

Territorialisation de la politique de l'eau en France : enseignements à partir du cas de la vallée de la Drôme (1980-2013)

Sabine Girard¹
Anne Rivière-Honegger²

¹ Irstea
Unité de recherche développement des territoires de montagne
Centre de Grenoble
BP 76
2 rue de la papèterie
38402 St Martin d'hères
France
<sabine.girard@irstea.fr>

² Université de Lyon
CNRS
UMR 5600 Environnement ville société
18 rue Chevreul
69362 Lyon cedex 07
France
<anne.honegger@ens-lyon.fr>

Résumé

Les dispositifs de contrat de rivière et de schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) font partie des nouveaux modes d'action publique faisant le pari d'un gain d'efficacité par leur territorialisation. L'hypothèse posée est que cette efficacité dépend de la manière dont les acteurs en charge de leur mise en place se saisissent de leurs dimensions à la fois territorialisées et territorialisantes. La démonstration s'appuie sur le cas de la vallée de la Drôme qui offre l'opportunité d'une analyse diachronique sur trois décennies (1980-2013) avec la mise en œuvre de deux contrats de rivière puis d'un SAGE, révisé une fois. Les stratégies territoriales successives déployées par les gestionnaires de l'eau sont analysées à partir de l'étude d'un corpus de discours et de pratiques regroupant des documents de projets, des comptes rendus de réunions et des entretiens semi-directifs. Les résultats de la recherche portent sur la compréhension des mécanismes de la territorialisation de la politique de l'eau et des conditions de son efficacité. Ils soulignent l'importance du couplage des champs d'action de la gestion environnementale et du développement territorial et amène à discuter le rôle des intercommunalités en la matière.

Mots clés : aménagement de bassin versant ; aménagement du territoire ; gestion des eaux ; politique de l'environnement.

Thèmes : eau.

Abstract

Regionalization of the water policy in France: Learning from the case of the Drôme Valley (1980-2013)

River contracts and water development and management schemes (schémas d'aménagement et de gestion des eaux, or SAGE) are characteristic of a new approach taken by public authorities to improve efficiency by applying a policy of regionalization. The hypothesis is that the environmental efficiency of these local water management provisions depends on the degree to which the actors responsible for their implementation understand that they are at once regionalized and regionalizing. The article focuses on the empirical case of the Drôme Valley, which offers a diachronic perspective of the implementation of two River Contracts and a SAGE covering three decades (1980-2012) and all currently under revision. The article uses a corpus of discourses and practices (project documents, minutes of meetings, data from semi-directive interviews) to analyse successive regional strategies deployed for water management. The results highlight the mechanisms and preconditions necessary to ensure that the regionalization of water policy increases environmental efficiency. The article demonstrates the importance of creating a synergy between regional development policies and water management projects and, as a corollary, the potential centrality of the role played by inter-communal bodies in this area.

Tirés à part : S. Girard

doi: 10.1684/agr.2014.0689

Pour citer cet article : Girard S, Rivière-Honegger A, 2014. Territorialisation de la politique de l'eau en France : enseignements à partir du cas de la vallée de la Drôme (1980-2013). *Cah Agric* 23 : 129-37. doi : 10.1684/agr.2014.0689

Key words: environmental policy; regional development; water management; watershed management.

Subjects: water.

P our gérer les ressources en eau douce et les milieux aquatiques, l'État français mise depuis les années 1980 sur la *territorialisation* de la politique de l'eau. Cette territorialisation de l'action publique recouvre plusieurs processus : la prise en compte des spécificités locales par l'adaptation des règles nationales à des contextes différents ; un changement d'échelle de l'émergence des problèmes, de la définition et de la mise en œuvre de l'action publique, conduisant à la multiplication des centres de décisions (Douillet, 2003) ; la construction de nouveaux espaces de décision et de production de l'action publique (Duran et Thoening, 1996). Dans le cas de la politique de l'eau, cette territorialisation se traduit par la mise en œuvre de dispositifs contractuels de planification, basés sur des approches participatives et négociées à l'échelle d'entités définies sur des critères hydrologiques, tels les contrats de rivière et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) (Allain, 2001).

En quoi la territorialisation de la politique est-elle gage d'efficacité ? Cet article propose d'aborder cette question en explorant le caractère territorial des contrats de rivière et des SAGE, qui constitue l'une de leurs originalités. Celui-ci recouvre deux dimensions : i) une dimension « *territorialisée* », dans la mesure où ces dispositifs sont adaptés, transformés, modelés par les acteurs chargés de les mettre en place selon les spécificités et les enjeux locaux ; ii) une dimension « *territorialisante* » dans le sens où ces dispositifs peuvent modifier, conforter, défaire ou reconstruire les territorialités existantes (Girard, 2012). L'efficacité d'une action publique se mesure par l'écart entre les résultats et les objectifs assignés. Concernant les contrats de rivière et les SAGE, ces objectifs ont évolué durant ces trois dernières décennies, de la prise en compte de l'impact des usages sur l'environnement vers la conciliation

de ces usages avec la préservation des ressources et milieux aquatiques, incorporant, depuis 2000, un impératif de résultats concernant le bon état écologique des masses d'eau. L'état des ressources et des milieux aquatiques dépend d'un ensemble de pratiques d'acteurs poursuivant des intérêts parfois très éloignés d'une bonne gestion de ce bien public. L'enjeu pour les gestionnaires de l'eau est alors de modifier les comportements de ces acteurs afin d'atteindre les objectifs environnementaux fixés. Ils engagent pour ce faire une action stratégique (Mermet, 1994).

L'hypothèse posée est alors que les gestionnaires de l'eau peuvent mobiliser les dimensions à la fois « *territorialisées* » et « *territorialisantes* » des contrats de rivière et des SAGE afin d'obtenir ou d'accroître les moyens d'actions et les marges de manœuvre nécessaires pour infléchir les comportements des usagers. Ils peuvent notamment œuvrer à la construction d'intérêts territorialisés autour de l'eau, soit par l'adaptation de l'intérêt général au local, soit par la négociation et l'intégration des différents intérêts dans un « *bien commun localisé* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Les contrats de rivière et les SAGE s'apparenteraient alors à des « *projets de territoire* » consistant en la construction d'un « *territoire autour de l'eau* » et en l'activation de « *ressources territoriales* » permettant tout à la fois de consolider le projet et la construction territoriale (Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Lajarge et Roux, 2007).

Cette hypothèse est testée sur la vallée de la Drôme qui offre la possibilité d'une analyse diachronique entre 1980 et 2013 avec la mise en œuvre de deux contrats de rivière puis d'un SAGE. Premier SAGE signé en France, le cas drômois est l'objet d'un étroit suivi par les pouvoirs publics nationaux et régionaux ainsi que de nombreux travaux scientifiques. Son caractère pilote et exemplaire en matière de gouvernance locale

([encadré 1 (AERMC, 2002)] ; Landel, 2001 ; Richard et Rieu, 2009) contraste cependant avec les résultats mitigés concernant la préservation et la restauration des ressources et des milieux aquatiques (Barreteau et al., 2003 ; [encadré 1 (Allain, 2005)]). Ce constat incite à un approfondissement de l'analyse.

L'étude monographique et diachronique du cas drômois permet une approche comparée des systèmes d'action successifs de la gestion de l'eau. Elle autorise une analyse processuelle (Mendez, 2010) de la construction et de la transformation des projets et des territoires autour de l'eau et participe de la compréhension des mécanismes et des conditions de l'efficacité de la territorialisation de la politique de l'eau. L'histoire récente de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme a ainsi pu être découpée en trois séquences, renvoyant à trois reconfigurations à la fois des systèmes d'action, des projets de la gestion de l'eau et des stratégies territoriales déployées. Elles sont successivement analysées au regard de l'évolution de l'état des milieux aquatiques et des pratiques qui les affectent. Le couplage des champs d'action de la gestion environnementale et du développement territorial apparaît comme un facteur déterminant et amène à discuter le rôle des intercommunalités dans la territorialisation des politiques environnementales.

Analyse diachronique et multisource de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme

La vallée de la Drôme est un espace rural d'environ 1 800 km² comprenant

Encadré 1
Principales sources documentaires locales

AERMC (Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse), 2002. *SAGE mode d'emploi n° 2 : premiers retours d'expérience en complément du SAGE mode d'emploi*. Lyon : AERMC.

Allain S, 2005. La gouvernance de bassin à l'épreuve de la régulation politique de la gestion physique des cours d'eau de la Vallée de la Drôme. In : Allain S, Farinetti A, Ferrand N, Barreteau O, Bouleau G, Poujol S, Vincent A, Balvet D, eds. *Gouvernance de bassin et gestion physique des cours d'eau dans la vallée de la Drôme*. Lyon : Inra ; ENS Cachan, Institut du Droit de l'environnement ; Cemagref ; Maison du fleuve Rhône.

Asconit consultants, Geoplus, Contrechamp, CCVD (Communauté de Communes du Val de Drôme), 2007. *Étude bilan, évaluation et perspectives du contrat de rivière Drôme Haut Roubion n° 2 et du SAGE Drôme*.

CCVD, CCD (Communauté de communes du Diois), CCPS (Communauté de Communes du Pays de Saillans), CCC (Communauté de Communes du Crestois), Région Rhône-Alpes, Département de la Drôme, 2009. *Grand Projet Rhône-Alpes Biovallée®*, protocole V8.

CLE (Commission locale de l'eau), DAVD (District d'aménagement du Val de Drôme), DRDD (District rural de développement du Diois), SMRD (syndicat mixte de la rivière Drôme), 1997. *SAGE Drôme : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin de la Drôme*.

CLE, SMRD, 2011. *Plan d'Aménagement et de Gestion des Eaux, révision du SAGE Drôme*.

DAVD, DRDD, 1999. *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion n° 2*.

DAVD, SAD (Syndicat d'aménagement du Diois), 1990. *Contrat de rivière Drôme et Haut-Roubion*.

IRAP, DAVD, 1997. *Bilan du 1^{er} contrat (1990 - 1997) - Contrat de rivière Drôme - Haut Roubion*.

Jouve D, 1991. *Administration et nature : l'aménagement de la rivière Drôme*. Mémoire de DEA, Institut d'urbanisme de Grenoble.

Landon N, Piegay H, Bravard JP, 1995. *Mission d'expertise réalisée sur la Drôme au cours du printemps 1995. Propositions pour une gestion équilibrée du lit de la Drôme*. Lyon : CLE du SAGE Drôme ; Laboratoire de géographie rhodanienne-CNRS.

TEREO, CCVD, 2006. *Étude des indicateurs de qualité des eaux de la Drôme et de ses principaux affluents*.

matérialise l'existence d'une appartenance commune» (Alexandre et Arrus, 2004).

Ces stratégies territoriales ont été jugées dans un premier temps au regard de la pertinence des objectifs et du programme d'actions défini localement, vis-à-vis des enjeux locaux et des impératifs nationaux ou européens (Girard, 2012) et dans un second temps au regard des évolutions effectives de l'état de l'hydrosystème ainsi que des pratiques qui l'affectent (*encadré 1* [IRAP, DAVD, 1997 ; Tereo, CCVD, 2006 ; Asconit Consultant *et al.*, 2007]).

Les stratégies territoriales successives de la gestion de l'eau

Depuis la loi de 1964 (loi n° 64-1245 16/12/1964¹ relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution), les objectifs de la politique de l'eau ont évolué de la simple prise en compte des milieux aquatiques vers l'obligation d'atteindre leur bon état écologique, tel que défini par la directive-cadre européenne sur l'eau de 2000. Face à ces exigences environnementales nationales et européennes croissantes, le cas de la vallée de la Drôme renseigne sur les réponses locales apportées. Trois périodes ont pu être distinguées. Au-delà de la reconfiguration des systèmes d'action, ce découpage insiste sur la transformation des stratégies territoriales adoptées et sur leurs implications en termes d'usages et d'état des ressources et des milieux aquatiques (*tableau 1*).

« Patrimonialisation » de la rivière et reconquête de la qualité de l'eau (1980-1993)

Début 1980, le mouvement national de décentralisation associé à la prise

¹J.O. du 18/12/1964, pp. 11258-11265.

une centaine de communes, regroupées, en 2012, en quatre intercommunalités. Elle englobe le bassin-versant de la rivière Drôme, rivière caractérisée par un régime torrentiel de type méditerranéen et une configuration en tresse (*figure 1*). Ces communes ont élaboré et mis en œuvre deux contrats de rivière, en 1990 et 1999 ainsi qu'un SAGE, en 1997, révisé en 2013 (*figure 2*).

L'évolution des stratégies territoriales des collectivités locales en matière de gestion de l'eau a été analysée à partir des discours et des pratiques d'acteurs. Le corpus était constitué de comptes rendus de réunions du Comité rivière et de la Commission locale de l'eau (CLE) (1988-2011 ; 200 réunions), de documents contractuels de la gestion

de l'eau et du développement territorial (1971-2010 ; 35 documents) et d'entretiens auprès des gestionnaires actuels et historiques de l'eau et de l'aménagement du territoire (43 entretiens réalisés entre 2008 et 2010). L'analyse a consisté à identifier et caractériser les systèmes d'action et les projets successifs de la gestion de l'eau, ainsi que les stratégies et les « constructions territoriales » associées à ces projets. Le terme de « construction territoriale », à la place de celui, polysémique, de territoire, souligne qu'il s'agit d'une production avant tout sociale et en permanente évolution. Elle « procède du croisement des représentations sociospatiales collectives avec la réalité de l'espace géographique, social et économique, et

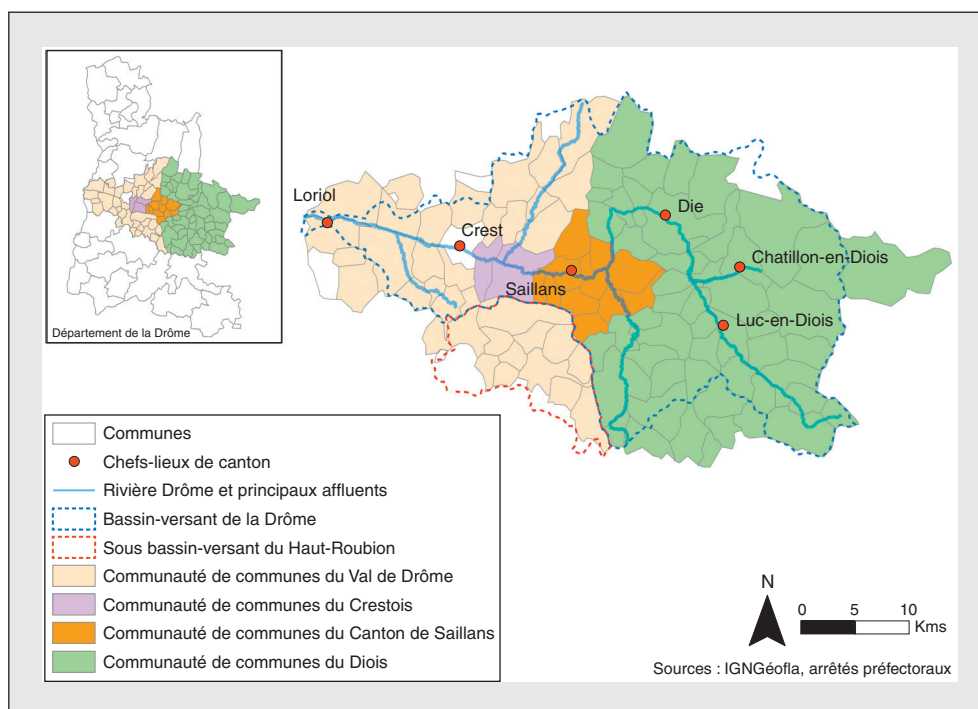


Figure 1. Présentation de la zone d'étude en 2012 : la rivière Drôme, les limites de bassins-versants et les périmètres intercommunaux.

Figure 1. Presentation of the studied area in 2012: the Drôme river, catchment limits and joint projects between French communes.

en compte progressive des préoccupations environnementales se traduit, en matière de politique de l'eau, par l'instauration d'un dispositif local, contractuel et participatif : le contrat de rivière (circulaire du ministère de l'Environnement du 05/02/1981 relative à la création des contrats de rivière).

Dans les années 1970, la rivière Drôme est l'objet d'exploitations intensives et sectorielles de ses ressources en eau et en graviers à des fins de production agricole et d'extraction industrielle, soutenues par les services de l'État. Elles affectent les fonctionnalités écologiques de la rivière et provoquent des situations conflictuelles entre les irrigants, les carriers, les habitants et les associations de protection de la nature. Dans le même temps, la rivière est considérée comme un facteur clef du développement par les intercommunalités de la vallée qui se structurent à la faveur des Plans d'aménagement ruraux. L'assainissement des communes et la mise en valeur de la rivière pourraient en effet favoriser l'accueil résidentiel et le développement touristique. Pour mettre fin aux tensions liées aux différents usages de la rivière

et en vue de favoriser le développement du territoire, l'intercommunalité du Val de Drôme, associée à celle du Diois, engage une démarche de contrat de rivière. Elle se heurte cependant aux systèmes d'action préexistants. Après plusieurs années de conflits, dont les luttes autour d'un projet de barrage constituent le point d'orgue, le premier contrat de rivière Drôme et Haut-Roubion est signé en 1990². Sa mise en œuvre marque la transition entre de multiples systèmes d'actions sectoriels et un système d'action unifié de la gestion de l'eau, regroupant les différentes parties prenantes au sein d'un comité rivière. Les objectifs du contrat concernent la restauration de la qualité des eaux et l'aménagement des berges de la rivière (*encadré 1* [DAVD et SAD, 1990]).

Au sein du comité rivière, les gestionnaires de l'eau développent un projet

² Le contrat de rivière porte sur la rivière Drôme ainsi que sur un cours d'eau faisant partie d'un autre bassin-versant, le Haut-Roubion. Ce couplage s'explique par le portage du contrat par l'intercommunalité du Val de Drôme, dont le périmètre de compétence recouvre en partie les deux bassins-versants.

qu'ils qualifient de « *gestion patrimoniale* » (*encadré 1* [Jouve, 1991]). La rivière est « *patrimonialisée* » dans le sens où des règles sont instituées pour la sauvegarder, la conserver et la valoriser comme un « *patrimoine* » (Di Méo *et al.*, 1993). L'emploi de ce terme traduit la considération de la rivière comme un « *bien inaliénable appartenant à l'humanité* », requérant à ce titre, une gestion « *globale, équilibrée et à long terme* » (*encadré 1* [Jouve, 1991]). Il s'agit notamment d'articuler les objectifs environnementaux et économiques : par exemple, la restauration d'une certaine qualité de l'eau ou la préservation d'écosystèmes remarquables autorisent le développement d'activités touristiques (baignade, pêche, promenade, etc.).

La stratégie territoriale mise en œuvre comprend notamment :

- la création et le renforcement d'une identité commune des usagers autour de l'objet rivière, permettant le dépassement des représentations autrefois fragmentées de cette dernière, que ce soit par secteur d'activité ou entre amont et aval ;
- l'instauration d'une responsabilité individuelle et collective sur la rivière

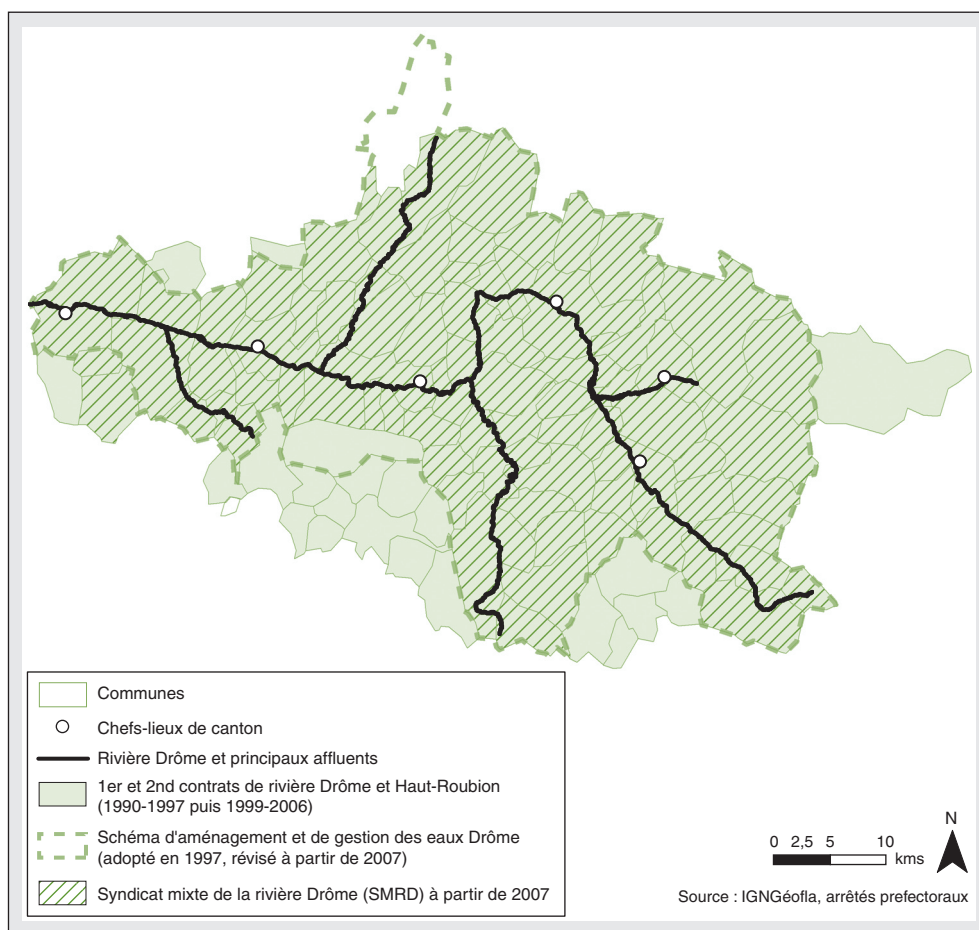


Figure 2. Les périmètres de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme (1980-2012).

Figure 2. Limits of water management projects in the Drôme Valley (1980-2012).

Tableau 1. Caractérisation des trois périodes de la territorialisation de la politique de l'eau dans la vallée de la Drôme (1980-2012).

Table 1. Characteristics of the three periods of water policy regionalization in the Drôme Valley (1980-2012).

Périodes	1980-1993	1994-2006	2007-2012
Projet de gestion de l'eau	1 ^{er} contrat de rivière Drôme et Haut Roubion (1990-1996)	2 nd contrat de rivière (1999-2006) et SAGE Drôme (1997)	Révision du SAGE Drôme (2007-2012)
Système d'action	Le Comité rivière piloté par l'intercommunalité du Val de Drôme	La Commission locale de l'eau, pilotée par l'intercommunalité du Val de Drôme	La Commission locale de l'eau, pilotée par le Syndicat mixte de la rivière Drôme et dirigée par le conseil général
Construction territoriale associée	La rivière mise en patrimoine	La vallée de la Drôme, une mise en territoire du bassin-versant	Construction de deux territoires : l'un <i>pour</i> l'eau (le bassin-versant de la Drôme) et l'autre <i>par</i> l'eau (la Biovallée)
Stratégies territoriales	Gestion patrimoniale de la rivière ; la rivière comme outil de développement économique	Gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme ; un couplage étroit des politiques de l'eau et du développement territorial	Recentrage sur un espace et un projet de gestion sectorielle de l'eau ; déconnexion des projets de développement territorial

et de mécanismes de solidarité financière entre usagers, favorisant les changements des pratiques ;
– la création d'un « *haut-lieu* » (Debarbieux, 1995) de la « *rivière-patrimoine* », la réserve naturelle des Ramières, par le biais de laquelle les gestionnaires expérimentent et exposent de nouvelles pratiques, à la fois pour inciter les usagers à modifier leurs comportements, mais également pour accroître, auprès des financeurs, leur légitimité et leur crédibilité, et obtenir ainsi de nouveaux moyens d'actions.

L'ensemble de ces actions conduit à une amélioration de l'état environnemental des milieux aquatiques mais, à l'image de nombreux contrats de rivière de première génération en France, elle reste limitée (Brun, 2010). Les gains concernent essentiellement la qualité sanitaire de l'eau : la qualité baignade est retrouvée sur une partie des cours d'eau, avec la diminution de 16 % des portions en interdiction de baignade, suite aux efforts d'équipement en assainissement (IRAP, DAVD, 1997). Des actions de préservation des milieux naturels sont engagées concernant l'entretien des berges ainsi qu'au sein de la réserve naturelle des Ramières, mais elles demeurent ponctuelles et dispersées. Enfin, deux problèmes majeurs ne sont pas traités : la baisse estivale des débits sous le seuil réglementaire du débit biologique, pouvant aller jusqu'à l'assèchement du cours d'eau ainsi que le déficit sédimentaire de la rivière (*encadré 1* [Landon *et al.*, 1995]). La dynamique de concertation engagée permet toutefois l'initiation d'une seconde démarche territorialisée de la gestion de l'eau : un SAGE.

« Mise en territoire » du bassin-versant de la Drôme et gains environnementaux partiels de la « gestion territoriale » de l'eau (1994-2006)

La loi sur l'eau de 1992 (loi n° 92-3 du 3 janvier 1992³) marque l'adoption par

³ J.O. du 4/01/1992, pp. 187-195.

l'État du paradigme de la « *gestion intégrée de bassin-versant* ». En vue de concilier la préservation des milieux aquatiques et la satisfaction des usages de l'eau, cette loi instaure notamment le dispositif de SAGE. Ce dernier s'appuie sur la démarche de « *projet de territoire* », comme gage d'efficacité, dans le mouvement plus général de la territorialisation de l'action publique française.

Au niveau local, les intercommunalités du Diois et du Val de Drôme⁴ s'affirment comme un nouvel échelon de développement face au conseil général et au conseil régional. Elles poursuivent et amplifient leur collaboration à l'échelle du bassin-versant en matière de gestion de l'eau, à travers l'initiation d'un SAGE en 1997, puis d'un second contrat de rivière en 1999. Ces dispositifs sont mobilisés comme des instruments du développement économique local mais aussi d'affirmation du pouvoir intercommunal.

Ces dispositifs constituent en outre une expérimentation pionnière, au niveau national, du modèle de la « *gestion territoriale de l'eau* » (Ghiotti, 2006). Ce dernier est basé sur la « *mise en territoire du bassin-versant* » et le couplage des enjeux environnementaux, économiques et identitaires, dans la poursuite et l'extension du modèle précédent de « *gestion patrimoniale* » de la rivière. La stratégie territoriale déployée est caractérisée par :

– la recherche d'une implication plus importante et plus fréquente de l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau. Si le premier contrat de rivière a essentiellement été élaboré par un binôme élus/techniciens, le SAGE est construit dans le cadre d'une arène de concertation plus large, la CLE, où sont représentés, outre les collectivités territoriales et l'État, l'ensemble des usagers de l'eau ;

– le partage et le développement d'une conscience territoriale à l'échelle de la vallée entre les différents usagers. Il ne s'agit plus seulement de sauvegarder le patrimoine

⁴ Au milieu des années 1990, les deux intercommunalités du Val de Drôme et du Diois perdent une partie de leurs communes ; ces dernières forment deux nouvelles petites intercommunalités, celle du Crestois et celle du Pays de Saillans (*figure 1*).

rivière mais de gérer l'eau comme un « *bien commun localisé* » (Lascoumes et le Bourhis, 1998), c'est-à-dire de définir collectivement les objectifs et les modalités de sa gestion ;

– l'articulation étroite entre la politique environnementale et celle de développement économique, rendue possible par la légitimité et la compétence de l'intercommunalité du Val de Drôme dans ces deux champs d'action.

Cette stratégie territoriale a contribué à l'adoption consensuelle d'objectifs ambitieux du point de vue environnemental, concernant les deux enjeux majeurs : d'une part, la gestion des étiages, avec un engagement sur le gel des surfaces irriguées et le respect d'un débit minimum en aval des prélèvements agricoles et, d'autre part, l'entretien et la restauration physique des cours d'eau avec le déploiement de moyens humains et matériels conséquents (une « *équipe rivière* » dédiée) et la mise en œuvre de techniques innovantes, telles que des tranchées de remobilisation des sédiments (CLE *et al.*, 1997).

En revanche, la mise en œuvre du programme d'action, dans le cadre du second contrat de rivière (*encadré 1* [DAVD, DRDD, 1999]) a mis en évidence les difficultés de l'opérationnalisation du modèle de la « *gestion territoriale de l'eau* ». Elle s'est traduite par un gain environnemental partiel. La qualité de l'eau continue de croître : en 2006, les deux tiers des communes sont équipées pour l'assainissement et 88 % des cours d'eau sont ouverts à la baignade contre 30 % en 1997 (*encadré 1* [Asconit consultants *et al.*, 2007]). Si l'entretien physique de la rivière a été régulier, d'importants conflits persistent entre gestionnaires et riverains concernant ses modalités de réalisation (*encadré 1* [Allain, 2005]). Enfin, les surfaces irriguées ont été stabilisées et une réserve en eau alimentée par un autre bassin-versant a été construite pour l'usage agricole mais reste insuffisante. Des étiages sévères perdurent, affectant les milieux et générant des tensions d'usage. Les gestionnaires de l'eau peinent à instaurer et à maintenir des mécanismes de solidarité financière à l'échelle du bassin-versant. Par exemple, face à de multiples échecs de solutions d'augmentation des

ressources en eau liés à des oppositions de riverains, l'accord sur la limitation de l'irrigation est remis en question par les usagers agricoles.

L'intercommunalité du Val de Drôme trouve ainsi sa limite en tant qu'animateur de la gestion de l'eau et défenseur des enjeux environnementaux comme économiques. En conséquence, les usagers s'organisent et construisent d'autres projets, à nouveau sectoriels et sur des territoires distincts. Les irrigants, regroupés au niveau départemental, élaborent des projets de renforcement des ressources en eau pour lesquels ils négocient des financements et des appuis directement avec les partenaires départementaux et régionaux. Les habitants riverains de berges, forment des associations qui prennent en charge, chacune sur leurs tronçons de cours d'eau, les questions d'érosion et d'inondation.

Cependant, les efforts fournis lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAGE permettent la révélation et l'activation de « *ressources territoriales* » (Gumuchian et Pecqueur, 2007) dont les intercommunalités se saisissent pour construire un nouveau projet de développement à l'échelle de la vallée, le projet Biovallée. Ces ressources reposent d'une part sur la diversité et la qualité des milieux naturels, dont les milieux aquatiques, et les potentialités qu'ils recèlent à la fois comme facteurs de développement économique mais également comme marqueurs identitaires du territoire et d'autre part sur les savoirs et les savoir-faire des acteurs intercommunaux en termes d'utilisation et de gestion durable et concertée de ces ressources naturelles. Le projet Biovallée, qui prend la forme d'un Pôle d'excellence rural puis d'un Grand Projet Rhône-Alpes, vise à « *faire de la vallée de la Drôme un territoire de référence au niveau européen en matière de développement humain durable* », en conciliant la préservation des ressources naturelles et leur utilisation pour les besoins de la population (*encadré 1* [CCVD et al., 2009]). Les champs d'action couverts sont l'énergie renouvelable, l'agriculture et l'alimentation biologique, les déchets, les écofilières ou encore la formation de haut niveau dans ces domaines.

La vallée de la Drôme à l'heure de la Biovallée : une recomposition territoriale par et/ou pour l'eau (2007-2013) ?

Au niveau national, la transcription en droit français de la directive-cadre européenne sur l'eau en 2004⁵ et la publication de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques en 2006⁶ traduisent les engagements en matière environnementale. Face aux impératifs de résultats concernant le bon état écologique des masses d'eau, l'État est amené à contrôler plus étroitement les dispositifs de gestion locale des eaux. Ainsi, dans le cas de la révision du SAGE Drôme, il est observé un renforcement de l'implication des représentants de l'État au sein de la CLE (services déconcentrés, Agence de l'eau et Office national des eaux et des milieux aquatiques). Ces derniers exercent un contrôle étroit des dispositions prises concernant la préservation et la restauration du bon état écologique des masses d'eau.

Le système d'action de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme connaît une autre transformation. En 2007, la coordination et l'animation du SAGE jusqu'alors opérées par l'intercommunalité du Val de Drôme sont transférées au Syndicat mixte de la rivière Drôme (SMRD), qui associe les communes du bassin-versant et le conseil général, à hauteur de 50 % des parts statutaires. La mainmise sur le pilotage du SAGE Drôme par le conseil général s'inscrit dans la politique d'affirmation de la compétence eau de ce dernier face aux autres échelons de collectivités territoriales. L'implication majeure réside dans la déconnexion des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial, le SMRD étant dédié à cette seule première compétence.

Les jeux d'acteurs se modifient au sein de la CLE : l'opposition classique entre

les acteurs du développement économique et de la préservation environnementale est transcendée par un affrontement entre le niveau local et le niveau central de l'action publique (Girard et Rivière-Honegger, 2012). La construction progressive d'une territorialité « *Vallée de la Drôme* » autour de l'eau depuis 20 ans procure des arguments aux usagers et aux élus locaux : ils invoquent des éléments identitaires du territoire pour négocier des adaptations aux impératifs européens ou nationaux et pour revendiquer la production de rôles locaux. Le SMRD ne parvient pas à perpétuer la stratégie territoriale de la période précédente, malgré l'affirmation de sa volonté en ce sens (*encadré 1* [CLE et SMRD, 2011]). Avec le renforcement des exigences réglementaires et l'encadrement plus strict des dispositifs par les services de l'État, ses marges de manœuvre sont réduites. Si l'eau n'est plus érigée en élément central du projet territorial, elle ne justifie plus la recherche et le maintien de l'équilibre fragile entre le développement économique et la préservation environnementale. La CLE demeure une arène de connaissances réciproques et de dialogue entre les acteurs du territoire et avec les partenaires administratifs et financiers extérieurs, mais elle semble, en revanche, perdre en capacité de décisions et d'actions au profit d'autres arènes, telles la Conférence départementale de l'eau⁷ ou le projet Biovallée. Misant sur d'autres outils pour porter leurs enjeux ou pour mener à bien leurs missions, une partie des élus et des usagers se désinvestissent du dispositif du SAGE ou tendent à en limiter les ambitions. Ainsi, la révision du SAGE Drôme marque sans doute la fin de l'expérimentation du modèle de la « *gestion territoriale de l'eau* ». Il est alors possible de s'interroger sur la place de la gestion de l'eau dans le projet émergent Biovallée : signe-t-il les prémices d'un « *développement territorial environnemental* » dans lequel l'eau serait utilisée et gérée durablement, principalement au titre de ressource territoriale ? Ce projet offre

⁵ Loi n° 2004-338 du 21/04/2004 portant transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23/10/2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. J.O. du 22/04/2004 p. 7327.

⁶ Loi n° 2006-1772 du 30/12/2006 sur l'eau et les milieux aquatiques. J.O. du 31/12/2006 p. 20285.

⁷ Instance de concertation entre les différents acteurs de la gestion de l'eau mis en place par le préfet à l'échelle départementale dans le cadre du Plan interministériel de gestion de la rareté de l'eau de 2005.

en effet de nouvelles opportunités d'expérimentation, d'innovation et d'organisation interintercommunale, articulant développement territorial et gestion des ressources naturelles. L'omniprésence actuelle dans les discours des participants de la CLE du projet Biovallée et la forte mobilisation des élus à son égard laisse penser que l'avenir de la politique locale de l'eau se jouera pour partie dans ce cadre. Le projet reconnaît une filiation avec le SAGE et procure d'ores et déjà des moyens d'action pour la gestion de l'eau. Cependant, des interrogations demeurent sur l'importance que ce dernier accordera aux objectifs environnementaux : le « territoire par l'eau » que construit le projet Biovallée ne formera pas nécessairement un « territoire pour l'eau ».

Enseignements sur le processus de territorialisation de la politique de l'eau

La construction et l'administration des territoires de la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques, dont les acteurs (institutions, groupes sociaux, collectivités locales) interviennent selon des échelles et des projets divers, a déjà fait l'objet d'études sur de nombreux bassins-versants, en France – et en particulier sur la Drôme – mais aussi à l'échelle internationale. La mise en œuvre de la politique de gestion intégrée de l'eau dans un contexte de contraintes environnementales inédit, mais également de rationalisation de l'action publique, suscite des questions de recherche renouvelées. Parmi ces questions, se posent celle de l'articulation entre la gestion de l'eau, l'aménagement du territoire et la construction des identités territoriales ou encore celle du rôle en la matière des acteurs émergents de la décentralisation, telles les intercommunalités. Ainsi, l'étude monographique et diachronique engagée sur le bassin-versant de la Drôme contribue à la compréhension fine des mécanismes complexes de la territorialisation par la mise en évidence des conditions et facteurs de son impact sur la préservation environnementale et

par la périodisation de 30 ans de déclinaison locale de la politique de l'eau.

La conduite d'une analyse diachronique à l'échelle de la vallée de la Drôme sur trois décennies montre que si les stratégies de la gestion de l'eau et du développement territorial ont été très imbriquées et que s'il est difficile de démêler les liens de cause à effet (Bethemont, 2001), il y a en revanche eu, de manière certaine, des utilisations opportunes par les acteurs locaux, d'une part, des ressources offertes au travers de la politique de l'eau pour développer et aménager le territoire et, d'autre part, des ressources fournies par le développement territorial pour mieux gérer l'eau. Ces ressources reposent sur des constructions territoriales dans lesquelles la rivière ou l'eau détiennent un rôle économique, politique, ou symbolique, central. L'évolution actuelle, conforme aux observations à l'échelle nationale⁸, montre que l'articulation entre, d'une part, la volonté de préservation des ressources en eau et des milieux aquatiques et, d'autre part, le développement socio-économique du territoire, offre un champ de futurs possibles et que plusieurs scénarios sont envisageables. La connaissance fine de la construction/déconstruction des « territoires de l'eau » (Alexandre et Arrus, 2004) – notion qui a pour intérêt de combiner les dimensions naturelles et socialisées de l'espace – permet la mise en exergue des difficultés conduisant à une meilleure définition des risques et des opportunités susceptibles de se transformer en leviers d'action. C'est en cela une aide à la décision publique dans un contexte de changements environnementaux.

Il apparaît par ailleurs, notamment au travers de l'analyse des comptes rendus de réunions et des entretiens auprès des gestionnaires de l'eau et de l'aménagement du territoire, que l'articulation des politiques locales de l'eau et du développement territorial est facilitée par la coordination et l'animation par une intercommunalité. Une double condition est cependant nécessaire, non spécifique au contexte drômois : l'exercice de compétences dans les deux champs d'action et

la construction d'alliances territoriales à une échelle cohérente pour les deux types d'enjeux. Les intercommunalités présentent en effet de bonnes dispositions pour mobiliser les ressources issues du développement territorial en vue de la gestion de l'eau. Leur taille réduite permet l'exercice d'une démocratie participative, la présence rapprochée et continue sur le terrain et la conduite d'opérations aux résultats concrets et immédiats, autant d'éléments contribuant à créer un climat de confiance avec les usagers de l'eau. Cette taille est cependant suffisante pour que les projets soient reconnus et appuyés par les partenaires financiers et institutionnels. L'étude de cas met de plus en évidence l'importance du binôme élu intercommunal/agent de développement, confortant les résultats d'autres travaux (Jeannot, 2005 ; Méasson, 2007) : l'élu intercommunal, comme « leader », travaille à la mobilisation politique des élus communaux et l'agent de développement, comme « traducteur », à la captation des ressources financières et à l'opérationnalisation technique du projet politique, autant d'opérations nécessaires à l'innovation. Ces différentes caractéristiques participent également cependant des limites des intercommunalités. L'efficacité du dispositif repose en effet, d'une part, sur l'arbitrage qu'elles opèrent entre les enjeux contradictoires de la préservation environnementale et du développement économique et, d'autre part, sur les marges et moyens d'action qu'elles sont capables d'obtenir, de conserver ou d'accroître pour convaincre, inciter ou contraindre les usagers à modifier leurs comportements.

Enfin, l'étude souligne que la construction collective des projets et des territoires relève de processus patients et répétitifs, non linéaires et contingents des contextes spatiaux et temporels. La territorialisation se réalise par étapes au sein desquelles les tensions, les conflits, mais aussi le soutien mutuel et les solidarités amont/aval ou entre usagers favorisent l'émergence de territoires de l'eau. L'apparent succès en termes de gouvernance locale dans le cas drômois (*encadré 1* [Allain 2005] ; Richard et Rieu, 2009) occulte ainsi une longue et permanente lutte des gestionnaires de l'eau pour obtenir le consensus et pour construire, diffuser

⁸ Prospective aqua 2030, 2013, <http://www.aqua2030.fr/>

et faire évoluer une certaine idéologie territoriale. Par ailleurs, les implications sur l'évolution des pratiques envers l'environnement ne s'observent que sur plusieurs décennies. Les gains environnementaux résultent de l'enchaînement et de l'articulation d'ensembles de faits et d'actions difficilement prévisibles et non nécessairement programmés. Il apparaît ainsi que l'efficacité de l'action publique ne repose pas forcément sur la planification des actions les plus adaptées en vue de l'objectif visé mais également sur la transformation progressive de la situation jusqu'à l'obtention de conditions favorables à la réalisation de cet objectif (Jullien, 1997). Dans cette perspective, l'enjeu pour les gestionnaires de l'eau dans les territoires consiste alors à maintenir ou à accroître leurs possibilités et leurs capacités d'action, comme a pu le montrer Méasson (2007) dans le cadre des programmes Leader. Ces résultats incitent, dès lors, à la réflexion sur des pratiques d'évaluation de l'action publique territorialisée moins normatives et prenant davantage en compte la perspective temporelle. ■

Références

- Alexandre O, Arrus R, 2004. *Les « territoires » de l'eau. Cybergeog.* Dossiers, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville (CNRS 2524) "L'eau à la rencontre des territoires", Montpellier, France, 27-28 et 29 mai 2004. doi : 10.4000/cybergeog.1249.
- Allain S, 2001. Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau. *Géocarrefour* 76 : 199-209. doi: 10.3406/geoca.2001.2557
- Barreteau O, Garin P, Dumontier A, Abrami G, Cernesson F, 2003. Agent-based facilitation of water allocation : Case study in the Drome River Valley. *Group Decision and Negotiation* 12 : 441-61. doi: 10.1023/B:GRUP.0000003743.65698.78
- Bethemont J, 2001. Ressources en eau et territoire hydraulique. *Revue de l'Economie Méridionale* 49 : 23-31.
- Brun A, 2010. Les contrats de rivière en France : un outil de gestion concertée de la ressource en local. In : Schneier-Madanes G, éd. *L'Eau mondialisée, la gouvernance en question*. Paris : Éditions La Découverte.
- Debarbieux B, 1995. Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique. *L'Espace géographique* 2 : 97-112. doi: 10.3406/spgeog.1995.3363
- Di Méo G, Castaingts JP, Ducournau C, 1993. Territoire, patrimoine et formations sociospatiales. *Annales de Géographie* 102 : 472-502. doi: 10.3406/geo.1993.21170
- Douillet AC, 2003. Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique. *Revue Française de Science Politique* 53 : 583-606. doi: 10.3917/rfsp.534.0583
- Duran P, Thoening JC, 1996. L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique* 46 : 580-623. doi: 10.3406/rfsp.1996.395082
- Ghiotti S, 2006. Les territoires de l'eau et la décentralisation, la gouvernance de bassin versant ou les limites d'une évidence. *Développement Durable et Territoires (Dossier 6 : les territoires de l'eau)*. doi : 10.4000/developpementdurable.1742.
- Girard S, 2012. *La territorialisation de la politique de l'eau est-elle gage d'efficacité environnementale ? Analyse diachronique de dispositifs de gestion des eaux dans la vallée de la Drôme (1970-2011)*. Thèse de doctorat de Géographie, ENS de Lyon, université de Lyon. <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00737165>.
- Girard S, Rivière-Honegger A, 2012. Les dimensions territorialisées et territorialisantes des nouvelles formes d'action publique dans un contexte de durabilité : le cas du SAGE (Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux) Drôme. In : Mésini B, éd. *Aménagement durable des territoires méditerranéens*. Aix-en-Provence : Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Gumuchian H, Pecqueur B, éd. *La ressource territoriale*. Paris : Anthropos.
- Jeannot G, 2005. Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du Travail* 47 : 1-19. doi: 10.1016/j.sotra.2004.12.017
- Jullien F, 1997. *Traité de l'efficacité*. Paris : Grasset.
- Lajarge R, Roux E, 2007. Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités. In : Gumuchian H, Pecqueur B, éd. *La ressource territoriale*. Paris : Anthropos.
- Landel PA, 2001. Gestion de l'eau et recomposition territoriale. L'exemple de la rivière Drôme. *Revue de l'Economie Méridionale* 49 : 133-44.
- Lascoumes P, Le Bourhis JP, 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures. *Politix* 2 : 37-66. doi: 10.3406/polix.1998.1724
- Méasson L, 2007. *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER*. Thèse de géographie, université Joseph Fourier de Grenoble. <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00280488>.
- Mendez A, éd. *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*. Louvain-la-Neuve : Academia-Bruylant.
- Mermet L, 1994. *La gestion de l'environnement comme problématique de recherche*. Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, université Paris-Dauphine. http://laurent-mermet.fr/?page_id=426.
- Richard S, Rieu T, 2009. Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau de la rivière Drôme en France. *Vertigo* 9 : 1-9. doi: 10.4000/vertigo.8306