Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau sont-ils gages d'efficacité environnementale ? Analyse des dimensions territorialisées et territorialisantes des dispositifs de gestion des eaux dans la vallée de la Drôme (1980-2011)

Sabine Girard, A. Rivière-Honegger

▶ **To cite this version:**

Sabine Girard, A. Rivière-Honegger. Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau sont-ils gages d'efficacité environnementale ? Analyse des dimensions territorialisées et territorialisantes des dispositifs de gestion des eaux dans la vallée de la Drôme (1980-2011). Pour et Sur le développement Régional " Les chemins du développement territorial ", Jun 2012, Clermont-Ferrand, France. 20 p. hal-00756504

HAL Id: hal-00756504
https://hal.science/hal-00756504

Submitted on 23 Nov 2012

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

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

Pour et Sur le Développement Régional
Symposium Clermont-Ferrand France
Les chemins du développement territorial
19-20-21 Juin 2012

Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau sont-ils gages d'efficacité environnementale ?

Analyse des dimensions territorialisées et territorialisantes des dispositifs de gestion des eaux dans la vallée de la Drôme (1980-2011)

Auteurs : GIRARD Sabine, sabine.girard@irstea.fr ; RIVIERE-HONEGGER Anne, anne.honegger@ens-lyon.fr

Coordonnées :

Irstea Bordeaux - UR ADBX, 50 av. de Verdun, 33612 Cestas ; tel : 06 88 87 34 71

UMR 5600 EVS, CNRS, Université de Lyon, 18 rue Chevreul, 69 362 Lyon cedex 07 ; tél. : 04 37 37 63 42

✉ auteur correspondant : GIRARD Sabine

Mots-clés : gestion intégrée de l'eau – développement territorial – efficacité environnementale – acteurs du territoire - bassin versant de la Drôme

1. Résumé de la communication

Les dispositifs de Contrat de rivière et de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux font partie des nouveaux modes d'action publique faisant le pari d'un gain d'efficacité par leur territorialisation. En matière environnementale, cette efficacité repose sur la capacité des gestionnaires de l'eau à transformer les pratiques responsables des atteintes aux milieux aquatiques et à obtenir pour ce faire des marges et moyens d'action. Si, dans les dernières décennies, la politique française de l'eau s'est territorialisée, dans la mesure où elle est modelée par les spécificités locales, elle possède également une dimension territorialisante, dans le sens où elle conforte, défait ou modifie les territorialités existantes. Cette recherche pose l'hypothèse que l'efficacité environnementale de ces dispositifs de gestion locale des eaux dépend de la manière dont les acteurs qui les mettent en place se saisissent de leurs dimensions territoriales. Elle explore les stratégies territoriales déployées dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de gestion de l'eau. Elle identifie et qualifie les différents ressorts territoriaux mobilisés et analyse leurs implications en termes de modification des représentations et des pratiques des usagers de l'eau et *in fine* de l'état environnemental des ressources et des milieux aquatiques. La démonstration s'appuie sur le cas empirique de la vallée de la Drôme, qui offre une intéressante perspective diachronique sur trois décennies avec la mise en œuvre de deux contrats de rivière puis d'un SAGE, aujourd'hui en cours de révision. Les résultats de la recherche portent sur les mécanismes et les conditions par lesquels la gestion territoriale de l'eau peut être gage d'efficacité environnementale. Des facteurs déterminants sont mis en évidence : (i) la mise en synergie des projets de développement territorial avec ceux de la gestion de l'eau ; (ii) l'activation de ressorts territoriaux de type identitaire et (iii) les intentions et les capacités d'action de la gestion intentionnelle de l'eau. Les structures intercommunales présentent de bonnes dispositions pour activer et mobiliser les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau en raison : (i) de leur taille moyenne et de leur position intermédiaire, qui leur permettent d'obtenir les moyens d'actions et les marges de manœuvre nécessaires à leurs projets auprès des partenaires supra-locaux tout en créant et conservant la confiance des usagers de l'eau et (ii) de leur double compétence en matière de développement territorial et dans le domaine environnemental. Au sein de ces structures, les binômes élu/ agent de développement constituent les moteurs d'activation des ressorts territoriaux de la gestion durable de l'eau.

2. Communication

Pour gérer les ressources en eau et les milieux aquatiques, l'Etat français mise depuis les années 1980 sur la *territorialisation* de la politique de l'eau (Berriet-Solliec, Depres et Trouve, 2005) et son inscription dans le paradigme du *développement durable* (Laganier, Villalba et Zuindeau, 2002 ; Blot, 2005). Elle se traduit par la mise en œuvre de dispositifs contractuels de planification, basés sur des approches participatives et négociées à l'échelle d'entités définis sur des critères hydrologiques, tels les Contrats de Rivière et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (Allain, 2001). Le questionnement de cette recherche porte sur l'efficacité environnementale de ces deux outils territorialisés de la gestion de l'eau : comment, dans quelle mesure et dans quelles conditions peuvent-ils contribuer à l'amélioration de la préservation et *in fine* de l'état des ressources et des milieux aquatiques ?

La *territorialisation* des dispositifs de Contrat de Rivière et de SAGE relève d'un double processus. Ils sont à la fois *territorialisés*, dans la mesure où ils sont adaptés, transformés, modelés par les acteurs chargés de la mettre en place selon les spécificités et les enjeux locaux. Ils sont également *territorialisants* dans le sens où ils modifient, confortent, défont ou reconstruisent les territorialités existantes. Ils permettent ainsi la construction *d'intérêts territorialisés*, 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 dispositifs de Contrat de Rivière et de SAGE s'apparentent 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 (Lajarge et Roux, 2007). En ce sens, ils peuvent être qualifiés d'outils de *gestion territoriale* de l'eau (Ghiotti, 2006).

L'efficacité de la politique de l'eau se mesure au regard de l'état environnemental des milieux aquatiques or ce dernier dépend d'un ensemble d'usages, de pratiques et de représentations de la part d'acteurs poursuivant des intérêts parfois très éloignés de la gestion de l'eau. Ces acteurs constituent la *gestion effective* de l'eau, alors que ceux chargés de l'atteinte des objectifs environnementaux forment la *gestion intentionnelle* de l'eau (Mermet, 1994). Ces derniers engagent une *action stratégique* en vue de modifier le comportement des acteurs de la gestion effective et d'atteindre les objectifs environnementaux fixés. Dès lors l'efficacité de la politique de l'eau peut se juger au regard de la capacité de la gestion intentionnelle de l'eau à transformer la gestion effective.

L'hypothèse de cette recherche est que l'efficacité environnementale des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau réside dans la capacité des gestionnaires intentionnels à se saisir de leurs dimensions territoriales afin de construire de nouvelles représentations de l'eau et des milieux aquatiques, d'inciter les usagers de l'eau à modifier leurs pratiques mais aussi de se ménager les marges et les moyens nécessaires pour ce faire.

Les relations dialectiques entre les projets et les constructions territoriales autour de l'eau forment à la fois l'objet et l'outil conceptuel de cette recherche. La notion de *ressort territorial* est avancée pour qualifier l'ensemble des ressources, territorialisées et territorialisantes, mobilisées dans les processus de rétro-alimentation entre les constructions et les projets territoriaux successifs autour de l'eau. Une grille d'analyse des ressorts territoriaux des dispositifs de la gestion de l'eau est élaborée et appliquée au cas empirique de la vallée de la Drôme sur les trois dernières décennies[1]. Après la présentation du cadre théorique et

[1] Cette recherche s'inscrit dans le cadre du projet Créateurs de Drôme (APR Eaux et Territoires 2008-2011, Ministère de l'écologie, CNRS, Cemagref) co-construit avec les acteurs locaux et régionaux de la gestion de l'eau (Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, Réserve des Ramières, Agence de l'Eau et Zone Atelier du Bassin du Rhône) (Bouleau et Rivière-Honegger, 2011).

méthodologique, les stratégies territoriales déployées successivement par les acteurs locaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des projets de gestion de l'eau sont analysées. Les résultats mettent en évidence les mécanismes et les conditions par lesquels la gestion territoriale de l'eau peut être un gage d'efficacité environnementale. La nature des ressorts territoriaux et le rôle de l'acteur intercommunal sont enfin discutés.

1. Cadre théorique et méthodologique : une mise à l'épreuve d'outils conceptuels du territoire dans le cas de la politique de l'eau

La construction territoriale comme outil conceptuel et les ressorts territoriaux de la gestion territoriale de l'eau comme modèle d'action

Le territoire est depuis quelques décennies un objet incontournable et sujet à controverses de la géographie. Ce travail de recherche s'inscrit dans les débats en cours. Il interroge le caractère opératoire du concept de *construction territoriale* pour expliquer et comprendre les dynamiques socio-spatiales d'utilisation et de gestion des ressources en eau et de milieux aquatiques. Il considère également le territoire comme un modèle d'action dont l'efficacité est questionné dans le cas des dispositifs de Contrat de Rivière et de SAGE.

A partir d'outils conceptuels existants, et en particulier de la « *formation socio-spatiale* » (Di Meo, 1998), de la fabrique des territoires (Vanier, 1995) par « *les acteurs territorialisés* » (Gumuchian, Grasset, Lajarge et Roux, 2003) et du triptyque « *projet-territoire-ressource* » (Lajarge et Roux, 2007), une grille d'analyse des dimensions territoriales des dispositifs de la gestion locale de l'eau a été élaborée (figure 1).

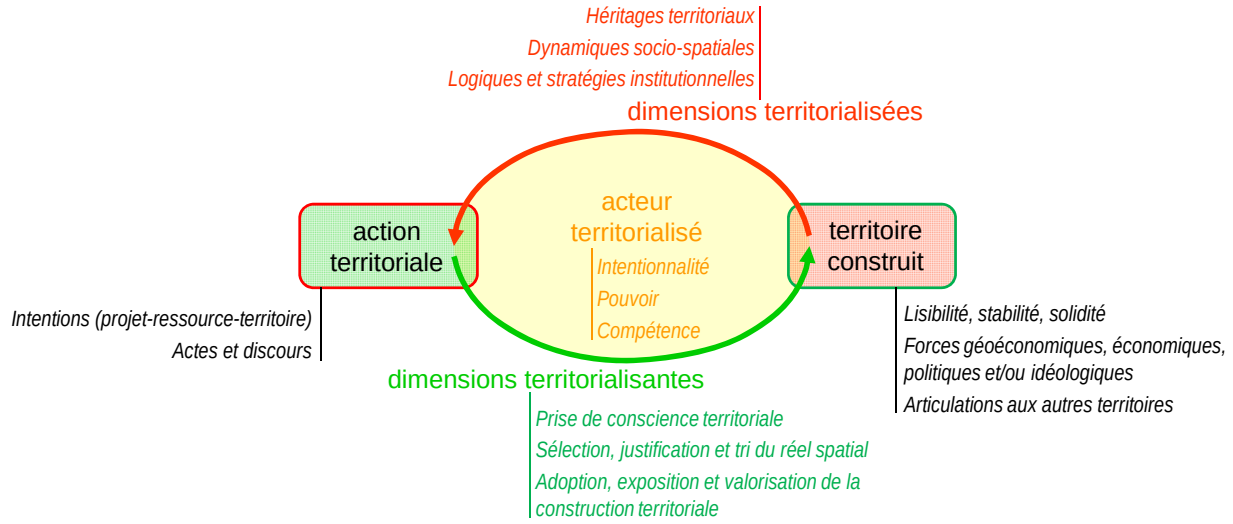

Figure 1 : Schématisation de la construction territoriale comme outil conceptuel

Cette grille comprend trois parties :

- les *dimensions territorialisées* de la gestion locale de l'eau : les territoires hérités, les dynamiques socio-spatiales locales et les logiques et les stratégies des acteurs ;
- les *dimensions territorialisantes* de la gestion locale de l'eau : les processus de territorialisation ; les constructions territoriales en résultant, caractérisées par leur nature et leur force ; les interactions avec les autres constructions territoriales, héritées et afférentes aux autres champs d'action publique locale ;

- les *ressorts territoriaux* de la gestion de l'eau et leur efficacité environnementale.

A partir des travaux sur la ressource territoriale (Gumuchian et Pecqueur, 2007), la notion de *ressort territorial* est proposée pour désigner la progression temporelle et l'effet de rétro-alimentation et d'entraînement existant dans la relation dialectique entre le projet de gestion de l'eau et la construction territoriale autour de l'eau. Le projet nourrit la construction territoriale et cette dernière alimente le projet dans un processus cyclique mais non statique, en raison à la fois de l'évolution du contexte socio-spatial et temporel dans lequel ils s'inscrivent et des modifications des intentions et des moyens d'actions des acteurs qui les bâtissent (figure 2). Les gestionnaires et les usagers de l'eau peuvent ainsi se saisir du projet de gestion de l'eau pour construire le territoire (dimension *territorialisante*) et de la construction territoriale pour orienter la gestion de l'eau (dimension *territorialisée*).

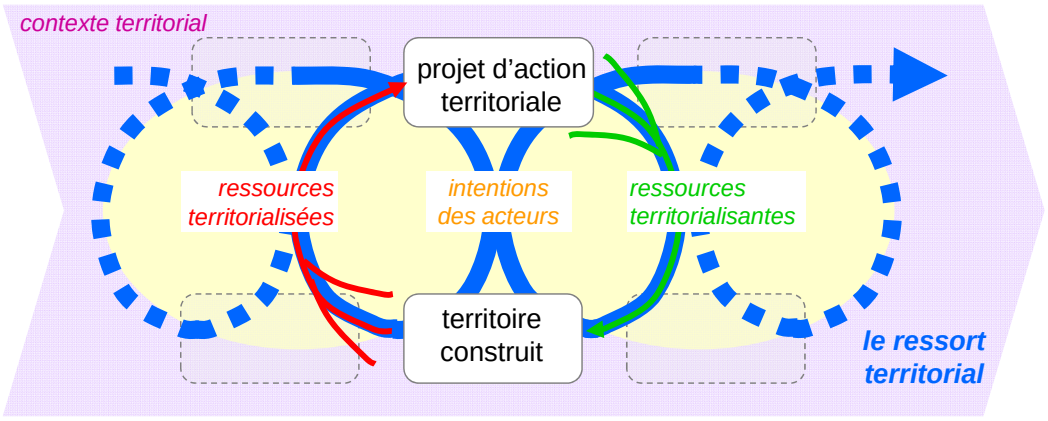

Figure 2 : Schématisation du modèle d'action : le ressort territorial

L'efficacité des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau repose sur la capacité de la gestion intentionnelle à faire changer et à contrôler les pratiques responsables des atteintes aux milieux écologiques (Mermet, 1994) mais aussi à obtenir des marges et moyens d'agir en ce sens (Méasson, 2007). Cela revient pour les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau à influer les décisions et actions d'un ensemble d'acteurs : (i) ceux utilisant l'eau, (ii) ceux ayant une influence sur les usages de l'eau, issus notamment des filières économiques et de la gestion des espaces (Narcy, 2000), (ii) ceux leur procurant des moyens et des marges d'action, en leur confiant un mandat (citoyen-électeur) ou en appuyant ce mandat (autorités administratives et politiques supra-locales, financeurs). Les acteurs de la gestion intentionnelle déploient envers eux des actions stratégiques.

Du point de vue de différentes théories de l'action, les dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau peuvent être conceptualisés comme à la fois : (i) des *arènes de délibération* dans lesquelles les participants recherchent un accord sur la nature du problème, sur la solution à y apporter ainsi que sur la manière même de s'entendre (Boltanski et Thevenot, 1991) ; (ii) des *systèmes d'action concrets* dans lesquels des acteurs interagissent, par le biais de l'exercice de pouvoirs, en vue de résoudre un problème tout en maintenant le système (Crozier et Friedberg, 1977) ; (iii) comme une amorce de *réseau*, dont l'extension et la consolidation peut permettre une innovation, telle la transformation des représentations et des usages de l'eau (Akrich, Callon et Latour, 2006).

Dans ces trois conceptions, les constructions territoriales peuvent être mobilisées de différentes manières par les acteurs de la gestion de l'eau, permettant de définir des ressorts territoriaux de quatre natures :

- la construction territoriale constitue un *argument dans la négociation*, quand elle est mobilisée par les acteurs soit pour défendre leurs enjeux (la référence aux spécificités territoriales permettant de justifier d'adaptations à des règles définies au niveau supra-locale par exemple) soit pour s'accorder avec les autres acteurs sur une représentation du monde, sur un fonctionnement du collectif ou sur des modalités de préservation de l'environnement (la référence au territoire permettant la mobilisation d'un même registre de justification) ;
- la construction territoriale est un *instrument d'action stratégique* quand elle permet d'exercer un rapport de domination sur l'autre par la mobilisation de moyens financiers, techniques ou réglementaires, d'informations, de savoirs ou de connaissances ou encore de valeurs et d'idéologies ;
- la construction territoriale constitue un *outil de légitimation* quand elle est mobilisée pour maintenir ou accroître la marge de manœuvre des acteurs, soit à argumenter, soit à disposer d'instruments d'action ;
- la construction territoriale forme un *support d'innovation* quand elle facilite les relations, les échanges d'informations et les « *chaînages d'intérêts* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) entre acteurs.

Une analyse diachronique et multi-source de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme

L'hypothèse de recherche est testée sur la vallée de la Drôme qui offre une intéressante perspective diachronique entre 1980 et 2011 avec la mise en œuvre de deux contrats de rivière puis d'un SAGE, le premier promulgué en France et aujourd'hui en cours de révision. L'étude multiscalaire sur plusieurs décennies permet l'analyse fine des processus de construction et de développement territoriaux autour de l'eau ainsi qu'une approche comparée des systèmes d'action successifs de la gestion de l'eau.

Le terrain d'étude est un espace rural d'environ 1 800 km2 comprenant une centaine de communes et englobant le bassin versant de la rivière Drôme (figure 3). Suite à la déprise agricole et la désertification rurale dans les années 1960 et 1970, les collectivités locales cherchent un nouveau moteur de développement économique. Elles misent sur des productions agricoles de niches tels les semences, les plantes aromatiques, les vignes AOC et la production biologique, ainsi que sur les activités touristiques par la valorisation des aménités environnementales. La rivière jusqu'alors intensivement exploitée pour ses graviers et sa ressource en eau en vue des activités de construction et de production agricole, devient également objet de loisirs et de préoccupations environnementales. Les conflits d'usage entre irrigants, carriers, riverains, associations de protection de la nature et usagers de loisirs sont renforcés par les variations extrêmes des débits propres aux cours d'eau de type méditerranéen ainsi que par les évolutions des attentes d'une population de plus en plus périurbaine. Pour faire face à ces enjeux, les communes, associées en structures intercommunales, élaborent et mettent en œuvre deux Contrats de Rivière, en 1990 et 1999 et un SAGE, en 1997. A partir de 2008, un syndicat mixte regroupant le Département de la Drôme ainsi que les intercommunalités de la vallée se saisit du pilotage et de l'animation de la gestion locale de l'eau (le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme).

Les stratégies territoriales des collectivités locales en matière de gestion de l'eau, ainsi que leurs mises en œuvre et leurs effets en termes d'efficacité environnementale, sont analysées par le biais des discours et des pratiques des acteurs. Le corpus est constitué de multiples

sources de données, que croise l'analyse afin de saisir la complexité des faits et de consolider leur interprétation :

- des données objectives concernant l'évolution démographique, économique, de l'état environnemental de l'hydrosystème et des pratiques qui l'affectent sur la période 1970 -2010 : données statistiques, études scientifiques et expertises ;
- des données subjectives sur les représentations et l'explication des pratiques des acteurs de la gestion de l'eau, comprenant : (i) la chronique intégrale des comptes-rendus de réunions de la CLE du SAGE et de son bureau (1993-2011 ; 177 réunions) complétée par la correspondance administrative des services de l'Etat, des collectivités territoriales et du syndicat de rivière (une centaine de courriers) ; (ii) l'ensemble des documents des procédures contractuelles de la gestion de l'eau et du développement territorial (1970-2010 ; 35 documents) ; (iii) l'intégralité des articles concernant l'eau de quatre titres de la presse locale[2] (1981- 2011 ; 1550 articles au total) ; (iv) des guides touristiques d'édition locale et nationale portant sur la vallée de la Drôme (1980-2011 ; 18 ouvrages) et (v) une enquête par entretiens semi-directifs et par cartes mentales auprès des gestionnaires actuels et historiques de l'eau et des territoires (2008-2010 ; 51 entretiens), complétée des résultats bruts d'une enquête qualitative sur les perceptions de la rivière auprès de 400 habitants du bassin versant de la Drôme[3].

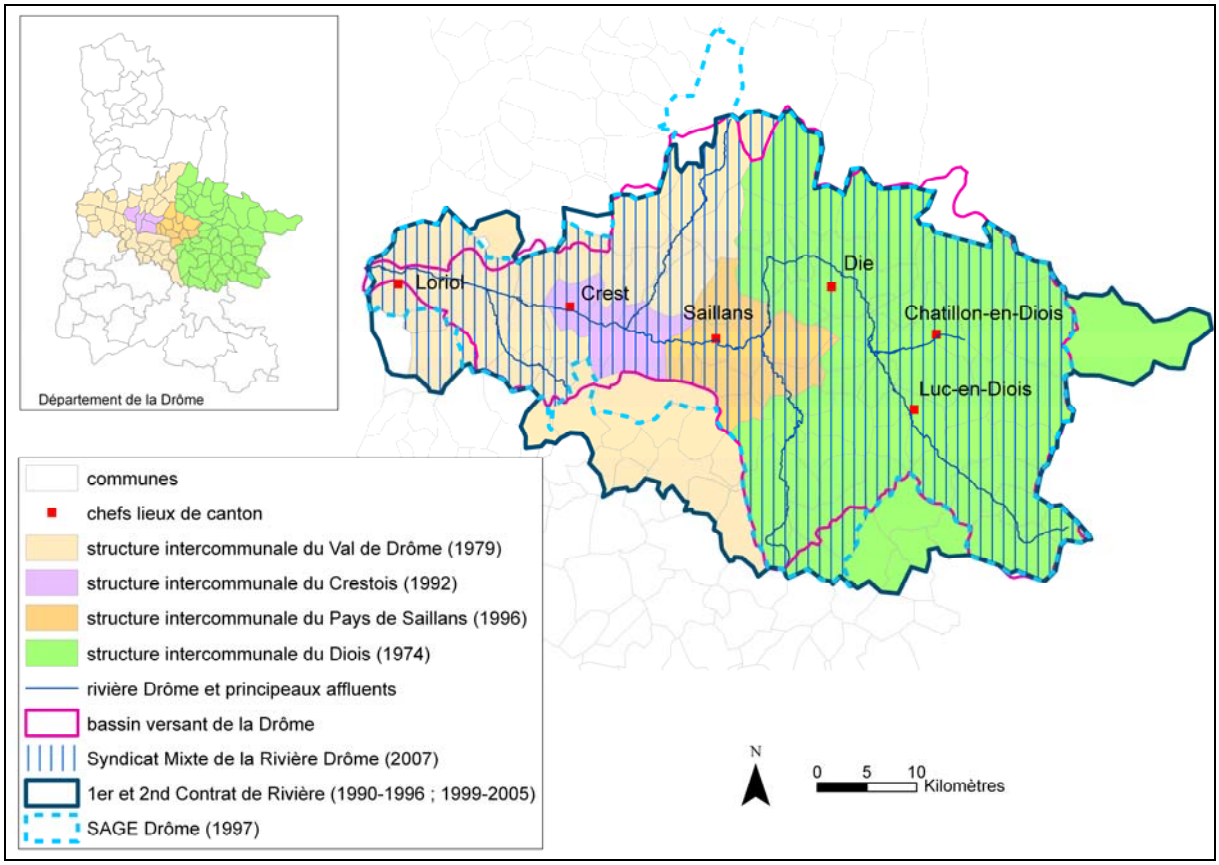

Figure 3 : Périmètres de la gestion de l'eau et du développement intercommunal dans la vallée de la Drôme (source : IGN Géofla, BD Carthage, SMRD, statuts des intercommunalités ; réalisation : Girard, 2012)

[2] Deux titres de presse généraliste, *Le Crestois* et le *Journal du Diois* et deux titres spécialisés : *l'Agriculture Drômoise*, publication de la Chambre d'Agriculture de la Drôme et *Les Epines drômoises*, publication de la Fédération Rhône-Alpes de Protection de la Nature.
[3] Enquête réalisée dans le cadre du projet Créateurs de Drôme .

2. Résultats obtenus : de la rivière patrimonialisée à la Vallée de la Drôme, territoire de l'eau

L'histoire récente de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme recouvre trois périodes, comme trois reconfigurations à la fois des systèmes d'acteurs, des projets de la gestion de l'eau et de leurs constructions territoriales. Un acteur apparait comme central : la structure intercommunale du Val de Drôme, qui initie et pilote les projets de la gestion de l'eau et procède à leur mise en synergie avec ceux du développement territorial. La figure 4 résume les articulations entre les projets et les constructions territoriales de ces deux champs d'action pour chacune des trois périodes.

La patrimonialisation de la rivière et la reconquête de la qualité de l'eau (1980-1993)

Dans les années 1970, deux intercommunalités émergent et se structurent dans la vallée de la Drôme à la faveur des Plans d'Aménagements Ruraux : l'une à l'amont, la structure intercommunale du Diois, et l'autre à l'aval, la structure intercommunale du Val de Drôme. Elles misent sur les ressources et les milieux naturels pour diversifier et accroître leur développement, notamment en matière touristique. La structure intercommunale du Val de Drôme se saisit en particulier de la rivière Drôme comme d'une ressource territoriale importante et initie un contrat de rivière afin de la protéger et la mettre en valeur. Elle associe à sa démarche la structure intercommunale du Diois mais elle rencontre les oppositions de deux systèmes d'action sectoriels préexistant, l'un autour de l'activité d'extraction de granulats, associant des entrepreneurs et les services étatiques de l'équipement, et l'autre autour de l'irrigation des cultures de la basse vallée, regroupant des syndicats d'irrigation et les services agricoles de l'Etat. Après plusieurs années de conflits, dont les luttes autour d'un projet de barrage[4] constituent le point d'orgue, la mise en œuvre du 1er Contrat de Rivière en 1990 marque la transition de multiples systèmes d'actions sectoriels vers un système d'action unifié de la gestion de l'eau, piloté par la structure intercommunale du Val de Drôme et regroupant l'ensemble des acteurs de la gestion effective de l'eau dans la vallée.

La structure intercommunale du Val de Drôme procède à la *mise en patrimoine de la rivière* et au développement d'un projet de *gestion patrimoniale* de cette dernière, selon une double intention : (i) développer le territoire en valorisant les potentialités économiques de la rivière comme ressource productive et comme aménité et (ii) gérer l'eau dans la perspective d'une meilleure prise en compte et d'une plus grande efficacité environnementale. Dans cette logique, la mise en valeur de milieux aquatiques restaurés et préservés permet le développement d'une économie résidentielle et touristique qui en retour renforce leur restauration et préservation. Différents ressorts territoriaux sont révélés et activés dans le cadre du 1er Contrat de Rivière :

- La rivière-patrimoine est utilisée comme un *argument fédérateur* pour obtenir un consensus sur les objectifs du contrat, mais également comme une référence pour fonder une nouvelle représentation de la rivière, de ses problèmes et de la façon de les résoudre ;
- La mise en patrimoine de la rivière constitue également un *outil d'action stratégique* : à travers la mise en place d'une « *structure technique de coordination et*

[4] Le projet de barrage sur le Bez, un affluent de la Drôme situé en amont du bassin versant, est initié par la DDAF au milieu des années 1980 en vue de soutenir les ressources en eau pour l'alimentation de réseaux d'irrigation agricole dans la basse vallée. Il rencontre une forte opposition de la population locale, d'une partie des élus communaux et départementaux et des associations de pêche et de protection de la nature. Il questionne les modes de développement économique et de gestion de l'eau souhaités pour la vallée.

d'entretien »[5], les usagers sont responsabilisés quant à leurs pratiques mais aussi quant aux pratiques des autres ; de plus, la création d'un « *fond d'investissement intercommunal* »[6] permet la réalisation d'actions de restauration écologique par la mutualisation des moyens financiers ;

- La patrimonialisation de la rivière est également un *moyen d'accroitre la légitimité* et le pouvoir de décision et d'action de la gestion intentionnelle : par des avancées concrètes et visibles sur l'état du milieu et l'évolution des pratiques, fortement médiatisées (presse locale, événementiel), elle met en évidence l'efficacité de son action ; par la création d'un haut-lieu de la rivière-patrimoine, la réserve naturelle des Ramières, elle expérimente et expose son savoir-faire en matière de gestion de l'eau et accroit sa crédibilité ;
- Enfin, la rivière-patrimoine constitue un *support d'innovation*, en reliant des représentations autrefois fragmentées de la rivière et de ses enjeux, en permettant la collaboration d'acteurs auparavant isolés et en connectant des espaces qui ne l'étaient que peu en amont et en aval de la vallée.

En créant et en renforçant l'identité et l'appartenance d'un collectif à un objet puis à un espace commun, la gestion intentionnelle obtient progressivement l'adhésion des usagers à une nouvelle représentation de l'eau. En développant une responsabilité individuelle et collective, en instaurant des mécanismes de solidarité et des relations de confiance, elle favorise les changements des pratiques des usagers de l'eau et permet leur projection commune sur l'espace et dans l'avenir. Ces ressorts territoriaux contribuent à une plus grande efficacité de l'action publique en matière environnementale : la rivière retrouve une qualité baignable sur une grande partie de son linéaire, suite aux efforts d'assainissement ; des actions de restauration des berges et de la ripisylve sont engagées ; enfin, plusieurs écosystèmes aquatiques remarquables sont protégés. La structure intercommunale du Val de Drôme, à travers un trinôme d'acteurs, composé d'un élu (son président), d'un agent de développement et d'un technicien (de son service rivière), joue un rôle essentiel dans l'activation de ces ressorts territoriaux. Elle acquiert progressivement le contrôle des systèmes de décision et d'action et conforte sa crédibilité et sa légitimité tant auprès des usagers de l'eau que des autorités administratives et des financeurs. Sa stratégie de couplage des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territoriale est d'autant renforcée.

Cependant, comme de nombreux contrats de rivière de 1ère génération (Brun, 2010), l'efficacité environnementale du dispositif dans la vallée de la Drôme reste limitée. Les principaux gains concernent essentiellement la qualité sanitaire de l'eau et les actions de préservation des milieux naturels sont ponctuelles, dispersées et localisées sur le seul linéaire hydrographique. La dynamique de concertation engagée permet toutefois l'initiation, de manière pilote, d'une autre démarche territorialisée de la gestion de l'eau : un SAGE.

La mise en territoire du bassin versant de la Drôme et l'activation des ressorts de la gestion territoriale de l'eau (1994-2006)

A partir des années 1990, le projet de territoire devient la nouvelle norme de l'action publique et est au cœur des luttes de pouvoirs entre les différents échelons de collectivités territoriales.

[5] Cette structure est chargée d'une présence effective sur le terrain, de la tenue d'un observatoire de la rivière et de diverses actions de préservation et de restauration des cours d'eau. Elle procède également à une importante communication auprès de la population sur les principes et des avancées du Contrat de Rivière ainsi que sur les initiatives des usagers qui l'appuie. Elle stigmatise au contraire les pratiques dégradantes pour les ressources et milieux aquatiques.

[6] Ce fond, alimenté par un pourcentage des subventions versées aux communes au titre de l'assainissement (volet A) est employé pour la réalisation d'actions de préservation et de restauration des cours d'eau (volet B), dispensant ainsi les communes concernées de participation financière et accroissant donc le nombre d'actions réalisées.

Le succès de la coopération entre intercommunalités dans le cadre du Contrat de Rivière pousse la Région et le Département à proposer des procédures contractuelles de développement territorial à l'échelle de la vallée de la Drôme, tels le Contrat de Développement Touristique et le Contrat Global de Développement. Les structures intercommunales, qui parallèlement élaborent chacune leurs propres chartes de territoires rejettent l'imposition d'un territoire de projet à l'échelle de vallée. Mais paradoxalement, elles poursuivent et amplifient leur collaboration à cette échelle 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. De par l'histoire de l'élaboration du 1er Contrat de Rivière, la gestion de l'eau apparaît comme un domaine d'affirmation et de revendication des collectivités locales à décider et à agir par elles-mêmes et pour leur propre développement. L'engagement contraint des structures intercommunales dans les procédures contractuelles départementales et régionales renforce ainsi, en contre point, leur engagement volontaire dans la démarche d'élaboration d'un SAGE.

L'élaboration puis la mise en œuvre du SAGE et du 2nd Contrat de Rivière par les structures intercommunales de la vallée de la Drôme constituent une expérimentation pionnière, au niveau national, du modèle de la *gestion territoriale de l'eau*. 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 de la *gestion patrimoniale de la rivière*. Contrairement au 1er Contrat et Rivière essentiellement élaboré par le couple élus/ techniciens, le SAGE s'appuie sur une arène de concertation, la Commission Locale de l'Eau, où est représenté l'ensemble des acteurs de la gestion intentionnelle et effective. Les objectifs et les programmes d'actions qu'ils définissent ne sont plus limités aux seuls abords des cours d'eau mais concernent l'ensemble des espaces situés autour de la rivière, selon le découpage intercommunal. Plus que la rivière comme patrimoine, le SAGE construit l'eau comme un bien commun et sa gestion comme un intérêt général territorialisé.

Le modèle de la *gestion territoriale de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme* que propose la structure intercommunale du Val de Drôme lors de l'élaboration du SAGE s'appuie sur les ressorts territoriaux révélés lors de la patrimonialisation de la rivière et en active de nouveaux :

- La conception des dispositifs de la gestion de l'eau comme des outils de développement territorial permet de justifier de la préservation des ressources et des milieux aquatiques comme d'un facteur d'accroissement quantitatif ou d'amélioration qualitative des activités économiques agricoles, touristiques et résidentielles ;
- La création d'une conscience territoriale autour de l'eau accroît la responsabilisation des usagers quant à leurs pratiques ainsi que la solidarité à l'échelle de la vallée ;
- La légitimité et la crédibilité des porteurs de la gestion de l'eau à l'interface entre la gestion environnementale et le développement économique permet d'engager une logique de l'effort récompensé, visant l'équilibre entre la préservation des milieux et la satisfaction des usages ; ainsi, par exemple, les représentants agricoles acceptent dans le SAGE le gel des surfaces irriguées contre l'engagement collectif dans la recherche de ressources en eau de substitution en vue de respecter le débit biologique de la rivière en période d'étiage ;
- L'expérimentation dans le domaine de la gestion de l'eau d'idées et d'outils issus du développement territorial permet d'innover, notamment (i) en matière de gouvernance participative par l'implication étroite des usagers et de la population à l'élaboration du SAGE, et (ii) en matière de contractualisation, avec l'élaboration par exemple d'une « *charte de bonne conduite d*es usagers de la rivière» et d'un « *protocole de partage de l'eau* » entre irrigants en périodes d'étiages.

L'activation de ces ressorts repose pour beaucoup sur le positionnement des dispositifs de la gestion de l'eau à l'interface entre la gestion environnementale et le développement économique. Leur pilotage par une structure intercommunale, dont les compétences relèvent des deux champs d'action, est un facteur déterminant. Il permet d'afficher un engagement en faveur de la préservation de l'environnement selon des valeurs propres à l'écologie tout en accordant un soutien important au secteur productif, tel notamment celui agricole.

Le modèle de la *gestion territoriale de l'eau* est mis à l'épreuve lors de l'opérationnalisation du programme d'action inscrit au 2nd Contrat de Rivière. Sa mise en œuvre révèle alors les difficultés des acteurs de la gestion intentionnelle à activer les ressorts territoriaux identifiés lors de l'élaboration du SAGE et se traduit par un gain environnemental partiel et limité.

Le SAGE et le 2nd Contrat de rivière sont d'abord un succès en termes de gouvernance. La participation des différents acteurs de la gestion intentionnelle et effective de l'eau à la CLE[7] est large et fréquente tout au long de la période, les tensions et conflits entre usagers sont régulés et un compromis est trouvé autour d'objectifs pour partie ambitieux du point de vue environnemental. En matière de gestion de la ressource en eau et d'entretien physique des cours d'eau, sont ainsi proposés des objectifs chiffrés et des moyens opérationnels précis et adaptés à la fois à la préservation des écosystèmes aquatiques et à la satisfaction des usages dont ils font l'objet. Au sein de la CLE, les discours des représentants des usagers évoluent vers une plus grande considération et prise en compte des représentations, des pratiques, des attentes et des enjeux des autres usagers. Le développement d'une conscience territoriale à l'échelle de la vallée, c'est-à-dire le développement de sentiments d'identité et d'appartenance communs à un espace autour de la rivière participe de l'engagement de chacun dans la discussion et dans la recherche de compromis.

Pour autant, cette concertation n'est pas gage d'efficacité environnementale. De fait, cette efficacité est difficilement évaluable en raison du manque de données sur l'état des ressources en eau, des milieux et des pratiques. Ce déficit d'informations ainsi que leur faible mise en transparence révèlent la difficulté des acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau à faire territoire *pour* l'eau. Ils ne parviennent pas à instaurer la confiance nécessaire au partage de l'information entre les différents acteurs de la gestion de l'eau à l'échelle de la vallée. La faiblesse du territoire *pour* l'eau se traduit de plus par la difficile instauration de mécanismes de solidarité financière à l'échelle du bassin versant, que ce soit en faveur des irrigants de la basse vallée pour soutenir l'offre en eau, des riverains du Diois privés de prélèvements en graviers ou des propriétaires de digues, face aux risques d'inondations. Elle conduit à l'activation partielle du ressort de l'effort récompensé en matière agricole : face aux multiples échecs de solutions d'augmentation des ressources en eau, le pacte sur la diminution des prélèvements en rivière est remis en question par les irrigants. La déficience du territoire *pour* l'eau se traduit également par la faiblesse des moyens engagés pour la préservation et la restauration des écosystèmes naturels, hormis en matière d'entretien des cours d'eau, ces dernières n'étant que peu activées comme ressort stratégique du développement touristique ou de construction identitaire. La structure intercommunale trouve ici sa limite, en tant à la fois qu'animateur de la gestion de l'eau et défenseur tant des enjeux environnementaux que du développement économique. Finalement, sa crédibilité et sa légitimité sont structurellement affaiblies.

Les divergences mises en second plan lors de l'élaboration des objectifs du SAGE s'aiguisent et se renforcent lors de la mise en œuvre des moyens pour atteindre ces objectifs dans le 2nd Contrat de Rivière. Face aux difficultés de la gestion intentionnelle de solutionner différents

[7] La CLE du SAGE est confondu avec le Comité rivière du 2nd Contrat de Rivière

problèmes, les usagers concernés s'organisent et construisent d'autres projets de gestion de l'eau, selon d'autres modèles et à d'autres échelles : (i) 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 ; (ii) les riverains forment des associations qui prennent en charge chacune sur leurs tronçons de cours d'eau les questions d'érosion et d'inondation ; (iii) le Conseil Général de la Drôme, par le biais du Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD), s'impose progressivement comme un nouveau pilote potentiel de la gestion locale de l'eau, en proposant un modèle de gestion alternatif, découplé du développement intercommunal.

Cependant et par ailleurs, l'ensemble des efforts fournis en matière de gestion de l'eau permet la révélation et l'activation de ressources de développement territorial dont les structures intercommunales se saisissent pour construire un nouveau projet de territoire à l'échelle de la vallée, le projet Biovallée® (2007)[8]. Ces ressources reposent (i) sur la diversité et la qualité des milieux naturels, dont ceux aquatiques, et les potentialités qu'ils recèlent à la fois comme facteur de développement économique mais également comme marqueurs identitaires du territoire et (ii) sur les savoirs et les savoir-faire des hommes en termes d'utilisation et de gestion durable et concertée de ces ressources naturelles.

La Vallée de la Drôme à l'heure de la Biovallée® : une recomposition territoriale par et/ou pour l'eau (2007-2011) ?

La révision du SAGE Drôme est marquée par la reconfiguration du système d'action de la gestion de l'eau et de son modèle de gestion (2007-2010). Le pilotage de la gestion locale de l'eau, jusqu'alors opéré par une structure intercommunale à vocation de développement territorial est transféré à un syndicat mixte, associant les collectivités locales au Conseil Général, et dédié à la seule compétence de la gestion de l'eau (le SMRD). Ces deux types de pilotages présentent des avantages comparatifs inverses d'une part en termes de capacité à mobiliser les acteurs locaux et à obtenir des consensus, et d'autre part à défendre la protection de l'environnement face aux intérêts économiques. La révision du SAGE est également marquée par une reprise en main de l'Etat, le renforcement des outils de contrôle et de sanctions et inversement la diminution des marges d'action des acteurs locaux pour expérimenter de nouvelles pratiques de la gestion de l'eau.

Plus de vingt ans de gestion de l'eau autour de la rivière Drôme ont permis la cristallisation et le renforcement d'une nouvelle territorialité : la Vallée de la Drôme. Les efforts collectifs de définition et d'attribution de sens et de valeurs à l'espace et aux activités humaines, les multiples interactions entre acteurs et le partage des connaissances ont consolidé cette construction territoriale. La Vallée de la Drôme procure en retour des ressorts d'action que les élus locaux et les usagers mobilisent dans le cadre de la révision du SAGE. Ils invoquent en particulier des éléments identitaires du territoire pour négocier des adaptations aux injonctions européennes ou nationales et de la production de règles locales. L'opposition classique entre le développement économique et la préservation environnementale est transcendée par un affrontement entre le niveau central et le niveau local de l'action publique.

[8] Le projet Biovallée® est une initiative des quatre structures intercommunales de la vallée de la Drôme qui prend la forme en 2007 d'un Pôle d'Excellence Rural puis en 2009 d'un Grand Projet Rhône-Alpes. Ce dernier consiste à « *faire de la vallée de la Drôme un territoire de référence au niveau européen en matière de développement humain durable* » en faisant « *converger vers cet objectif commun l'ensemble des politiques publiques conduites sur le territoire, les initiatives économiques, associatives et citoyennes* », et « *en mettant en avant la préservation et l'enrichissement des ressources vitales 'biens communs de l'humanité' (eau, air, sol et biodiversité)* » (Communauté de communes du Val de Drôme et *al.*, 2009)

Le SMRD peine à activer les ressorts territoriaux tels que par le passé. Avec le renforcement des exigences réglementaires et l'encadrement plus strict des dispositifs par les services de l'Etat ses marges de manœuvre sont réduites. De par la déconnexion des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial, il ne peut plus jouer sur les arguments et les leviers stratégiques de l'aménagement du territoire pour justifier et mettre en œuvre le projet de gestion de l'eau. La *gestion territoriale de l'eau* telle que bâtie dans le premier SAGE, comme bien commun territorialisé, plaçant l'eau au cœur du développement territorial se désagrège. Si l'eau n'est plus érigée en élément central de la construction et 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 connaissance réciproque et de dialogue entre les acteurs du territoire et avec les partenaires administratifs et financiers extérieurs, mais elle semble par contre perdre en capacité de décisions et d'actions au profit d'autres arènes, telle la Conférence départementale de l'eau en matière de gestion quantitative de l'eau[9] ou le projet Biovallée® en matière d'articulation de la gestion de l'eau au développement territorial. 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 ses ambitions.

Si l'activation des ressorts territoriaux n'est plus guère possible dans le cadre du SAGE, elle est par contre envisageable dans le cadre du projet de territoire Biovallée®, à condition que l'eau et sa gestion en demeurent des ressources territoriales majeures. Ce projet offre de nouvelles opportunités d'expérimentation, d'innovation et de structuration inter-intercommunale, là ou le nouveau dispositif du SAGE trouve ses limites. Son ambition de former un *« Fribourg rural Français »* est plus valorisante que celle du SAGE, serait-il le premier réalisé et révisé de France, ce qui explique la forte mobilisation des élus à son égard. L'omniprésence actuelle dans les discours des participants de la CLE du projet Biovallée® laisse penser que l'avenir de la gestion de l'eau se jouera pour partie dans ce cadre. Il reconnait une filiation avec le SAGE et procure d'ores et déjà de nouvelles ressources pour la gestion de l'eau. Cependant, il vient également perturber le processus de révision du SAGE et des interrogations demeurent sur l'importance que ce dernier accordera aux objectifs environnementaux en matière de gestion de l'eau. En d'autres termes, le territoire *par* l'eau que construit le projet Biovallée®, formera-t-il aussi un territoire *pour* l'eau ?

La révision du SAGE Drôme marque sans doute la fin de l'expérimentation du modèle de la *gestion territoriale de l'eau*, puisque les élus communaux et intercommunaux se désinvestissent du dispositif ou l'investissent *a minima* et en tout cas n'activent plus les *ressorts territoriaux* tels que mobilisés dans le SAGE précédent. Par contre, l'émergence du projet Biovallée® signe peut-être les prémices d'un *développement territorial environnemental*, dans lequel l'eau, en tant que ressource territoriale, est objet d'usage et de gestion durable.

[9] 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

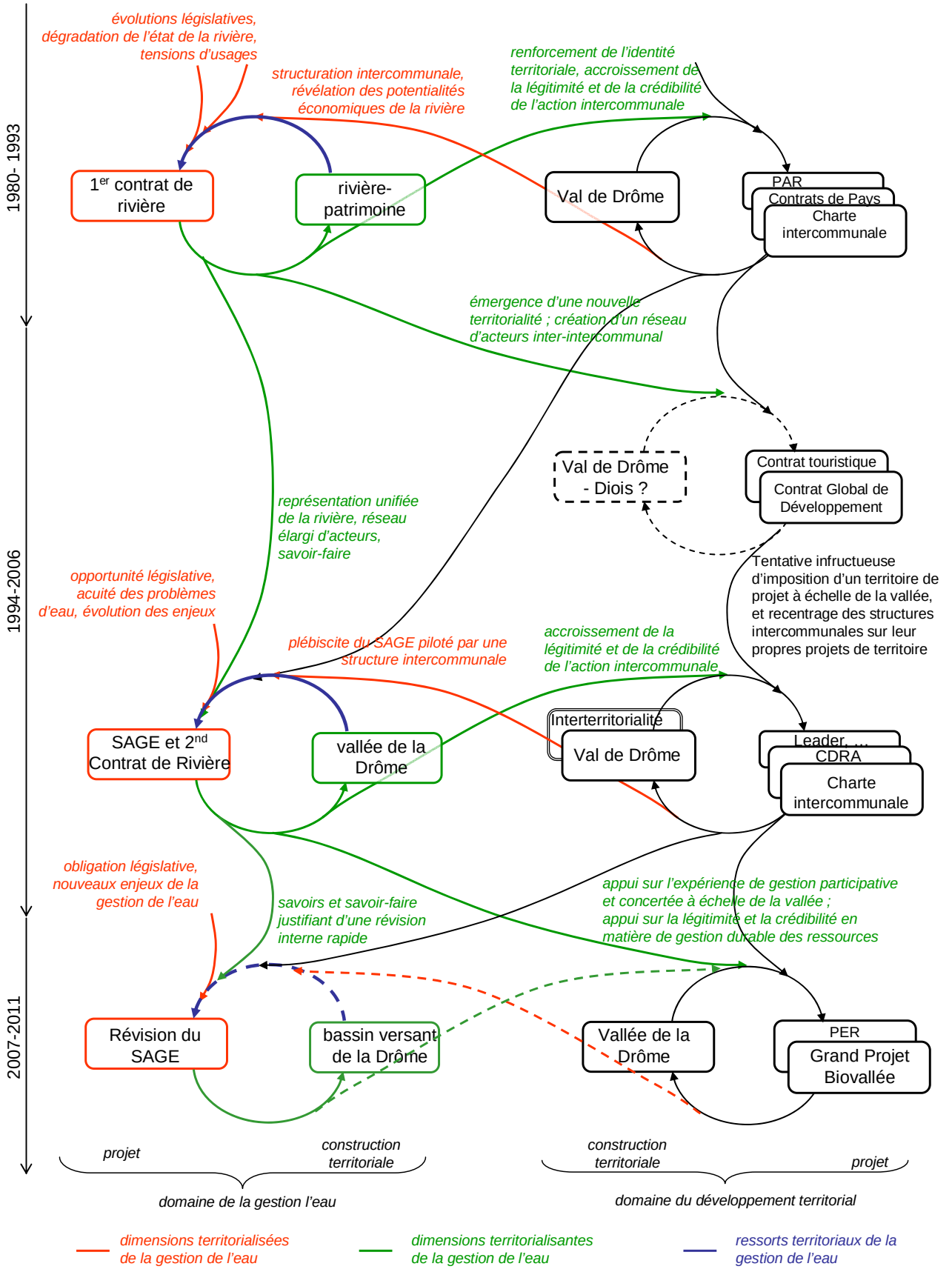

Figure 4 : Schématisation des dynamiques et des articulations entre les projets de la gestion de l'eau et ceux du développement territorial concernant la structure intercommunale du Val de Drôme (1980-2011).

3. Discussion : du rôle du ressort territorial et de l'acteur intercommunal dans l'efficacité environnementale de la gestion territoriale de l'eau

L'étude empirique de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme constitue une mise à l'épreuve du modèle d'action théorique de la *gestion territoriale de l'eau*. Elle permet d'affiner la connaissance des mécanismes et des conditions de l'efficacité environnementale des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau.

Le double ressort territorial de la gestion de l'eau et ses conditions d'activation

La spécificité du système d'action de la gestion de l'eau du cas étudié, un pilotage intercommunal, amène à analyser les étroites interrelations entre la gestion de l'eau et le développement territorial. Un double ressort territorial peut ainsi être modélisé (figure 5). Si les stratégies de gestion de l'eau et de développement territorial sont très imbriquées et s'il est difficile de démêler les liens de cause à effet (Bethemont, 2001), il y a par contre eu, de manière certaine, des saisies opportunes par les acteurs locaux à la fois (i) des possibilités offertes par l'eau et sa gestion pour développer le territoire et (ii) des possibilités fournies par le développement territorial pour mieux gérer l'eau.

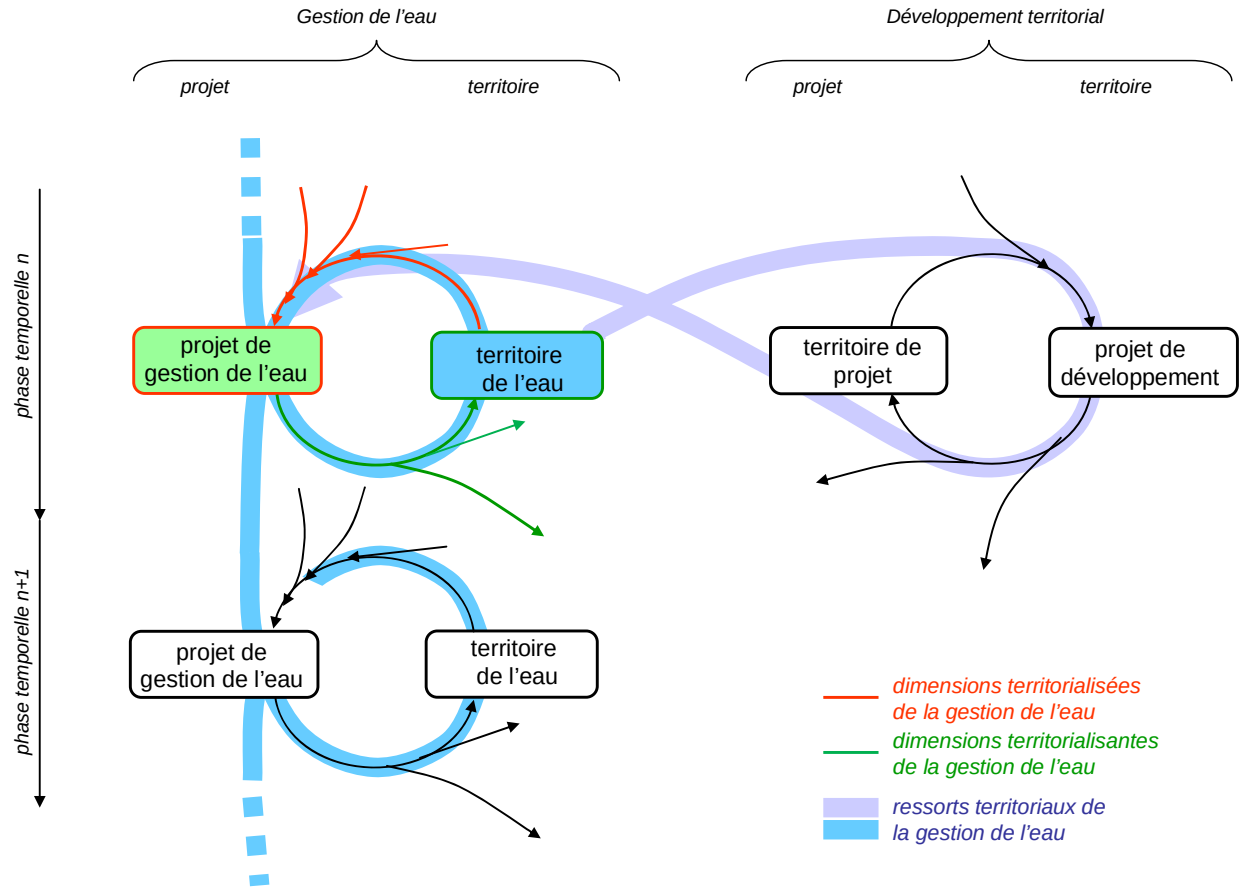

Figure 5 : modélisation du double ressort territorial de la gestion de l'eau

La confrontation empirique amène à une nouvelle catégorisation des ressorts territoriaux, selon la dimension de la construction territoriale qui est mobilisée, *économique*, *identitaire* ou *politique* (tableau 1). Ces ressorts ne présentent pas les mêmes gains environnementaux et ne dépendent pas des mêmes conditions de mobilisation Ils ne reposent pas tous sur le même degré de territorialisation. Le ressort économique peut s'appuyer sur un simple *espace de procédure*, construit ou adopté par la gestion intentionnelle de l'eau afin d'accéder à des moyens d'action. Le

ressort politique nécessite par contre la construction d'un *territoire de projet*, engageant également la gestion effective à y participer et adhérer. Enfin, le ressort identitaire requiert, en plus, une identification et une appropriation du territoire par la gestion effective.

Le ressort le plus efficace semble faire appel à la dimension territorialisante de la gestion de l'eau en jouant sur l'identitaire : le sentiment d'appartenance permet, en interne, de renforcer les liens des acteurs entre eux et avec l'espace autour de l'eau et l'identité territoriale permet, en externe, de rendre lisible et de spécifier le territoire. L'activation de ce ressort permet : (i) d'induire une modification des comportements de la gestion effective vers une plus grande responsabilité envers l'état environnemental ; (ii) d'accroître les moyens d'actions et les marges de manœuvre de la gestion intentionnelle afin d'expérimenter localement des ajustements des modèles d'actions imposés ou d'innover en en proposant de nouveaux. Ces ressorts identitaires permettent une préservation des ressources et des milieux aquatiques étendue et continue dans l'espace et durable dans le temps, mais ils requièrent un processus patient et répétitif de mise en place et une consolidation permanente, comme la construction territoriale elle-même. Ils s'appuient sur une représentation unifiée du territoire de l'eau, c'est-à-dire d'un espace aménagé et organisé pour les usages et la gestion de l'eau et structuré par un groupe d'acteurs, selon une certaine idéologie et un certain projet. C'est ce qui en constitue leur force et leur limite. La force réside dans la capacité à convaincre un ensemble d'usagers par le *mythe territorial*, qui opère une réduction des oppositions et des contradictions (Aldhuy, 2008). La limite réside dans l'enfermement dans un modèle unique, où certains objets ou acteurs, certaines pratiques ou idées, non incorporés dans ce modèle n'ont ni lisibilité, ni légitimité. Le partage d'une même représentation facilite la coopération, mais dans le même temps, contraint le champ des possibles (André, 1998).

Types de ressort territorial	*Ressorts*	*Mode d'utilisation par la gestion intentionnelle*	*Effets sur la gestion effective*	*Facteurs, conditions et limites du gain environnemental*
Ressort économique *(reposant sur un espace support de procédure)*	Montrer l'intérêt de la préservation de l'environnement pour le développement économique du territoire (*par exemple maintien d'un certain débit en rivière pour le développement touristique ou de l'agriculture irriguée*)	Argumenter d'un changement de pratiques	Acceptation de compromis	Gain environnemental fragile et peu durable car lié à la création et au maintien d'une contrepartie financière ou de situations win/win entre enjeux environnementaux et économiques Ressort mobilisé également par la gestion effective pour ne pas changer de pratiques (argument ou levier stratégique)
	Instaurer un mécanisme de solidarité financière entre usagers à l'échelle de l'espace autour de l'eau (*par exemple par le soutien collectif aux ouvrages de stockage en eau, ou à l'entretien des berges des cours d'eau*)	Inciter aux changements de pratiques	Engagement d'un changement de pratique en contrepartie d'une aide financière	
Ressort politique *(reposant sur un espace de projet)*	Mettre en place un projet intégrant le développement économique dans le dispositif de gestion de l'eau ou bien intégrant la préservation environnementale dans celui de développement territorial (*par exemple par la prise en charge de ces projets par un seul et même acteur, telle une intercommunalité*)	Argumenter de la nécessaire préservation environnementale au regard des intérêts pour le développement territorial Utiliser les ressources du développement territorial (moyens humains, financiers, légitimité, etc.) pour faire changer les pratiques	Acceptation d'un compromis dans le cadre d'un projet intégrant les multiples intérêts économiques, sociaux, environnementaux etc. Engagement dans des changements des pratiques de gestion de l'eau, en contrepartie de la prise en charge d'autres préoccupations de nature économique, sociale, etc.	Gain environnemental fragile dépendant des acteurs à l'interface et en médiation entre les champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial : (i) du niveau de confiance entre les usagers et les gestionnaires et (ii) de la volonté et de capacité des gestionnaire à placer le curseur en équilibre entre les intérêts environnementaux et économiques
Ressort identitaire *(reposant sur un espace identifié et approprié)*	Développer un sentiment d'identité et d'appartenance sur un espace autour de l'eau et sur lequel l'eau joue un rôle central (*par exemple à l'échelle de la vallée de la Drôme*)	Argumenter et inciter à la responsabilisation des usagers de l'eau quant à leur pratique Inciter à l'autorégulation et au contrôle des pratiques entre usagers	Modifications des représentations de l'eau et de ses usages Contrôle social des usages dégradants entre usagers	Gain environnemental long à obtenir mais durable dans le temps par la modification des comportements mais nécessitant la préexistence d'héritages territoriaux et leur réactivation permanente Mise en concurrence avec d'autres territorialités liées ou non à l'eau, mobilisées pour justifier de ne pas changer de pratiques
	Démarquer le territoire par ses spécificités liées aux ressources et milieux aquatiques et/ou à leur gestion (*par exemple, présenter la Drôme comme « dernière rivière sauvage d'Europe » et sa gestion comme un cas pilote et exemplaire*)	Innover ou adapter les injonctions supra-locales, en obtenant des moyens d'action et les marges de manœuvre auprès des partenaires financiers et institutionnels (dans un contexte de concurrences entre territoire)	Expérimentation (voir ensuite démonstration) de nouvelles pratiques ou systèmes de régulation des pratiques	Gain environnemental potentiellement important (selon l'innovation expérimentée) ; dépendant de la crédibilité et légitimité de la gestion intentionnelle auprès des usagers et des partenaires supra-locaux

Tableau 1 : essai de typologie et de caractérisation des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau au regard de leur efficacité environnementale

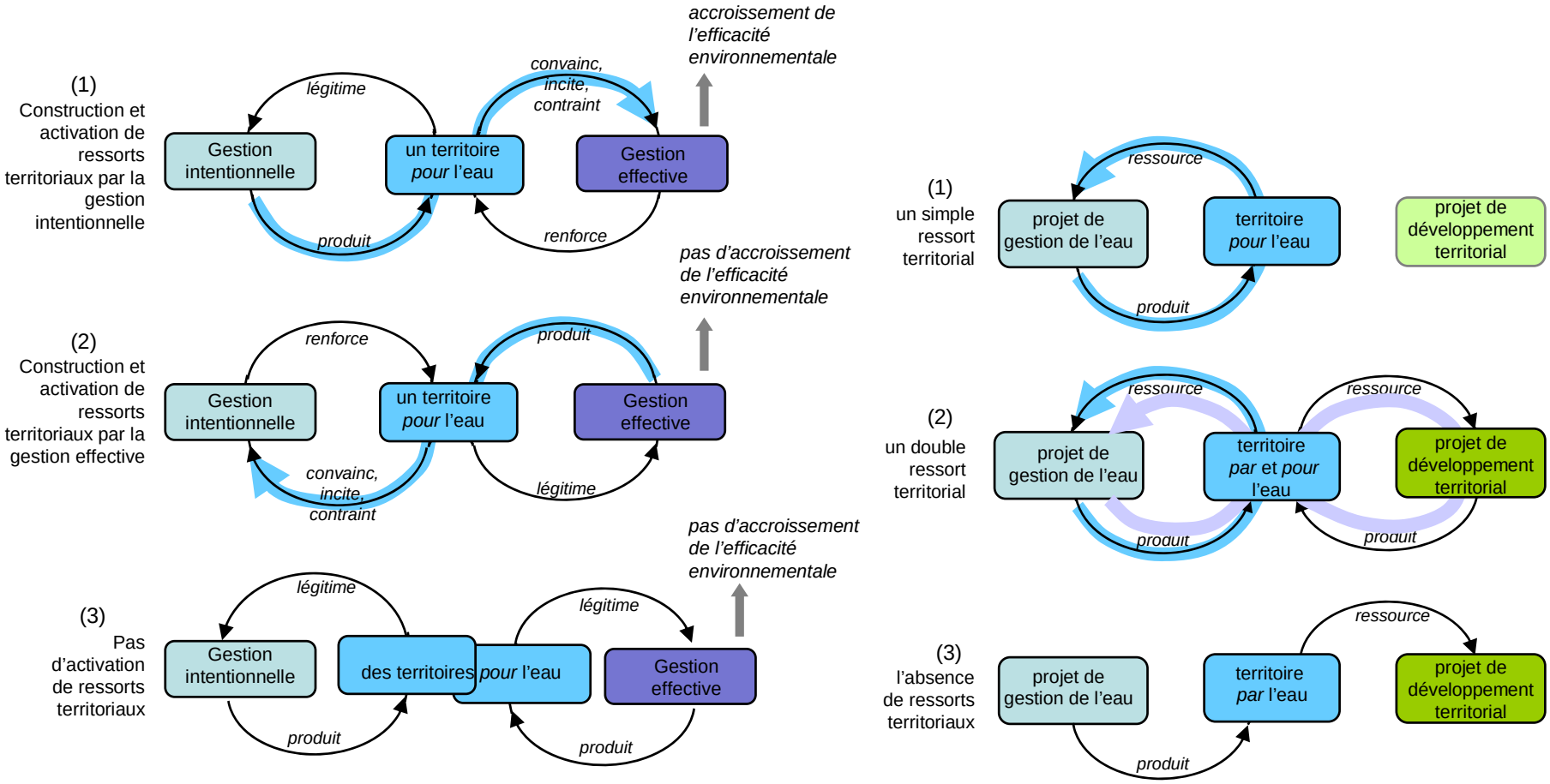

Figure 6 : schématisation des conditions de l'efficacité environnementale de la gestion locale de l'eau par la mobilisation des ressorts territoriaux : (i) le rapport de force entre les acteurs des gestions intentionnelle et effective (figure de gauche) et (ii) l'articulation entre les projets de la gestion de l'eau et du développement territorial (figure de droite)

L'acteur intercommunal face au défi du développement durable des territoires

Deux types de conditions de l'efficacité environnementale de la gestion de l'eau par la mobilisation des ressorts territoriaux sont distingués :

- *Le rapport de force entre les acteurs de la gestion intentionnelle et ceux de la gestion effective de l'eau*, soit la volonté et la capacité des uns à imposer leur construction et leur projet de territoire autour de l'eau, puis d'en mobiliser les ressorts territoriaux pour convaincre, inciter ou contraindre les pratiques des autres en vue d'améliorer l'état environnemental (figure 6, gauche) ;
- *Les relations existantes entre les projets de gestion de l'eau et ceux de développement territorial* par le biais de constructions territoriales autour de l'eau (figure 6, droite) : au ressort territorial entre le projet et le territoire *pour* l'eau, peut, ou non, se cumuler un ressort territorial issu de la dialectique entre le projet de développement territorial et le territoire *par* l'eau.

L'efficacité environnementale de la mobilisation des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau repose donc très étroitement sur les intentions et les capacités d'action des acteurs de la gestion intentionnelle (i) à ce que la gestion effective partage et adhère voire s'approprie le territoire *autour* de l'eau qu'elle construit et (ii) à mettre en synergie, de manière équilibrée les projets de gestion de l'eau et de développement territorial, afin de renforcer la construction d'un territoire à la fois *par* et *pour* l'eau.

L'étude du cas de la vallée de la Drôme permet d'expliciter les avantages et les limites des structures intercommunales comme gestionnaires intentionnels de l'eau, au regard des deux types de conditions précitées. Elles présentent de bonnes dispositions pour activer et mobiliser les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau en raison à la fois :

- de leur taille moyenne et de leur position intermédiaire, qui leur permettent d'obtenir les moyens d'actions et les marges de manœuvre nécessaires à leur projet auprès des partenaires supra-locaux, tout en créant et conservant la confiance de la gestion effective ; d'un coté, cette 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 la gestion effective ; de l'autre coté, cette taille est suffisante pour que les projets soit reconnus et appuyés par les partenaires financiers et institutionnels ;
- de leur double compétence en matière d'aménagement et de développement du territoire et en matière environnementale, qui leur permet à la fois de coupler les enjeux des deux domaines mais également de mobiliser les ressources d'un champ d'action pour l'autre et réciproquement.

Ces caractéristiques forment également les limites des structures intercommunales. L'efficacité environnementale des ressorts territoriaux mobilisés repose en effet sur (i) leur *intention* en matière environnementale et en particulier l'arbitrage qu'elles opèrent entre les enjeux contradictoires de la préservation environnementale et du développement économique ; (ii) les *marges et moyens d'action* qu'elles sont capables d'obtenir, de conserver ou d'accroître pour convaincre, inciter ou contraindre la gestion effective à modifier ses comportements en vue de l'atteinte de ces objectifs environnementaux. Par rapport à un syndicat dédié à la seule compétence de la gestion de l'eau, une structure intercommunale semble plus apte à révéler et à activer des ressorts territoriaux, mais elle peut par contre être moins exigeante quant à la définition et l'atteinte des objectifs environnementaux, au regard des enjeux économiques du développement territorial.

Le cas de la vallée de la Drôme met enfin en évidence l'importance du couple élu intercommunal / agent de développement dans l'expérimentation et la mise en œuvre des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau, que ce soit par la patrimonialisation de la rivière ou la construction territoriale de la vallée de la Drôme. Animés des mêmes visions, ils s'épaulent l'un l'autre pour inventer de

nouvelles pratiques de développement et de la gestion de l'eau. Ils forment un binôme efficace, l'élu intercommunal, comme *leader*, travaillant à la mobilisation politique des élus communaux et l'agent de développement, le *traducteur*, à la captation des ressources financières et à l'opérationnalisation technique du projet politique. Du début des années 1980 à la fin des années 1990, ils construisent progressivement une véritable politique intercommunale en matière de gestion de l'eau en réordonnant les multiples opportunités financières et en acquérant les marges d'autonomie nécessaires à l'innovation (Jeannot, 2005). Ce binôme est, complété dans le cas de la Drôme, par un troisième acteur : un agent de terrain, qui, de par sa présence permanente, participe également, au coté de l'agent de développement, à la *médiation* entre les parties et assure la *traduction* des attentes des uns et des décisions des autres entre les usagers et les gestionnaires.

En conclusion, la mise en perspective de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme ces dernières décennies s'avère assez symptomatique des avancées et des limites de l'action publique française en matière de développement durable (Quintreau, 2007). S'il y a une réelle prise de conscience d'un nécessaire changement radical des façons de vivre, de penser et d'agir, pour concilier l'efficacité économique le progrès social et le respect de l'environnement, le monde économique conserve un poids largement prédominant. Les changements sont progressifs et ténus, car les efforts des responsables de l'action publique sont centrés sur la régulation des tensions, la recherche de compromis et le pari sur les futures innovations technologiques, plutôt que sur la prise de décision quant à la hiérarchisation d'enjeux non nécessairement conciliables. L'avancée majeure réside alors dans l'engagement et l'ouverture des débats avec la reconnaissance du droit de citer de l'environnement et l'émergence de nouvelles conceptions de la nature et de ses rapports avec la société. Les dispositifs territorialisés, qu'ils concernent la gestion intégrée des ressources naturelles ou l'aménagement durable des territoires, expérimentant et mettant en œuvre les principes de la démocratie participative, demeurent alors, en ce sens, des instruments privilégiés de la mise en œuvre du développement durable.

3. Références bibliographiques

Akrich, M., Callon, M., Latour, B. (2006). *Sociologie de la traduction. Textes fondateurs.* Paris: Presses des Mines de Paris, 303 p.

Aldhuy, J. (2008). Au-delà du territoire, la territorialité ? *Géodoc*(55), pp. 35-42.

Allain, S. (2001). Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau. *Géocarrefour, 76*(3), pp. 199-209.

André, Y. (1998). *Enseigner les représentations spatiales*. Paris: Anthropos - Economica, 254 p.

Barthélémy, C., Lizée, C., Geneys, C. (2009). *Vivre avec ou sans la Drôme…Enquête quantitative menée auprès des riverains du bassin versant de la Drôme.* Projet Créateurs de Drôme, Cemagref, CNRS - UMR5600, 72 p.

Berriet-Solliec, M., Depres, C., Trouve, A. (2005). *La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ?* (Working paper No. 2005/6). Dijon: INRA - ENESAD - UMR CESAER, 13 p.

Bethemont, J. (2001). Ressources en eau et territoire hydraulique. *Revue de l'économie méridionale (Eau, territoire et développement), 49*(2-3), pp. 123-131.

Blot, F. (2005). *Discours et pratiques autour du développement durable et des ressources en eau ; une approche relationnelle appliquée aux bassins d'Adour-Garonne et du Ségura.* Université Toulouse II Le Mirail ; ENFA ; INP, 543 p.

Boltanski, L., Thevenot, L. (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris: Gallimard, 483 p.

Bouleau, G., Rivière-Honegger, A. (2011). *Rapport axe 1 : Intégration disciplinaire, Projet Créateurs de Drôme, APR Eaux et Territoires.* UMR 5600 EVS ; Cemagref, Lyon, Montpellier, 35 p.

Brun, A. (2010). Les contrats de rivière en France : un outil de gestion concertée de la ressource en local. In Schneier-Madanes, G. (Ed.), *L'Eau mondialisée, la gouvernance en question* (Paris: Éditions La Découverte), pp. 305-321.

Communauté de communes du Val de Drôme, Communauté de communes du Diois, Communauté de communes du Pays de Saillans, Communauté de communes du Crestois, Région Rhône-Alpes, Département de la Drôme. (2009). *Grand Projet Rhône-Alpes Biovallée, procole V8 (projet au 18/05/2009) : Biovallée®, l'éco-territoire vitrine de l'éco-région Rhône-Alpes et de la Drôme, département du développement durable*, 32 p.

Crozier, M., Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil, 493 p.

Di Meo, G. (1998). *Géographie sociale et territoire*. Paris: Nathan Université 317 p.

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.*

Gumuchian, H., Grasset, E., Lajarge, R., Roux, E. (2003). *Les acteurs, ces oubliés du territoire*. Paris: Anthropos, 186p.

Gumuchian, H., Pecqueur, B. (Eds.). (2007). *La ressource territoriale*. Paris: Anthropos, 254 p.

Jeannot, G. (2005). Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du travail, 47*(1), pp. 1-19.

Laganier, R., Villalba, B., Zuindeau, B. (2002). Le développement durable face au territoire : éléments pour une recherche pluridisciplinaire. *Développement durable et territoires, Dossier 1 : Approches territoriales du Développement Durable.*

Lajarge, R., Roux, E. (2007). Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités In Gumuchian, H. Pecqueur, B. (Eds.), *La ressource territoriale* (Paris: Anthropos), pp. 133-146.

Lascoumes, P., Le Bourhis, J. P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures. *Politix, 2*(42), pp. 37-66.

Méasson, L. (2007). *L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER.* Université Joseph Fourier, Grenoble, 500 p.

Mermet, L. (1994). *La gestion de l'environnement comme problématique de recherche.* Mémoire d'habilitation à diriger des recherches, Université Paris-Dauphine, Paris, 64 p.

Narcy, J. B. (2000). *Les conditions d'une gestion spatiale de l'eau. Le monde de l'eau face aux filières de gestion des espaces.*, ENGREF, Paris, 492 p.

Quintreau, B. (2007). *Contribution au débat national sur l'environnement et le développement durable : synthèse des travaux du Conseil économique et social*: Conseil Economique et Social, 148 p.

Vanier, M. (1995). La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques. *Revue de Géographie de Lyon, 70*(2), pp. 93-103.