissance, DDE 13, Commune de Caddi
- Données chiffrées sur Caddi, étude de l'AUPA
- Compte-rendu de la commission de suivi du PLU de Caddi du 8 juillet 2004
- Rapport de présentation des révisions simplifiées<sup>1</sup> et 2 du POS de Caddi
- Note de présentation sur l'aménagement du quartier de la gare par une association de riverains de Caddi.
  
- Contribution à l'association, DDE 13, Commune de Coucou
- Porter à connaissance, DDE 13, Commune de Coucou
- Projet d'Aménagement et de Développement Durable de Coucou, dossier de concertation.
- Comptes rendus des réunions d'association 20 décembre 2004 et du 26 janvier 2005
  
- Projet d'agglomération 2020, Ambition volonté dialogue, pour une attractivité renouvelée, édité en juin 2004 par la communauté urbaine Marseille Provence avec l'AGAM.
- Diagnostic territorial préalable au Plan Local d'urbanisme de Lacote,
- Projet d'Aménagement et de Développement Durable de Lacote, juin 2004

## Documents consultés sur les SAGE :

- Bassin Rhône-Méditerranée-Corse, « Eau et aménagement du territoire en Rhône-Méditerranée-Corse, *Guide Technique n°8*, octobre 2003
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Schéma du tourisme durable du Parc Naturel du Verdon*, 2005
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Ecogardes du Parc. Bilan de la saison 2005*, 2005
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Schéma global de gestion du Verdon. Proposition de gestion*, juin 2003
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Schéma global de gestion du Verdon. Usages de la rivière. Etat des lieux*, mai 2002
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Schéma global de gestion du Verdon. Milieux naturels, usages et qualité. Proposition pour un meilleur fonctionnement des milieux aquatiques*, octobre 2002
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Schéma global de gestion du Verdon. Etudes. Etat des lieux. Lot n° 1. Hydrologique et usages*, avril 2002
- Parc Naturel Régional du Verdon, *Inf'Eau*
- SAGE, Commission Locale de l'Eau, *Etat des lieux, document de travail*, décembre 2003
- SAGE, Commission Locale de l'Eau, *Résumé de l'Etat des lieux*, document de travail, octobre 2004
- SAGE, Commission Locale de l'Eau, *Diagnostic*, document de travail, octobre 2004
- SAGE, Préconisations, documents préparatoires aux réunions thématiques de la CLE.
- Comptes-rendus des commissions de la CLE

## ANNEXE III - LISTE DES INSTITUTIONS REPRÉSENTÉES DANS LA COMMISSION LOCALE DE L'EAU DU SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT ET DE GESTION DES EAUX DU VERDON

### 1/ Collège Etat

STRUCTURE REPRESENTEE
DIREN PACA (représentant le Préfet coordonnateur du Bassin RMC)
Préfecture des Alpes-de-Haute-Provence
Agence de l'Eau RMC
MISE 04 / DDAF
MISE 83 / DDAF
MISE 06 / DDAF
MISE 13 / DDAF
DRASS
DRIRE
Direction Régionale de la Jeunesse et des Sports
Camp militaire de Canjuers
Délégation régionale du CSP
EDF Production Méditerranée

### 2/ Collège usagers

TITULAIRE - STRUCTURE REPRESENTEE
Chambre Départementale de Commerce et d'Industrie du Var
Chambre Départementale de Commerce et d'Industrie 04
Chambre Régionale des Métiers
Société du Canal de Provence
Chambre Départementale d'Agriculture du Var
Chambre Départementale d'Agriculture 04
Comité Départemental du Tourisme du Var
Comité Départemental du Tourisme 04
FDPPMA du Var
FDPPMA 04
Fédération Départementale des Chasseurs 04
URVN
Fédération Française de Canoë Kayak

### 3/ Collège des élus

◆ <i>STRUCTURE / ZONE REPRESENTEE</i>
Zone plateau Valensole (04)
Zone lacs et gorges Bas-Verdon (04/83)
Zone du Haut-Verdon (04)
Zone des massifs préalpins (04)
Zone des gorges du Verdon (04/83)
Zone du Haut Pays Varois (83)
Zone du lac de Sainte-Croix-du-Verdon (04/83)
Zone de l'Artuby (83)
Zone d'Andon (06)
Syndicat Mixte des Pays du Verdon (04,83)
Syndicat intercommunal des Trois Vallées (06)
Syndicat du Haut Var pour l'utilisation des Eaux du Verdon (83)
SIVOM du Haut Verdon (04)
SIVU du Verdon (04)
SIVOM Artuby Verdon (83)
Commune de Saint-Paul lez Durance (13)
Communauté de Communes du Moyen-Verdon (04)
Parc Naturel Régional du Verdon
Conseil Régional PACA
Conseil Régional PACA
Conseil Général du Var
Conseil Général du Var
Conseil Général des Bouches-du-Rhône
Conseil Général des Alpes-de-Haute-Provence
Conseil Général des Alpes-de-Haute-Provence
Conseil Général des Alpes Maritimes

## **ANNEXE IV – PRESENTATION SIMPLIFIEE DE LA DEMARCHE « NATURA 2000 »**

Cette présentation s'inspire du *Guide méthodologique des Documents d'objectifs Natura 2000* élaboré par le Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998, p. 14-15.

### *Présentation générale*

C'est le ministère de l'Environnement qui est, en France, chargé de la mise en œuvre des directives européennes Oiseaux (1979) et Habitats (1992). Cette dernière détermine la création d'un réseau écologique communautaire dit « Natura 2000 », constitué par les futures Zones Spéciales de Conservation (ZSC) désignées au titre de la directive Habitats et par les Zones de Protection Spéciale (ZPS) désignées au titre de la directive Oiseaux. Indépendantes l'une de l'autre, ces zones peuvent cependant se chevaucher – comme c'est le cas sur l'un des trois sites de cette enquête : le plateau de l'Arbois.

### *La directive Habitats : les ZSC*

Les gouvernements qui se sont succédés depuis l'adoption de la directive ont, en France, opté pour une démarche contractualisée plutôt que réglementaire. L'appartenance d'un site au réseau Natura 2000 n'implique pas nécessairement de mesure de protection réglementaire ; il devra simplement faire l'objet d'une gestion contractuelle adaptée. Dans la plupart des cas, la ZSC est un espace de cohabitation entre de multiples activités : le « document d'objectifs » (DOCOB) s'efforce d'en assurer la cohérence.

### *Les documents d'objectifs Natura 2000*

Etablis site par site, les documents d'objectifs (DOCOB) correspondent à une conception décentralisée de l'application de la directive Habitats. Ils sont voulus comme un outil d'appropriation locale, par la population et par le politique, d'une démarche qui, dans sa longue phase initiale, a le plus souvent été perçue comme imposée de l'extérieur (par l'Europe, par l'Etat, par les fédérations d'associations écologistes, etc.). L'élaboration des DOCOB repose ainsi sur une démarche concertée, associant sous forme de groupes de travail et d'ateliers thématiques les acteurs individuels et collectifs (habitants, associations d'usagers, agriculteurs, viticulteurs, forestiers, etc.) concernés par la démarche. Sans valeur juridique, ces documents, qui peuvent être transmis pour information à la Commission, constituent, pour les Etats membres qui le souhaitent, une référence pour la préservation de chaque site. Ils pourront, à ce titre, servir de base à la mise en place de mesures de gestion durables contractualisées, réalisées avec l'appui financier des acteurs publics, y compris des collectivités territoriales.

## **ANNEXE V – LE VOCABULAIRE DE « NATURA 2000 »**

### ***Directive « Habitats »***

Directive 92/43 CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages. Elle prévoit la constitution d'un réseau de sites (réseau « Natura 2000 ») abritants les habitats naturels et d'espèces d'intérêt communautaire.

### ***Réseau Natura 2000***

Réseau écologique européen formé par les zones de Protection Spéciales et les Zones Spéciales de Conservation. Dans les zones de ce réseau, les Etats membres s'engagent à maintenir dans un état de conservation favorable les types d'habitats et d'espèces concernés.

### ***Habitats ou espèces d'intérêt communautaire***

Habitats en danger ou ayant une aire de répartition réduite ou constituant des exemples remarquables de caractéristiques propres à une ou plusieurs des 6 régions biogéographiques énumérées à l'annexe I de la directive Habitat (alpine, atlantique, boréale, continentale, macaronésienne et méditerranéenne). Espèces en danger ou vulnérables ou rares ou endémiques, dont la liste est énumérée à l'annexe II de la directive Habitat.

### ***Site d'Importance Communautaire (SIC)***

Un site qui contribue à maintenir ou à rétablir un type d'habitat ou une espèce d'intérêt communautaire dans un état de conservation favorable.

### ***Zones de Protection Spéciale (ZSP)***

Sites désignés par les Etats-membres de l'Union européenne au titre de la directive 79-409/CEE dite directive « Oiseaux ».

### ***Zones Spéciales de Conservation (ZSC)***

Sites désignés par les Etats membres de l'Union européenne au titre de la directive 92-43/CEE dite directive « Habitats ».