HAL
open science

En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces

Sabine Girard, A. Riviere-Honegger

To cite this version:

Sabine Girard, A. Riviere-Honegger. En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces. Sciences Eaux & Territoires, 2014, 13, pp.32-36. 10.14758/SET-REVUE.2014.13.06 . hal-01058186

HAL Id: hal-01058186

https://hal.science/hal-01058186v1

Submitted on 26 Aug 2014

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.

En quoi les dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être efficaces ?

Après trente ans de mise en œuvre des dispositifs issus de la territorialisation de la politique de l'eau, le recul est suffisant pour interroger leur contribution à la préservation ou à l'amélioration de l'état écologique des hydrosystèmes, devenus un impératif européen depuis 2000. À partir de l'exemple de la gestion de la rivière Drôme, cet article nous explique le processus de territorialisation ainsi que les conditions de l'efficacité d'une politique environnementale à l'échelle locale.

La politique française de l'eau a connu de profondes mutations ces dernières décennies. Ses objectifs ont évolué de la simple prise en compte de l'impact des usages de l'eau sur l'environnement dans la loi de 1964 [1] vers la conciliation de ces usages avec la préservation des ressources et des milieux aquatiques dans celle de 1992 [2]. En 2000, la directive cadre européenne sur l'eau [3] instaure en outre un impératif de résultats concernant le bon état écologique des masses d'eau. Pour atteindre ces objectifs, l'État français a misé sur la territorialisation de la politique de l'eau. Ce nouveau mode d'intervention publique, en rupture avec la régulation étatique et sectorielle des problèmes, se traduit à l'échelle locale par l'instauration des contrats de rivière [4] puis des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Ce sont des dispositifs contractuels de planification, basés sur des approches participatives et négociées à l'échelle d'entités spatiales définies sur des critères hydrologiques. Ils procèdent par découpage, aménagement et (ré)appropriation des espaces, modifiant ainsi les rapports existants aux territoires. Cette dimension territoriale peut-elle être garante d'efficacité de l'action publique ? En quoi peut-elle faciliter l'action des gestionnaires locaux, chargés de la mise en œuvre de la politique de l'eau ?

La rivière Drôme constitue un cas pionnier en matière de territorialisation de la politique de l'eau : elle a fait l'objet de deux contrats de rivière et du premier SAGE de France, adopté en 1997 et révisé en 2013 (encadré 1). L'exemplarité de sa gestion a été récompensée en 2005 par un prix international [5], saluant la concertation et le partenariat mis en place ayant permis la reconquête de la qualité de l'eau. La pérennisation d'un entretien régulier du lit et des berges de la rivière ainsi que la régulation des prélèvements agricoles afin de respecter un débit objectif d'étiage font également partie des avancées notables obtenues, bien que ces enjeux restent d'actualité. La gestion de la rivière Drôme se singularise également par la prise en charge intercommunale de son animation et de sa coordination, conduisant à une articulation étroite des politiques locales de l'eau et du développement territorial.

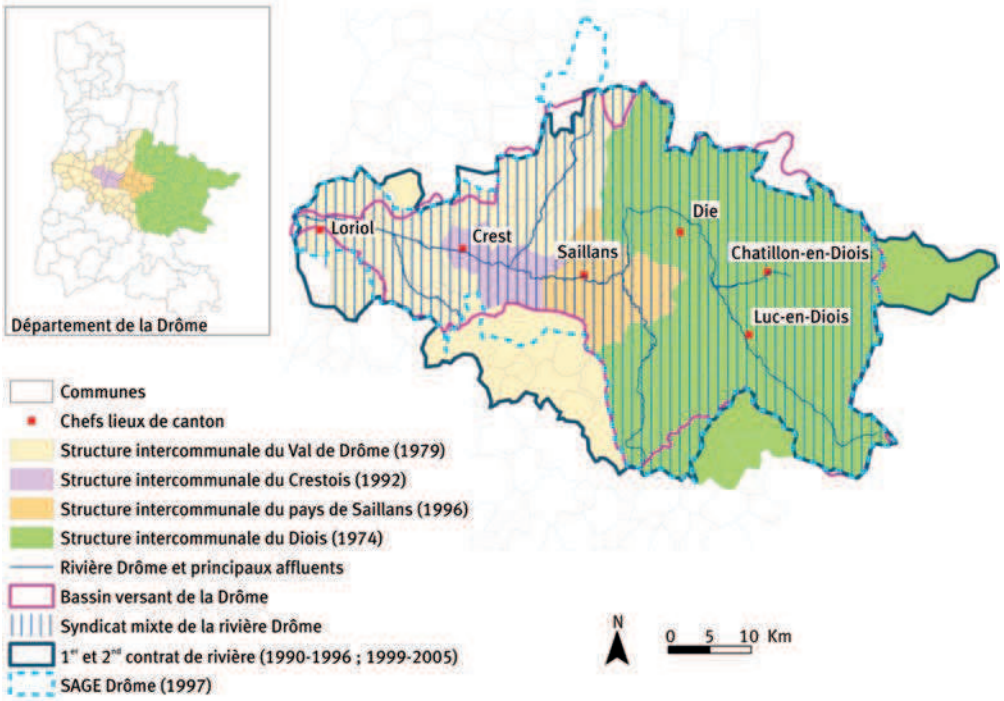
Les stratégies des gestionnaires de la rivière Drôme sur les trois dernières décennies ont été finement analysées [6] et mises en regard des objectifs fixés et de l'évolution de l'état des ressources et des milieux aquatiques et de leurs usages [7]. Cette analyse [8] permet de mieux comprendre les processus généraux de la territorialisation de la politique de l'eau ainsi que les mécanismes de son efficacité du point de vue environnemental (Girard, 2012).

1. Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (JO du 18 décembre, p. 11258-11265).
2. Loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (JO du 4 janvier 1992, p. 187-195).
3. Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (JO CE L 327 du 22 décembre 2000, p. 1-73).
4. Circulaire du 5 février 1981 relative à la création des contrats de rivière.
5. *Thiess Internatonial Riverprize.*
6. Le corpus était constitué des documents des procédures contractuelles de la gestion de l'eau et du développement territorial des intercommunalités, de la chronique des compte-rendus des réunions de la CLE et du comité rivière entre 1980 et 2013 ainsi que de 51 entretiens semi-directifs menés auprès des gestionnaires actuels et historiques de l'eau et des territoires.
7. Étudiés à partir de la bibliographie et de rapports d'évaluation et d'expertise.
8. Ce travail a fait l'objet d'une thèse de doctorat en géographie, inscrite dans le projet « Créateurs de Drôme » de l'APR Eaux et Territoires (ministère chargé de l'écologie, Irstea, CNRS-INEE, 2008-2012), copiloté par Irstea Montpellier et le CNRS-UMR 5600-Université de Lyon.

❶ La gestion de la rivière Drôme (1980-2013)

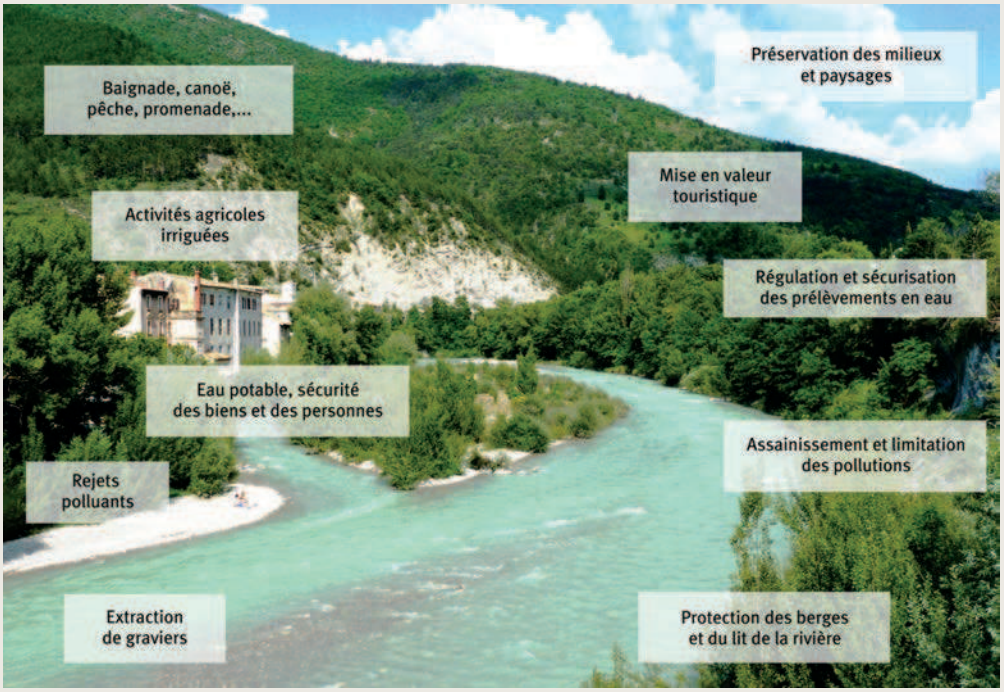
La rivière Drôme est un affluent du Rhône situé au centre du département éponyme. Elle présente un régime torrentiel, caractérisé par des crues et des étiages marqués, ainsi qu'une configuration en tresse. Son bassin versant couvre une surface de 1 640 km². Il recoupe une centaine de communes regroupées en quatre intercommunalités (figure ❶).

❶ **Les dispositifs de gestion de la rivière Drôme et les structures gestionnaires de l'eau (date de création entre parenthèses) (réalisation : Girard, 2012 ; sources : IGN Geofla, BD Carthage, arrêtés préfectoraux).**



Dans les années 1980, dans un contexte de déprise agricole, ces intercommunalités décident de se saisir de la rivière comme d'un nouveau moteur de développement économique à la fois pour l'irrigation des cultures, le tourisme aquatique et l'amélioration du cadre de vie résidentiel. Seulement, la rivière était polluée en raison de la faiblesse des équipements d'assainissement et son lit fortement incisée suite aux extractions industrielles massives de graviers. Dans la partie aval, les ressources en eau étaient l'objet de conflits entre les usagers d'eau potable, les irrigants et une association visant la préservation de l'écosystème riverain, les Ramières de la Drôme (figure ❷).

Pour faire face à ces différents enjeux, les intercommunalités, sous le pilotage de la structure intercommunale du Val de Drôme, mettent en place un premier contrat de rivière centré sur la restauration de la qualité des eaux superficielles et l'aménagement des cours d'eau (1990-1996). Dans la foulée, elles élaborent un SAGE (1997) et mettent en œuvre un second contrat de rivière (1999-2006) qui abordent l'ensemble des problématiques quantitatives, qualitatives et de biodiversité, dans un double souci de préserver les ressources et les milieux aquatiques et de les valoriser dans le développement économique de la vallée. En 2007, la révision du SAGE Drôme est confiée à un syndicat mixte, associant les communes au conseil général de la Drôme. Ce changement de pilotage marque le découplage des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial. Le SAGE Drôme révisé, approuvé par le Préfet le 1er juillet 2013, porte sur les mêmes thématiques que précédemment mais ses objectifs sont recentrés sur la préservation des masses d'eau.



❷ **La rivière Drôme, usages et enjeux de gestion (Girard, 2013).**

Les dimensions territoriales des contrats de rivière et des SAGE

La territorialisation de l'action publique se caractérise par différents processus, ce qui permet de qualifier les contrats de rivière et les SAGE selon une double dimension territoriale (figure ❸).

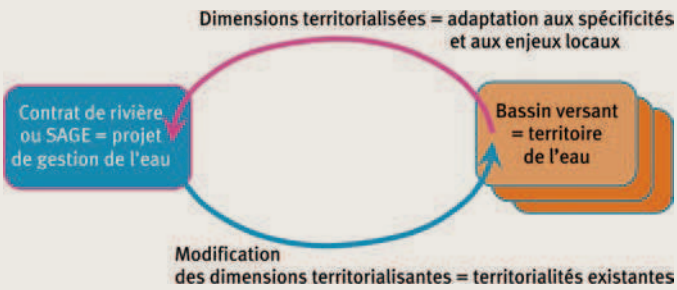
Une dimension territorialisée

La territorialisation d'une politique publique se caractérise par la différenciation des interventions selon les contextes locaux d'application et un changement d'échelle de décision et de production de l'action publique. Ainsi, les dispositifs de contrats de rivière et de SAGE présentent une dimension territorialisée, dans la mesure où ils sont adaptés, modelés, transformés par les acteurs locaux chargés de les mettre en place. Ces acteurs, représentants des usagers, des élus et des services de l'État, sont regroupés au sein des comités rivière (contrats de rivière), ou des commissions locales de l'eau (CLE) (SAGE). Ils définissent les objectifs de la gestion de l'eau ainsi que les moyens de les atteindre en fonction des spécificités du contexte et des enjeux locaux. Ce mode d'action publique vise l'adoption de solutions les plus adaptées aux problèmes posés ainsi qu'une meilleure acception des mesures prises par les habitants et les usagers concernés.

Une dimension territorialisante

La territorialisation de l'intervention publique se traduit également par la production de nouveaux territoires, qui sont non seulement des espaces d'application des politiques mais aussi des objets et des outils d'action publique facilitant la construction d'un intérêt général localisé. Ainsi, les contrats de rivière et les SAGE possèdent une dimension territorialisante, dans le sens où ils contribuent à modifier, à conforter, à défaire ou à reconstruire les territorialités existantes, c'est-à-dire la façon dont les espaces sont habités et appropriés. Ils peuvent participer de la recomposition des sentiments d'appartenance et des identités territoriales, notamment par la construction de territoires de l'eau. Un territoire de l'eau peut se définir comme un espace approprié, aménagé et géré en vue de la production ou de l'utilisation de l'eau, et qui participe, par le biais de ces activités, à la construction d'une identité collective (Alexandre et Arrus, 2004). Dans de tels cas, les contrats de rivière et les SAGE peuvent être apparentés à des projets de territoire, c'est-à-dire des projets dont la construction d'un territoire de l'eau est tout à la fois l'origine et le résultat (Lajarge et Roux, 2007).

❸ **Les dimensions territorialisées et territorialisantes d'un SAGE ou d'un contrat de rivière (Girard, 2013).**



L'efficacité, une question d'action stratégique pour les gestionnaires de l'eau

L'enjeu pour les gestionnaires de l'eau

L'efficacité d'une politique publique se mesure par comparaison des résultats obtenus aux objectifs fixés. Concernant la politique de l'eau, ces objectifs portent, sur la qualité des milieux aquatiques, devenu un impératif européen depuis 2000. Or, l'état des milieux aquatiques résulte des pratiques d'un ensemble d'acteurs, qui n'ont pas nécessairement ni l'intention ni même conscience de modifier l'environnement. Pour autant leurs actes ont des impacts déterminants sur l'évolution de la qualité de ces milieux aquatiques. Ces acteurs font partie de ce qu'on peut dénommer la gestion effective de l'eau (Mermet *et al.*, 2005). Ce sont les usagers de l'eau, tels par exemple, des irrigants qui prélèvent de l'eau pour sécuriser leur production agricole, des industriels dont les déchets sont rejetés dans le milieu, ou encore des riverains qui aménagent les berges pour se protéger des inondations. Ce sont également ceux qui organisent ou qui régulent ces usages et orientent leurs natures, leurs modalités ou leurs localisations, notamment les acteurs des filières économiques (chambres d'agriculture ou d'industries…) et de la gestion des espaces (élus des collectivités territoriales…).

Dans le cadre d'un contrat de rivière ou d'un SAGE, les membres du comité rivière ou de la CLE, et en premier lieu ceux qui pilotent le dispositif, se chargent collectivement de l'atteinte d'un certain état des ressources en eau et des milieux aquatiques. Ils peuvent être qualifiés de gestionnaires intentionnels de l'eau[9]. L'enjeu pour ces gestionnaires consiste alors à faire évoluer le comportement des acteurs de la gestion effective, dont les pratiques sont responsables de l'état des ressources et des milieux aquatiques, afin d'atteindre les objectifs fixés.

Différentes modalités d'action pour les gestionnaires de l'eau

L'action des gestionnaires de l'eau est d'ordre stratégique : elle vise à transformer les pratiques d'autrui. Deux modalités d'action peuvent être distinguées :

- s'entendre avec l'autre en vue de trouver un accord sur la nature du problème et la façon d'agir pour y remédier, dans un rapport de communication ;
- exercer une influence sur l'autre, afin de l'inciter ou de le contraindre à modifier son action, dans un rapport de domination.

Pour ce faire, les gestionnaires de l'eau établissent et mettent en œuvre les plans d'actions qu'ils estiment les plus adaptés pour atteindre ces changements de comportements. Mais ils œuvrent également à créer et à maintenir les conditions les plus favorables à la perpétuation de leur action. Ils recherchent une efficacité dans l'action et dans la situation d'action (Jullien, 1997).

9. Ce travail part donc de la posture que les gestionnaires de l'eau ont réellement l'intention d'atteindre les objectifs environnementaux fixés.

Ainsi, l'efficacité des contrats de rivière et des SAGE réside pour partie dans la capacité des gestionnaires à faire évoluer les pratiques des usagers de l'eau et de ceux qui régulent ces usages, mais également dans leur capacité à maintenir ou à accroître leurs marges de manœuvre et leurs moyens d'agir.

Les ressorts d'action de la gestion territoriale de l'eau

L'étude de la gestion de la rivière Drôme montre que l'efficacité de la territorialisation de la politique de l'eau réside dans la capacité des gestionnaires à jouer, de multiples manières, sur les dimensions territorialisées mais surtout territorialisantes des contrats de rivière et des SAGE (figure ❹).

Le territoire, un cadre et un argument dans la négociation

La référence au territoire peut faciliter l'obtention d'un accord entre les parties-prenantes au sein du comité rivière ou de la CLE, que ce soit en délimitant le cadre de la négociation ou en constituant un argument. Par exemple, la construction d'un territoire de l'eau à l'échelle de la vallée de la Drôme a permis le dépassement des représentations fragmentées des problèmes, et l'entente sur un projet commun visant à les résoudre. Ce territoire de l'eau a été construit par inclusion progressive des différentes valeurs et des multiples enjeux portés par les acteurs. Il a constitué le cadre nécessaire au réagencement des connaissances, des raisonnements et des prises de décision. Par ailleurs, les gestionnaires ont invoqué le caractère patrimonial de la rivière Drôme et justifié de l'importance de la qualité de l'eau pour le développement touristique de la vallée afin de convaincre les usagers de modifier leurs pratiques polluantes et d'inciter les élus locaux à adopter et financer un programme d'assainissement.

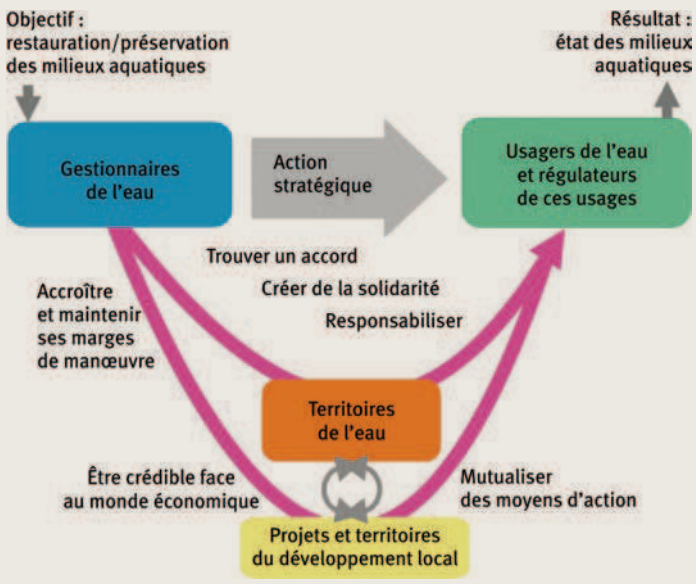
L'appartenance territoriale, un facteur de responsabilisation et de solidarité entre usagers de l'eau

La dimension identitaire du territoire peut être mobilisée afin de responsabiliser chaque usager de l'eau quant à ses pratiques, mais également quant aux pratiques des autres. Se sentir appartenir à un territoire dont la rivière définit en partie l'identité, contribue à responsabiliser quant à son devenir. *« Il faut considérer qu'on est fait de nature et tout ce qu'on fait de mal sur son territoire, on se le fait à soi-même »*, explique ainsi un élu (entretien personnel, 2009). En outre, le sentiment d'appartenance à un territoire de l'eau contribue à développer la confiance et la solidarité entre les différents acteurs. Il peut faciliter l'obtention de compromis, concernant par exemple le partage de l'eau, ainsi que la mutualisation des charges et des moyens financiers nécessaires au changement de pratiques, pour la substitution des ressources en eau, notamment.

L'identité territoriale, une source de légitimation auprès des partenaires extérieurs

Le renforcement d'une identité territoriale, par la mise en évidence de spécificités locales, est une manière pour les gestionnaires d'accroître leurs moyens d'actions et leurs marges de manœuvre, notamment auprès des partenaires et des intervenants extérieurs.

❹ **Différents ressorts d'action stratégique des dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau (Girard, 2013)**



Les particularités de la rivière ou du territoire de l'eau peuvent être mises en avant afin de justifier de financements spécifiques. Ainsi, se présenter comme un cas pilote et exemplaire, et acquérir à ce titre une certaine notoriété, a permis aux gestionnaires de la rivière Drôme, de capter des financements spécifiques pour l'innovation ou la démonstration, ou encore de bénéficier de l'expertise de scientifiques, intéressés par l'accompagnement de pratiques pionnières. La référence à des spécificités territoriales peut également être mobilisée par les gestionnaires afin d'obtenir des dérogations ou des ajustements par rapport aux injonctions nationales ou européennes. *« La Drôme est improprement appelé une rivière, c'est un oued, naturellement, il peut y avoir des assecs »* défend ainsi un élu, afin de justifier du difficile respect d'un débit minimum en période d'étiage (entretien personnel, 2009). Le maintien de prélèvements en eau importants pour l'agriculture est alors justifié au regard du *« rôle moteur sur le territoire »* que cette dernière joue, que ce soit en termes d'emplois générés, de cadre de vie ou de variété des paysages (document du SAGE, 2011).

Du rôle des gestionnaires et de l'articulation au développement territorial

L'articulation entre les champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial a reposé, dans le cas de la rivière Drôme, sur un pilotage intercommunal basé sur un trinôme d'acteurs :

- un leader politique, le président de l'intercommunalité et de la CLE, a permis une large mobilisation des élus et des usagers ;
- un agent de développement a opérationnalisé le projet politique des points de vue technique et financier ;
- un agent de terrain a œuvré à la médiation entre les usagers et les gestionnaires et à la traduction des attentes des uns et des décisions des autres.

Elle a permis d'accroître la crédibilité et la légitimité des gestionnaires de l'eau auprès des acteurs de filières économiques. Les relations de confiance entre les agriculteurs irrigants et le président de la CLE, également président d'intercommunalité, ont ainsi facilité la négociation d'accords sur la limitation des prélèvements en eau. En effet, ce positionnement d'interface lui a permis d'afficher un engagement en faveur de la préservation de l'environnement tout en maintenant un soutien important au secteur productif agricole. Par ailleurs, les moyens d'actions ont pu être mutualisés, tels en particulier les techniques d'ingénierie de projets.

La mobilisation de ces ressorts d'action repose sur les intentions, les compétences et le pouvoir des gestionnaires de l'eau à convaincre, à inciter ou à contraindre aux changements des pratiques portant atteinte aux ressources et milieux aquatiques.

Conclusion

À partir de l'analyse du cas de la gestion de la rivière Drôme sur les trois dernières décennies, il est possible de tirer deux enseignements généraux, l'un sur la territorialisation de la politique de l'eau et l'autre sur son efficacité.

L'intérêt de la territorialisation de la politique de l'eau ne réside pas seulement dans le changement d'échelle de gouvernance ou dans l'adaptation des objectifs et programmes d'action aux spécificités locales (dimension territorialisée). Il repose également sur le renforcement de l'appropriation de l'espace par les différentes parties-prenantes ainsi que sur le couplage des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial (dimension territorialisante). Les gestionnaires de l'eau peuvent ainsi trouver dans cette double dimension territoriale des contrats de rivière et des SAGE de nouveaux ressorts d'action stratégique afin de préserver les ressources et les milieux aquatiques.

Cette action stratégique des gestionnaires de l'eau vise la modification des pratiques des usagers qui affectent l'état des écosystèmes, que ce soit en les convaincant, en les incitant ou en les contraignant au changement. Elle consiste également à favoriser les conditions de l'action, que ce soit en maintenant une relation de confiance avec les usagers ou en négociant des moyens d'action et des marges de manœuvre avec les autorités et les partenaires financiers et techniques. La mise en évidence de cette double dimension de l'efficacité, par l'action et par la situation d'action, invite à élargir les cadres d'évaluation des politiques publiques territoriales.

Au final, cette étude contribue à la capitalisation des savoirs et des innovations locales et stimule la réflexion pour la construction de nouveaux projets, ressources et territoires du développement durable. ■

Les auteurs

Sabine GIRARD
Irstea – UR DTM
Développement des territoires montagnards
2 rue de la papeterie – BP 76
F-38402 Saint-Martin-d'Hères Cedex – France
sabine.girard@irstea.fr

Anne RIVIERE-HONEGGER
CNRS – UMR 5600 EVS – Université de Lyon
18 rue Chevreul – F-69362 Lyon Cedex 07– France
anne.honegger@ens-lyon.fr

En savoir plus...

ALEXANDRE, O., ARRUS, R., 2004, *Les « territoires » de l'eau* [En ligne], Cybergeo, Dossiers, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville, disponible sur : **http://cybergeo.revues.org/1249**

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, Irstea, 651 p., disponible sur : **http://cemadoc.irstea.fr/cemoa/PUB00036233**

LAJARGE, R., ROUX, E., 2007, « Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités », *in : La ressource territoriale*, GUMUCHIAN, H., PECQUEUR, B., Anthropos, Paris, p. 133-146.

MERMET, L., BILLE, R., LEROY, M., NARCY, J.B., POUX, X., 2005, L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement, *Natures Sciences Sociétés*, n° 13, p. 127-137.

JULLIEN, F., 1997, *Traité de l'efficacité*, Grasset, Paris, 256 p.

© imacture - Fotolia.com

La gestion de la rivière Drôme se singularise par une articulation étroite des politiques locales de l'eau et du développment territorial.