



**HAL**  
open science

# Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : le cas de la Drôme (1980-2013)

Sabine Girard

► **To cite this version:**

Sabine Girard. Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : le cas de la Drôme (1980-2013). 2014, HS 20, 26 p. 10.4000/vertigo.15262 . hal-01118460

**HAL Id: hal-01118460**

**<https://hal.science/hal-01118460>**

Submitted on 19 Feb 2015

**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.

# VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement

Hors-série 20 (Décembre)

Les jeux environnementaux au cœur du développement territorial

Sabine Girard

## Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : le cas de la Drôme (1980-2013)

### Avertissement

Le contenu de ce site relève de la législation française sur la propriété intellectuelle et est la propriété exclusive de l'éditeur.

Les œuvres figurant sur ce site peuvent être consultées et reproduites sur un support papier ou numérique sous réserve qu'elles soient strictement réservées à un usage soit personnel, soit scientifique ou pédagogique excluant toute exploitation commerciale. La reproduction devra obligatoirement mentionner l'éditeur, le nom de la revue, l'auteur et la référence du document.

Toute autre reproduction est interdite sauf accord préalable de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France.

**revues.org**

Revues.org est un portail de revues en sciences humaines et sociales développé par le Cléo, Centre pour l'édition électronique ouverte (CNRS, EHESS, UP, UAPV).

### Référence électronique

Sabine Girard, « Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : le cas de la Drôme (1980-2013) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 20 | Décembre, mis en ligne le 12 janvier 2015, consulté le 05 février 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/15262> ; DOI : 10.4000/vertigo.15262

Éditeur : Les éditions en environnements VertigO

<http://vertigo.revues.org>

<http://www.revues.org>

Document accessible en ligne sur :

<http://vertigo.revues.org/15262>

Document généré automatiquement le 05 février 2015. La pagination ne correspond pas à la pagination de l'édition papier.

© Tous droits réservés

Sabine Girard

# Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : le cas de la Drôme (1980-2013)

## Introduction

- 1 Ces dernières décennies, les politiques publiques ont connu de profondes recompositions concernant à la fois les espaces, les échelles, les acteurs et les modalités de leur définition et de leur mise en œuvre. La *territorialisation* des politiques publiques qualifie l'évolution vers un nouveau mode d'intervention publique en rupture avec la régulation étatique et sectorielle des problèmes. Elle est justifiée dans un contexte idéologique où le *local* pourrait réconcilier le politique et le citoyen, réduire les inégalités sociales, permettre de retrouver les marges de manœuvre et de contrôle sur les phénomènes socio-économiques qui dépassent les institutions existantes ou encore améliorer l'efficacité des politiques publiques (Jean, 2004; Moquay, 2009). Cet article aborde la question de l'efficacité de la territorialisation d'une politique publique française sectorielle, celle de l'eau, en étudiant plus particulièrement sa mise en œuvre à l'échelle locale.
- 2 Dès 1964, encore en pleine période planificatrice, la première loi sur l'Eau<sup>1</sup> institue une gouvernance décentralisée à l'échelle de six bassins hydrographiques, par le biais des Agences financières et des Comités de Bassin. Les lois sur l'eau suivantes, de 1992<sup>2</sup> et 2006<sup>3</sup>, renforcent la décentralisation des compétences au profit des collectivités territoriales, et en particulier des départements, des communes et des intercommunalités. Elles instituent le bassin versant comme unité pertinente de définition et de mise en œuvre de la gestion de l'eau. À l'échelle locale, la territorialisation de la politique de l'eau se traduit par la mise en œuvre de deux outils de planification de type contractuel, basés sur des approches participatives et négociées à l'échelle d'entités définies sur des critères hydrologiques (Allain, 2001) : le contrat de rivière<sup>4</sup> à partir de 1981, et le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE)<sup>5</sup> à partir de 1992. Par quels mécanismes et dans quelles conditions ces dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau peuvent-ils être gages d'efficacité?
- 3 L'analyse de la territorialisation de la politique de l'eau amène à caractériser les contrats de rivière et les SAGE selon une double dimension territoriale, à la fois *territorialisée* et *territorialisante*. Leur efficacité est abordée comme une question *d'action stratégique*, celle de la modification des comportements responsables de la dégradation de l'état des ressources ou des milieux aquatiques. La question de recherche est alors centrée sur les conditions et les mécanismes par lesquels les gestionnaires de l'eau mobilisent les dimensions territoriales des contrats de rivière et des SAGE en vue de modifier ces comportements. Les dispositifs de gestion de l'eau sont conceptualisés comme des *projets de territoire* dans un rapport dialectique à la construction de *territoires de l'eau*. La notion de *ressort territorial* est avancée afin de mieux comprendre les dynamiques et les rétroactions entre les projets, les territoires et les ressources mobilisés par les gestionnaires de l'eau. La confrontation empirique au cas de la gestion de la rivière Drôme ces trois dernières décennies permet de discuter des intérêts, des limites et des perspectives de cette notion pour l'étude de l'efficacité de la territorialisation de la politique de l'eau.

## État de l'art et cadrage théorique

### Les contrats de rivières et les SAGE, des dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau

- 4 Les contrats de rivière et les SAGE, issus de la territorialisation de la politique de l'eau, revêtent une double dimension territoriale. Ils ont une dimension *territorialisée*, dans la mesure où ils sont censés être adaptés, transformés, modelés par les acteurs chargés de les mettre en place selon les spécificités et les enjeux locaux. Ils ont également une dimension

*territorialisante* dans le sens où ils peuvent contribuer à modifier, conforter, défaire ou reconstruire les territorialités existantes.

- 5 Tout d'abord, la territorialisation désigne le processus de différenciation des interventions publiques selon les contextes locaux d'application (Douillet, 2003; Moquay, 2009). Au-delà du changement d'échelle, il s'agit d'une redéfinition des espaces pertinents de l'action publique, qui laissent place au débat quant à la logique selon laquelle ces découpages devraient s'opérer (Vanier, 1999). Dans le cas de la politique de l'eau, le choix d'une unité de gestion selon la logique hydrologique, le bassin versant, bien qu'inscrit dans la loi, est loin d'être une évidence sur le terrain (Ghiotti, 2007). La définition des périmètres de contrats de rivière ou de SAGE résulte en pratique d'arrangements territoriaux et reflète largement les jeux de pouvoir en place.
- 6 En effet, la territorialisation de l'intervention publique se caractérise également par le transfert des responsabilités de l'État central vers de multiples centres de décisions, et en premier lieu, vers les différents niveaux de collectivités territoriales, ainsi que par l'adoption d'un mode de gouvernement participatif (Allain, 2001). Les contenus des contrats de rivière et des SAGE sont ainsi négociés au sein d'instances, respectivement les Comités Rivière et les Commissions Locales de l'Eau (CLE), qui rassemblent des représentants à la fois des services de l'État, des élus locaux et des usagers de l'eau. Ce mode d'intervention vise l'adoption des solutions les plus adaptées aux problèmes, grâce à leur production par des acteurs locaux en fonction des spécificités du contexte, ainsi qu'une meilleure acceptation des mesures prises en raison de la participation des destinataires au processus de décision.
- 7 De plus, la territorialisation sous-entend l'intégration des interventions sectorielles à une stratégie plus globale et transversale (Duran et Thoenig, 1996). En matière de politique de l'eau, cela se traduit par l'adoption du principe de *gestion intégrée des ressources en eau*<sup>6</sup> qui repose sur la reconnaissance de l'interdépendance des différentes fonctions et des usages de l'eau à l'échelle du bassin versant.
- 8 La territorialisation traduit également le passage de politiques « *substantielles* » à des politiques « *procédurales* » qui ne définissent pas *a priori* « *les buts poursuivis et les moyens pour les atteindre* », mais qui formulent des objectifs « *sous la forme d'énoncés très généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective* » (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Elles ne définissent pas des actions, mais proposent les règles organisationnelles et les ressources permettant la mise en œuvre de ces actions. Dans le cas des SAGE, la Loi sur l'eau de 1992 laisse ainsi aux acteurs locaux regroupés dans les instances délibératives des CLE le soin de définir ce que sont les gains environnementaux attendus et les usages satisfaits, ainsi que la manière d'y parvenir. Par contre, le cadre méthodologique de l'élaboration des SAGE est déterminé : à partir d'un diagnostic partagé de l'existant et du souhaitable, il s'agit de s'accorder sur un ensemble d'objectifs, qui sont ensuite déclinés, en termes de moyens, dans un programme d'action (circulaire du 15/10/1992).
- 9 Enfin, si la territorialisation de l'intervention publique s'appuie sur une modification des rapports aux territoires, elle participe également à la production de nouveaux territoires. Ces territoires ne sont pas seulement des espaces d'application de la politique, mais des « *objets et des outils d'action publique* » (Douillet, 2003). Ils sont destinés à « *assurer des interactions cadrées, des modes de travail en commun et la formulation d'accord collectif* », en vue de la construction d'un intérêt général en fonction des spécificités locales (Lascoumes et Le Bourhis, 1998). Dans le cas des contrats de rivière et des SAGE, le bassin versant est décrété comme formant un tel territoire. La *proximité* créée entre les acteurs à cette échelle serait gage d'efficacité : l'entité bassin versant est supposée permettre le développement d'un sentiment d'appartenance à un même espace (*proximité géographique*), la formalisation de savoirs, de règles et d'arènes de décisions (*proximité organisée*) ainsi que le partage de représentations et d'intérêts communs (*proximité cognitive*) (Granjou et Garin, 2006). Cette hypothèse renvoie cependant à un ensemble de débats. Tout d'abord, il n'est pas évident que le bassin versant, qui est avant tout un territoire décrété par les pouvoirs publics, puisse être identifié et approprié comme tel par les habitants ou les usagers (Mermet et Treyer, 2001; Vitali et Courtot, 2003). De plus, cette nouvelle territorialité vient se superposer avec celles

préexistantes liées aux usages de l'eau et à leur organisation dans les espaces (Marié, 1982), et également avec celles résultant de la mise en œuvre d'autres politiques, en particulier des politiques du développement territorial. En effet, les deux domaines d'intervention publique que sont la gestion de l'eau et le développement territorial ont longtemps été cloisonnés, mais ils sont aujourd'hui de plus en plus appelés à s'articuler (Hellier *et al.*, 2009). L'eau, ses usages et sa gestion concourent à la production de territoires et participent à leurs recompositions (Marié *et al.*, 1999; Aubriot, 2004). Ils constituent également des leviers pour l'aménagement du territoire ou le développement économique. Si différents auteurs se sont attelés à cette démonstration (Alexandre, 2001; Bonin, 2003; Ghiotti, 2007), la relation inverse est moins souvent étudiée (Narcy, 2004). Il est ainsi proposé d'approfondir les conditions et les manières par lesquelles la construction et le développement des territoires influent sur les modalités d'usage et de gestion de l'eau et peuvent constituer des leviers d'action pour la mise en œuvre de la politique de l'eau.

## L'efficacité sous l'angle de l'action des gestionnaires de l'eau

10 L'efficacité d'une politique publique se mesure classiquement par le rapport entre les résultats et les objectifs assignés à cette politique. Les objectifs définis dans les lois françaises successives sur l'eau marquent l'évolution d'une simple prise en compte de l'impact des usages sur l'environnement (en 1964) vers la double préoccupation de préserver les ressources et les milieux aquatiques tout en satisfaisant les différents usages qui en sont faits (à partir de 1992). Depuis la Directive Cadre Européenne sur l'Eau de 2000<sup>7</sup>, les objectifs de la politique de l'eau incorporent en outre un impératif de résultats concernant le bon état écologique des masses d'eau. Or, l'état des écosystèmes aquatiques dépend d'un ensemble de pratiques d'acteurs qui n'ont pas nécessairement d'intérêt écologique ni d'intention de modifier l'environnement. Ces pratiques, qui recouvrent à la fois les usages de l'eau, mais également les actions de régulation de ces usages, constituent la « *gestion effective* » de l'eau (Mermet *et al.*, 2005). Les acteurs concernés sont notamment ceux des filières économiques (agricoles, industrielles, etc.) et de la gestion des espaces. Plus généralement et de manière indirecte, il peut s'agir de l'opinion publique. Les gestionnaires de l'eau, qui sont responsables de l'atteinte des objectifs environnementaux, ont alors comme « *mission principale de provoquer des changements appropriés de la gestion effective de l'objet écologique* » (Mermet *et al.*, 2005). Ils forment la « *gestion intentionnelle* » de l'eau<sup>8</sup> et se caractérisent essentiellement par leur « *rôle d'agent de changement en faveur de l'objectif environnemental pris en référence* ». Dans le cadre des contrats de rivière et des SAGE, cette mission peut être prise en charge directement par les services de l'État, mais également comme c'est le plus souvent le cas, par des collectivités territoriales, soit en propre, soit par le biais de syndicats auxquels la compétence est déléguée. La délégation de la maîtrise d'ouvrage des dispositifs de gestion de l'eau introduit cependant des incertitudes, car si l'État est garant de l'atteinte des objectifs environnementaux tels que fixés par la réglementation, les collectivités territoriales s'engagent, quant à elles, de manière volontaire, et n'ont pas cette obligation. Au-delà de l'atteinte d'un certain état écologique des milieux aquatiques ou de la satisfaction des usages de l'eau, ces collectivités poursuivent également, au travers des dispositifs de gestion de l'eau, un ensemble d'autres objectifs, tels par exemple le développement économique de leur territoire, le maintien d'une paix sociale ou encore une légitimation politique liée aux contingences électorales (Brun, 2010). La posture adoptée dans ce travail de recherche est de considérer les acteurs pilotant les contrats de rivières ou les SAGE comme des gestionnaires de l'eau à condition et dès lors qu'ils portent l'intention d'atteindre les objectifs environnementaux tels que définis par la réglementation nationale et européenne, et qu'ils mettent en œuvre à cet égard des actions visant à modifier la gestion effective de l'eau.

11 Ainsi, s'écartant de l'approche classique de l'évaluation d'une politique publique, il est proposé dans cet article de contribuer à la compréhension des mécanismes et des conditions de l'efficacité des dispositifs territoriaux de contrats de rivière et de SAGE par l'étude des actions menées par les gestionnaires de l'eau en vue d'en transformer la gestion effective. Ces actions sont de deux ordres, selon le point de vue théorique privilégié qui renvoie à la distinction

établie par Habermas entre « *l'agir stratégique* » et « *l'agir communicationnel* » (Habermas, 1987). Dans l'agir stratégique, l'acteur cherche à exercer une influence sur au moins un autre acteur, alors que dans l'agir communicationnel, il cherche à s'entendre avec l'autre « *sur une ligne d'action, afin de coordonner consensuellement leurs plans d'action et par là même leurs actions* » (Habermas, 1987, p. 102). Il s'agit ainsi tout à la fois de :

- *la recherche d'un accord sur la nature* du problème, sur la solution à y apporter et sur la manière même de s'entendre. Le contrat de rivière et le SAGE peuvent alors être considérés comme des arènes de délibération (Boltanski et Thevenot, 1991) au sein desquels les acteurs de la gestion de l'eau intentionnelle et effective confrontent leurs points de vue afin de convenir ensemble des objectifs et les moyens pour les atteindre. L'enjeu pour les gestionnaires de l'eau repose alors sur l'obtention d'un accord sur des objectifs locaux conformes aux exigences réglementaires nationales ou européennes.
- *l'exercice d'un rapport de domination* en vue de l'obtention d'un changement des pratiques de la gestion effective de l'eau. Le contrat de rivière et le SAGE peuvent alors être conceptualisés comme des systèmes d'actions concrets (Crozier et Friedberg, 1977), c'est-à-dire comme des organisations regroupant des acteurs et des règles du jeu autour de la résolution d'un problème (préserver les ressources en eau et satisfaire les usages), le maintien de cette organisation faisant partie intégrante de ce problème. L'enjeu pour les gestionnaires de l'eau est d'acquiescer et de conserver du pouvoir, c'est-à-dire de la capacité à agir sur les acteurs de la gestion effective. Ce pouvoir repose sur la mobilisation de ressources propres et liées au système d'action.

12 Cependant, les gestionnaires de l'eau ne visent pas seulement à atteindre les objectifs fixés par la mise en œuvre des plans d'action les plus adaptés pour ce faire. Ils visent également à créer les contextes et les conditions favorables à la perpétuation de l'action. La recherche d'une efficacité par l'action se double ainsi de la recherche d'une efficacité par la *situation d'action* (Jullien, 1997). La décision d'action est alors fonction de la possibilité d'accroître le champ des possibles par rapport à la situation précédente. Si cette facette de l'efficacité est largement occultée par les méthodes classiques d'évaluation des politiques publiques en France, elle est pourtant observée empiriquement dans les pratiques de l'action publique, en particulier concernant les collectivités locales et dans le cas des politiques territoriales (Méasson, 2007). En somme, il est proposé de contribuer à l'évaluation de l'efficacité des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau par l'étude des actions des gestionnaires de l'eau et de leurs effets : actions concernant la négociation d'accords et la mise en œuvre de programmes d'action en vue de transformer la gestion effective, mais également actions visant la création et du maintien de situations favorables à l'action des gestionnaires de l'eau.

### Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau

13 Les contrats de rivière et les SAGE peuvent être considérés d'un certain point de vue et dans certaines conditions comme des *projets de territoire*, ce qui permet d'étudier les relations dialectiques entre les projets de gestion de l'eau et la construction de *territoires de l'eau*.

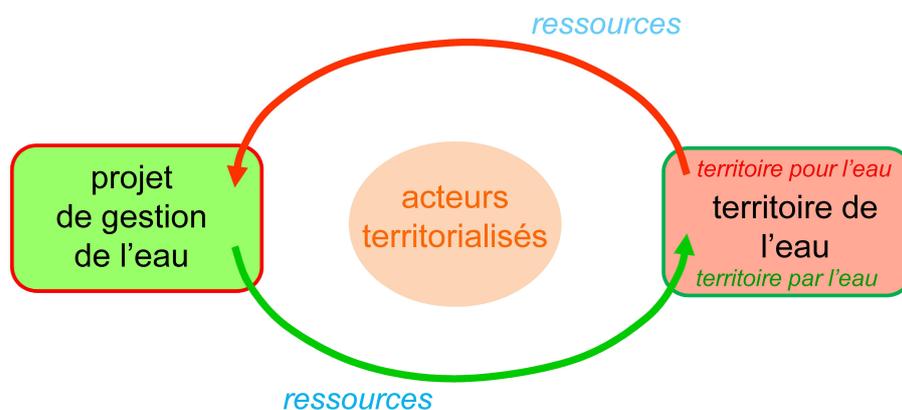
14 L'élaboration de projets de territoire est une dimension opérationnelle et inhérente à la territorialisation des politiques publiques. Le projet de territoire s'appuie sur la norme du raisonnement par projet : il repose sur l'engagement finalisé des participants et sur la planification de l'action (Boutinet, 2004). En plus de cette dimension technique de management stratégique, le projet de territoire s'inscrit dans un registre politique, où la dimension symbolique est importante. Images et récits sont mobilisés afin de mettre en scène et stabiliser la coalition des acteurs autour d'un dessein commun (Moquay, 2009). Le projet de territoire, s'il est un mode d'intervention publique, constitue également un procédé de construction territoriale. Le territoire qui est à la fois l'origine et le résultat de ce projet, procède « *toujours de la réalisation d'une intention* » de la part de certains acteurs, que Gumuchian et al. (2003) qualifient d'« *acteurs territorialisés* ». Ce type particulier de territoire, le *territoire de projet*, vient en superposition de multiples autres constructions territoriales<sup>9</sup>.

15 La notion de *ressource territoriale* permet de comprendre les mécanismes de la relation dialectique entre le projet et la construction territoriale. Gumuchian et Pecqueur (2007, p.5)

la définissent comme « *une caractéristique construite d'un territoire spécifique et ce, dans une optique de développement* ». Étant liée à l'histoire et à un ensemble de lieux, elle n'est pas reproductible à l'identique ailleurs. Les ressources territoriales sont de multiples natures, matérielles ou idéelles (« *objets, valeurs, symboles et moyens* »). Le projet de territoire est ainsi une dialectique de l'action et de la construction territoriale, concourant à se produire et se conforter l'un l'autre, par le biais de la révélation et de l'activation de *ressources territoriales*. Le projet répond à deux logiques complémentaires : faire advenir le territoire et accroître les moyens d'action. Dans le premier cas, la ressource révèle, rend possible ou stabilise le territoire, et dans le second cas, elle déclenche, rend éligible ou réalisable le projet (Lajarge et Roux, 2007). Le territoire est alors soit un *prétexte* à l'action, soit un *révélateur* de la volonté d'agir, soit encore un *catalyseur* de l'action (Gumuchian *et al.*, 2003).

- 16 Les dispositifs de contrat de rivière et de SAGE peuvent ainsi être conceptualisés comme des *projets* consistant en la construction d'un *territoire de l'eau* et en l'activation de *ressources territoriales* permettant tout à la fois de consolider le projet et le territoire (figure 1). Le territoire de l'eau est défini comme un espace approprié, aménagé et géré et en vue de la production et de l'utilisation de l'eau, mais également comme un espace perçu et représenté, sur lequel sont projetées les valeurs et les idées propres aux individus et aux groupes qui le produisent. De par la diversité des points de vue portés sur l'eau, de par le caractère dynamique des processus de construction territoriale, les territoires de l'eau sont multiples, se chevauchant dans le temps et l'espace. Selon les intentions des acteurs territorialisés, il est possible de qualifier deux facettes des territoires de l'eau : un territoire *pour* l'eau, construit en vue de gérer l'eau et un territoire *par* l'eau qui résulte des actions de gestion de l'eau (Girard, 2012a). Ce dernier peut alors procurer des ressources pour d'autres projets que celui de la gestion de l'eau.

**Figure 1. Schématisation du triptyque projet-ressource-territoire.**



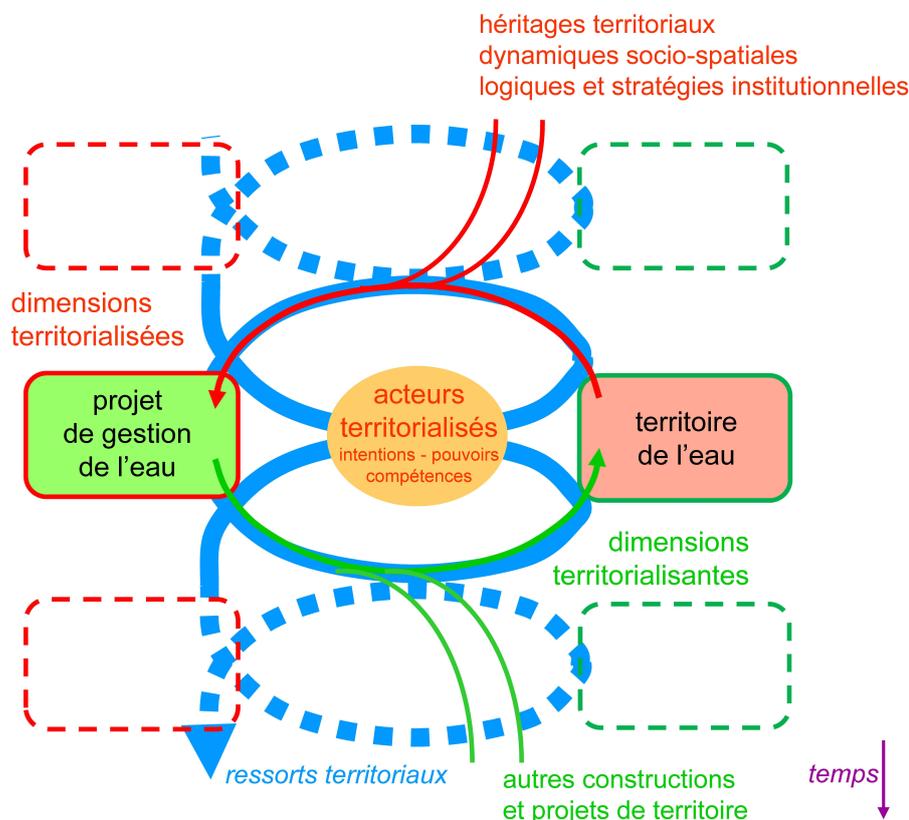
Source : Girard, 2013, adapté de Lajarge et Roux, 2003

- 17 La notion de *ressource territoriale* (Gumuchian et Pecqueur, 2007) a été développée pour l'analyse des politiques de développement territorial dans un contexte marqué par des enjeux de spécification et de compétitivité des territoires. Pour l'étude de la territorialisation de la politique de l'eau, cette notion est adaptée afin de mieux prendre en compte le facteur temps et le rôle des acteurs dans le processus. L'image du ressort, mieux que celle de la boucle, intègre la dimension temporelle. Un ressort, au sens figuré, désigne « *ce qui fait agir* », soit qu'il forme une « *cause agissante* », soit qu'il constitue une « *force* » (Trésor de la Langue Française Informatisé<sup>10</sup>). L'image du ressort permet de rendre compte de l'effet de rétro-alimentation et d'entraînement dans la relation dialectique entre le projet de gestion de l'eau et la construction territoriale autour de l'eau (figure 2). Le projet nourrit la construction territoriale et cette dernière alimente le projet dans un processus cyclique, mais non statique, dont les acteurs territorialisés forment les pièces motrices. Par leurs intentions et leurs actes, en fonction du contexte et du moment historique, ces derniers font évoluer le système vers de nouvelles actions de gestion de l'eau et vers de nouvelles constructions territoriales autour de l'eau.

Ils s'appuient pour ce faire sur des héritages territoriaux, ils s'inscrivent dans des processus socio-spatiaux et des cadres institutionnels au sein desquels ils adaptent leurs objectifs, leurs logiques et leurs stratégies d'action (Gumuchian *et al.*, 2003).

- 18 Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau sont alors définis comme l'ensemble des ressources territoriales révélées et activées par les gestionnaires de l'eau lors de la construction intentionnelle de projets et de territoires autour de l'eau, et qui, par leurs combinaisons successives, déclenchent, autorisent, favorisent ou orientent leurs actions.

**Figure 2. Schématisation des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau.**



Source : Girard, 2013

## Problématique, matériel et méthode

### Question et hypothèse de recherche

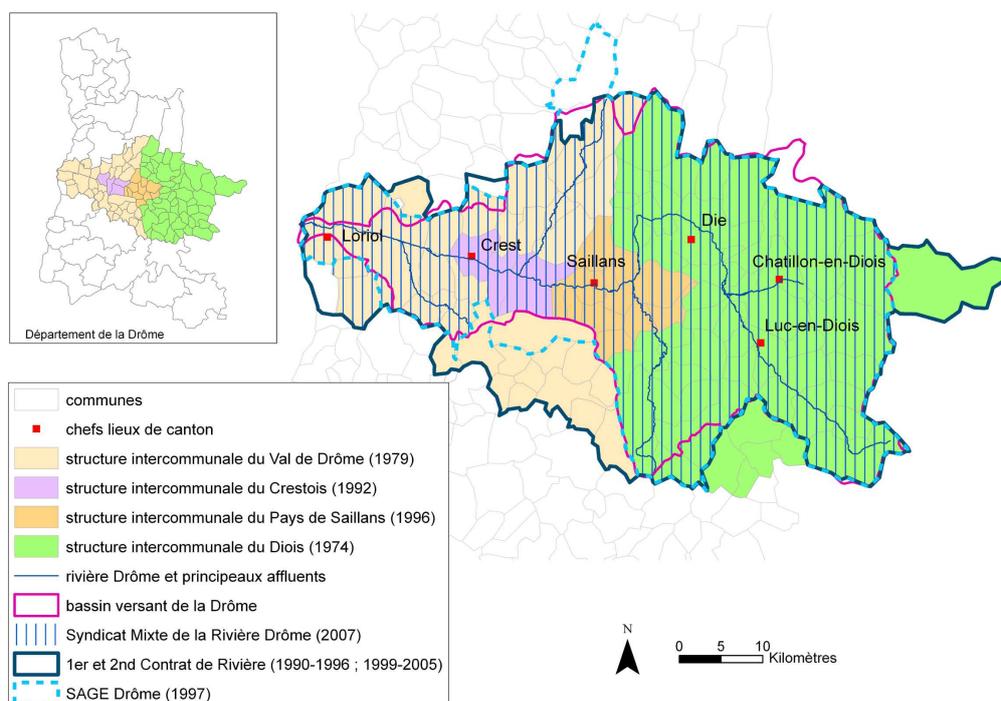
- 19 La territorialisation de la politique de l'eau offre aux gestionnaires de l'eau, à l'échelle locale, de nouvelles responsabilités, de nouveaux cadres spatiaux d'intervention et de nouveaux moyens d'action, reposant et prenant la forme de territoires de l'eau. Dans quelle mesure et comment la construction de tels territoires leur permet-elle de transformer la gestion effective de l'eau en vue de l'atteinte d'objectifs concernant l'état des ressources et des milieux aquatiques ou la satisfaction des usages de l'eau qui y sont liés?
- 20 L'hypothèse posée est que l'efficacité des dispositifs de contrats de rivière et de SAGE, au regard des objectifs environnementaux fixés, repose pour partie sur la mobilisation par les gestionnaires de l'eau de ressorts territoriaux issus de la construction de territoires de l'eau. La mobilisation de ces ressorts permettrait de modifier la gestion effective de l'eau, en jouant sur deux facettes de l'efficacité : la mise en œuvre d'actions visant l'évolution de l'état des écosystèmes aquatiques et de leurs usages (négociation d'accords et mise en œuvre de programmes d'actions), ainsi que la création et le maintien de moyens et de marges de manœuvre pour agir en ce sens. Dès lors, cette efficacité est conditionnée par les intentions, le pouvoir et les compétences de ces gestionnaires de l'eau en matière territoriale.

- 21 L'objectif de cet article est alors précisément d'identifier et de caractériser ces ressorts territoriaux et d'étudier les mécanismes et les conditions de leur mobilisation par les gestionnaires de l'eau. Il s'agit également d'analyser comment la mobilisation de ces ressorts peut permettre aux gestionnaires de l'eau, maîtres d'ouvrage des contrats de rivière et les SAGE, d'accroître l'efficacité de leurs actions en faveur de la préservation des écosystèmes aquatiques et de la satisfaction de leurs usages.

## Le cas de la rivière Drôme sur les trois dernières décennies

- 22 La Drôme est une rivière torrentielle typique des piémonts subméditerranéens caractérisée par des crues et des étiages marqués ainsi que par sa configuration en tresse. Son bassin versant de 1640 km<sup>2</sup> recoupe une centaine de communes. Suite à la déprise agricole et à la désertification rurale dans les années 1960, les collectivités locales ont cherché un nouveau moteur de développement économique. Elles ont misé sur des productions agricoles de niches (maïs et ail semence, plantes aromatiques et agriculture 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 est alors également devenue objet de loisirs et de préoccupations environnementales, générant des tensions d'usage. Pour faire face à ces enjeux, la rivière Drôme a fait l'objet de deux contrats de rivière, en 1990 et 1999, ainsi que d'un SAGE, adopté en 1997 puis révisé en 2013. Ces démarches ont été initiées et portées dans un premier temps par l'intercommunalité du Val de Drôme située sur la partie aval de la vallée, puis, à partir de 2007, par le Syndicat Mixte de la Rivière Drôme (SMRD) regroupant les communes du bassin versant et le Conseil Général de la Drôme (figure 3).
- 23 Le cas de la rivière Drôme offre une intéressante perspective diachronique entre 1980 et 2013 et autorise une approche comparée des systèmes d'action successifs de la gestion de l'eau, tous portés par des collectivités territoriales. C'est un cas pionnier pour la mise en œuvre des SAGE, objet à ce titre d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics (Agence de l'Eau et ministères) et sujet de différentes expertises et études scientifiques. Bien que présentée comme exemplaire au niveau national, la gestion de la rivière Drôme connaît aujourd'hui pour partie les mêmes problèmes que vingt ans auparavant, ce qui fonde l'intérêt pour ce cas d'étude.

**Figure 3. Présentation du cas d'étude : la vallée de la Drôme.**



Réalisation : Girard, 2012; sources : IGN Geofla, arrêtés préfectoraux

## L'étude des stratégies territoriales des gestionnaires de l'eau

- 24 L'analyse menée sur la gestion de la rivière Drôme est de type processuelle (Mendez, 2010). La périodisation permet de formaliser l'interprétation du processus de territorialisation de la politique de l'eau en rendant intelligible le rôle du temps dans son fonctionnement. Les éléments de contexte déterminants sont catégorisés en termes de politiques publiques, de dynamiques environnementales et de pratiques locales. Les forces motrices identifiées reposent sur les constructions et les stratégies territoriales développées par les gestionnaires de l'eau.
- 25 Ces constructions et ces stratégies territoriales sont analysées par le biais des discours d'acteurs. Les discours constituent à la fois un *outil de connaissance* des représentations et pratiques des acteurs et un *objet d'analyse* : la construction et l'instrumentalisation du territoire par les gestionnaires de l'eau. Le corpus est constitué de multiples sources de données qui sont combinées et croisées afin de limiter les biais de chacune et de consolider leur interprétation (Yin, 2003; Olivier de Sardan, 2004). Il comprend l'ensemble des documents des procédures contractuelles de la gestion de l'eau et du développement territorial des intercommunalités (1970-2010; 35 documents), la chronique des comptes-rendus de réunions du Comité Rivière et de la CLE (1993-2011; 177 comptes-rendus), l'intégralité des articles concernant l'eau de deux titres de la presse locale, *Le Crestois* et le *Journal du Diois* (1981- 2012; 1550 articles au total), une enquête par entretiens semi-directifs auprès des gestionnaires actuels et historiques de l'eau et des territoires (2008-2012; 51 entretiens).
- 26 La grille d'analyse des stratégies territoriales, en s'appuyant sur les éléments conceptuels présentés ci-avant, porte à la fois sur : (i) les processus de co-construction des projets et des territoires de l'eau<sup>11</sup> ; (ii) les ressorts territoriaux activés et mobilisés dans ce cadre par les gestionnaires de l'eau, maîtres d'ouvrage des projets (nature, modalités et conditions); (iii) la contribution à l'efficacité de leurs actions de gestion de l'eau.
- 27 Deux approches de l'évaluation de l'efficacité des dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau sont proposées. La première approche, classique de l'évaluation des politiques publiques, s'intéresse à la pertinence des objectifs et du programme d'actions définis localement vis-à-vis des enjeux locaux et des impératifs nationaux ou européens, puis procède par comparaison de ces objectifs aux résultats obtenus concernant l'évolution de l'état de l'hydrosystème et des pratiques qui l'affectent (IRAP et District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997; Asconit Consultant et al., 2007; TERE0 et Communauté de Communes du Val de Drôme, 2006). La seconde approche est plus normative et porte sur l'organisation et le fonctionnement des systèmes d'action de la gestion de l'eau. Elle étudie les stratégies des gestionnaires de l'eau au regard : (i) des résultats de l'action menée (obtention d'un accord entre parties prenantes sur la gestion de l'eau; programme d'action mis en œuvre comme préalablement défini dans l'accord) et (ii) des moyens et des marges de manœuvre obtenus et conservés par les gestionnaires pour mettre en œuvre ces actions.

## Résultats et discussion

- 28 L'analyse processuelle de la territorialisation de la politique de l'eau dans le cas de la rivière Drôme sur la période 1980-2013 a permis de distinguer trois périodes, renvoyant à des reconfigurations successives des systèmes d'action, des projets et des territoires de la gestion de l'eau. Ces reconfigurations, objets d'une monographie diachronique (Girard, 2012a) sont décrites de manière synthétique ci-après et dans le tableau 1. Les résultats présentés et discutés par la suite sont centrés sur l'étude des différents ressorts territoriaux mobilisés par les gestionnaires de l'eau.
- 29 Lors de la première période (1980-1994), le premier contrat de rivière est coordonné et animé par l'intercommunalité du Val de Drôme qui procède à la patrimonialisation de la rivière Drôme et à la gestion patrimoniale de cette dernière (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990). Ses objectifs concernent l'assainissement des communes et l'aménagement des berges de la rivière. Au bilan, ce contrat de rivière a permis la restauration d'une qualité baignade du cours d'eau<sup>12</sup> ainsi que la préservation d'écosystèmes naturels associés à la rivière, au sein de la réserve naturelle des Ramières essentiellement.

30 Lors de la deuxième période (1995-2007), le projet de gestion patrimoniale de la rivière est consolidé et étendu dans le cadre d'un SAGE et d'un second contrat de rivière, toujours sous le pilotage intercommunal. Le bassin versant est construit comme un territoire de l'eau et la gestion de l'eau est étroitement articulée au développement territorial de la vallée. Le SAGE affiche des objectifs ambitieux et pertinents pour préserver les écosystèmes aquatiques et satisfaire les usages dont ils font l'objet, concernant en particulier la gestion des ressources en eau et l'entretien physique de la rivière (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). Toutefois, l'opérationnalisation de ces objectifs dans le cadre du second contrat de rivière témoigne de difficultés à mobiliser les ressorts territoriaux. Il en résulte une efficacité partielle : la qualité de l'eau est accrue<sup>13</sup>, de nombreux écosystèmes associés à la rivière sont restaurés et protégés, mais des déficits hydriques persistent ponctuellement en aval de la rivière, malgré les efforts déployés en matière d'irrigation notamment<sup>14</sup>. Si les conflits d'usage autour de cette question sont régulés, de nouvelles controverses émergent, notamment autour des inondations.

31 Enfin, à partir de 2007, la révision du SAGE Drôme est confiée au SMRD et pilotée par le Conseil Général<sup>15</sup>. Cette troisième période forme une rupture dans la stratégie territoriale, marquée par la dissociation des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial. S'il est encore tôt pour établir un bilan, le SAGE ayant été approuvé par la CLE en juillet 2013, l'actualité témoigne de la résurgence de conflits d'usage et de controverses, notamment autour des questions de l'irrigation et des inondations dans la vallée.

**Tableau 1. Présentation synthétique des configurations successives des systèmes d'action, des projets et des territoires de la gestion de la rivière Drôme sur la période 1980-2013.**

Périodes	1980-1993	1994-2006	2007-2013
<b>Système d'action</b>	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
<b>Projet de gestion</b>	1 <sup>er</sup> contrat de rivière Drôme et Haut Roubion (1990-1996)	2 <sup>nd</sup> contrat de rivière (1999-2006) et SAGE Drôme (1997)	Révision du SAGE Drôme (2007-2013)
<b>Principaux objectifs</b>	Atteindre une qualité baignade de la rivière Restaurer et protéger les berges et leurs ripisylves	Respecter le débit réservé de 2,4m <sup>3</sup> /s au seuil des Pues (gel des surfaces irriguées, augmentation des ressources en eau) ; Restaurer le fonctionnement naturel de la rivière ; Prévenir les risques ; Poursuivre l'amélioration de la qualité des eaux ; Préserver et restaurer les milieux aquatiques remarquables ; Mettre en valeur la rivière pour le développement touristique	Respecter les débits et niveaux piézométriques objectifs (gel des surfaces irriguées, substitution des ressources, économies) ; Atteindre une bonne qualité des eaux (baignade et eau potable) ; Préserver et valoriser les milieux aquatiques ; Restaurer le fonctionnement naturel de la rivière ; Gérer les risques d'inondations ; Informer et sensibiliser ; Limiter les conflits d'usage ; Evaluer l'atteinte des objectifs
<b>Construction territoriale associée</b>	La rivière mise en patrimoine	La vallée de la Drôme, une mise en territoire du bassin versant (réappropriation du périmètre et du modèle imposés de la gestion intégrée de BV)	La 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)
<b>Stratégies territoriales</b>	La gestion patrimoniale de la rivière : la rivière comme outil de développement économique	La gestion territoriale de l'eau de la vallée de la Drôme : un couplage étroit des politiques de l'eau et du développement territorial	Le recentrage sur un espace et un projet de gestion sectorielle de l'eau ; déconnexion des projets du développement territorial
<b>Principaux ressorts territoriaux mobilisés</b>	La rivière préservée, argument de développement touristique.	Responsabilisation des usagers et solidarité financière par le biais	Difficile mobilisation des ressorts territoriaux

	Responsabilisation des usagers par la réappropriation de la rivière. Solidarité financière via le FII	du développement d'un sentiment d'appartenance territoriale. Négociation de marges et de moyens d'action à l'extérieur du territoire	
<b>Symboles et emblèmes</b>	La réserve naturelle de Ramières ; l'homme-rivière	La réserve naturelle des Ramières ; le seuil des Pues ; le livre du SAGE ; le président de la CLE	la réserve naturelle des Ramières ; le seuil des Pues
<b>Evolution de l'état des milieux aquatiques</b>	Amélioration de la qualité: 30% du linéaire de la rivière en qualité baignade ; Etiages sévères ; Forte incision de la rivière	Qualité baignade accrue (88% du linéaire en qualité baignade) ; Protections ponctuelles d'écosystèmes ; Incision limitée ; Débit réservé non atteint occasionnellement en été	Evaluation en cours
<b>Evolution des pratiques</b>	Fin des décharges sauvages en rivière et équipement des communes en STEP ; Accroissement des pratiques de loisirs ; Conflits d'usage concernant les prélèvements en eau, l'entretien des berges	2/3 des communes équipées en STEP ; Pratiques d'irrigation régulées ; Entretien physique régulier de la rivière ; Controverses concernant les inondations	Evaluation en cours

## Les mécanismes des ressorts territoriaux de la gestion de l'eau

- 32 Trois types de ressorts territoriaux sont distingués selon la façon dont ils sont mobilisés dans l'action. Ils constituent des arguments dans la négociation, des instruments d'action stratégique ou bien des sources de légitimation de l'action.

### *Les ressorts territoriaux comme arguments dans la négociation*

L'argument territorial pour trouver un accord

- 33 Le territoire peut être converti en *argument* afin de trouver un accord au sein de l'arène de délibération que constitue un Comité Rivière ou une CLE. Il peut permettre aux différents acteurs de s'entendre sur une représentation commune du problème de la gestion de l'eau, sur les modalités de cette gestion ou encore sur le fonctionnement du collectif. Ce sont autant de sujets de *controverses* qui résultent de la confrontation des valeurs ou des enjeux de ces différents acteurs<sup>16</sup>. La construction collective de l'objet *territoire de l'eau*, peut faciliter l'obtention d'un *compromis*. Le territoire de l'eau peut en particulier constituer un cadre commun de connaissance, de décision et de raisonnement. Il délimite alors un espace et une échelle de capitalisation et de (ré)agencement des informations et des idées. Il peut également former une convention spatiale sur laquelle les acteurs discutent et donnent du sens à leurs actions. Il peut enfin participer à la stabilisation du compromis (Lussault, 2010).

- 34 Dans le cas étudié, un territoire de l'eau a été produit petit à petit, prenant d'abord la forme de la rivière puis de la vallée entière. Plus qu'un objet fixe, ce territoire a été proposé par les gestionnaires de l'eau comme un cadre à remplir de manière dynamique permettant d'inclure progressivement les différentes valeurs et multiples enjeux portés par les acteurs. En retour, ce territoire de l'eau a facilité l'obtention de compromis entre ces acteurs. Ainsi, dans les années 1980, la mise en patrimoine de la rivière Drôme, dans le cadre du premier contrat de rivière, a facilité puis permis de consolider un compromis entre les différentes parties prenantes autour de la conciliation d'un enjeu économique, celui du développement touristique et résidentiel de la vallée, avec un enjeu environnemental, celui de la restauration d'une certaine qualité de l'eau de la rivière. Si les objectifs de ce premier contrat de rivière ont été limités à la restauration d'une qualité de l'eau permettant la baignade et à l'aménagement ponctuel des berges, la patrimonialisation de la rivière a cependant également permis et accompagné la publicisation d'autres valeurs attachées à la rivière ainsi que d'autres enjeux, tels que l'exceptionnalité de la richesse écologique de certains milieux aquatiques, la dépendance économique de l'activité

agricole à l'usage des ressources en eau ou encore l'attachement des riverains à certaines pratiques traditionnelles d'entretien des berges.

35 Ces valeurs et ces enjeux nouvellement exprimés ont été pris en compte lors de l'élaboration du SAGE dans les années 1990 et ont permis d'aboutir à un compromis plus large entre les parties prenantes, sur un périmètre géographique élargi, celui de la vallée. La rivière a joué un rôle central dans l'appropriation du bassin versant comme nouveau territoire de l'eau, en concentrant et symbolisant les valeurs-clefs qui spécifient la vallée de la Drôme : la « *diversité source de richesse* » et « *l'équilibre entre l'homme et la nature* ». La Drôme, une des « *dernières rivières sauvages d'Europe* », est présentée comme l'objet de nombreuses activités humaines (baignade, pêche, irrigation, etc.) qui cohabitent paisiblement grâce à la volonté politique locale (Commission Locale de l'Eau *et al.*, 1997). L'accord obtenu dans le cadre du SAGE a permis de définir des objectifs beaucoup plus larges que ceux du premier contrat de rivière, qui concernent à la fois l'état quantitatif et qualitatif de l'eau, mais également la satisfaction des différents usages de la rivière sur l'ensemble de la vallée (Tableau 1). Il concerne un plus grand nombre d'acteurs et d'activités du territoire. Les gestionnaires de l'eau œuvrent à la construction d'un intérêt général territorialisé, qui concilie les enjeux économiques et environnementaux, mais également identitaires. L'eau de la Drôme ainsi que les pratiques et les savoir-faire associés à sa gestion deviennent des objets de cohésion entre acteurs au sein du territoire, mais aussi de singularisation vis-à-vis de l'extérieur.

L'argument territorial pour adapter les règles locales

36 La référence au territoire peut également permettre aux gestionnaires de l'eau de justifier localement les demandes de dérogations ou d'ajustements par rapport aux injonctions nationales ou européennes. L'argumentation vise alors à faire reconnaître les spécificités territoriales aux partenaires supra-locaux. En retour, la formalisation de ces règles locales contribue à renforcer le territoire de l'eau, d'une part en rassemblant l'ensemble des acteurs du territoire autour d'un opposant commun (le niveau supra-local) et d'autre part en mettant en évidence les particularités susceptibles de faire territoire autour de l'eau.

37 Par exemple, dans le cas de la gestion de la rivière Drôme, un des enjeux porte sur le respect de la réglementation nationale concernant le maintien d'un débit réservé dans la rivière (2,4 m<sup>3</sup>/s au seuil des PUES, en aval des prélèvements agricoles)<sup>17</sup>. L'argumentation des élus communaux portant le SAGE rejoint celle de la majorité des représentants des usagers au sein de la CLE et s'oppose à celle des représentants de l'État au niveau régional et de bassin (Girard, 2012b). Elle consiste à pointer la méconnaissance des usages locaux ainsi que l'inadéquation de règles fabriquées « *loin là-haut* » à Paris ou à Bruxelles, car « *on ne peut pas gérer la Drôme comme la nappe de la Beauce* ». Les spécificités territoriales mises en avant sont d'ordre géographique : « *La Drôme c'est improprement appelée une rivière, c'est un oued, naturellement il peut y avoir des assecs très sévères* ». Ces spécificités sont aussi d'ordre identitaire : vu le fonctionnement particulier de la rivière, il ne s'agit pas tant de respecter un débit d'étiage arbitrairement fixé, mais plutôt d'œuvrer à « *laisser la rivière naturelle* », puisque c'est ce qui fait l'identité et la richesse du territoire (des élus, membres de la CLE, entretien personnel, 2009). Il s'agit également de soutenir l'activité agricole irriguée, qui joue « *un rôle moteur sur le territoire [...] : sa présence et son maintien sont des facteurs essentiels de la qualité du cadre de vie. La diversité des productions participe de la variété des paysages naturels offerts* » (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2009). Enfin, la référence au territoire est également d'ordre politique : les élus locaux s'appuient sur le succès de leurs précédentes actions, sur « *l'exemplarité en termes de gestion de l'eau et de paix sociale* » afin de justifier de « *ne pas recevoir de leçon* » dans la manière de gérer l'eau localement (commission thématique du 16/12/2009).

*Les ressorts territoriaux comme instruments d'action stratégique*

38 Un accord ayant été obtenu sur les objectifs de la gestion de l'eau, les gestionnaires de l'eau œuvrent à la mise en œuvre concrète de programmes d'action et au changement effectif des pratiques responsables de la non-atteinte des objectifs fixés. Le territoire peut alors

procurer des *instruments d'action stratégique* permettant aux gestionnaires de l'eau d'exercer un rapport de domination sur les acteurs de la gestion effective.

Responsabiliser en renforçant la dimension identitaire du territoire de l'eau

39 L'un de ces instruments d'action stratégique repose sur la territorialité, c'est-à-dire la relation complexe que chaque individu entretient avec le territoire (Di Méo et Buléon, 2005). Cette relation au territoire se construit dans des logiques complémentaires à la fois d'identification ('*je suis de là*'), d'appartenance ('*je viens de là, je suis chez moi*') et d'appropriation ('*c'est à moi*') de l'espace vécu<sup>18</sup> (Aldhuy, 2008). La territorialité forme une partie de l'identité de chaque personne ou de chaque groupe. Elle participe, à cet égard, d'un sentiment de responsabilité vis-à-vis de l'espace vécu, comme constituant une partie de l'individu ou du collectif.

40 Un tel ressort est activé par les gestionnaires de l'eau lors de la mise en patrimoine de la rivière Drôme. Les changements de pratiques sont justifiés au regard de la responsabilité induite par la reconnaissance du rôle joué par la rivière dans l'identité de chacun, mais aussi du collectif : « *je pense que les générations qui nous suivent ne nous pardonneraient pas d'avoir détruit la rivière dont le Département porte le nom* » (lettre d'un élu, 21/08/1986). Les pratiques dégradantes, tels des pompages sauvages dans la rivière ou des rejets polluants illégaux, sont dénoncées publiquement. Au contraire, des opérations collectives de nettoyage des abords de la rivière sont organisées et médiatisées, telle par exemple, une descente de la rivière en « *raft camion-poubelle* » (*Le Crestois*, 27/04/1990). La presse locale est fortement mise à contribution pour relayer ces opérations et diffuser le discours sur la gestion patrimoniale de l'eau. Ce ressort identitaire est à nouveau activé dans le cadre du SAGE et du second contrat de rivière avec la mise en territoire du bassin versant. Quinze ans plus tard, les entretiens réalisés auprès des membres de la CLE dévoilent un changement de conscience au sujet de l'eau. Des élus expliquent ainsi qu'« *on a changé le statut de l'eau dans la tête des gens* », et qu'« *il faut considérer qu'on est fait de nature et que tout ce qu'on fait de mal sur son territoire on se le fait à soi-même* » ; « *nous avons une fierté d'appartenir à un territoire dont on a la responsabilité* » (entretiens personnels, 2009 et 2010).

Favoriser la solidarité en créant un sentiment d'appartenance au territoire de l'eau

41 L'existence d'un *sentiment d'appartenance* à un territoire permet en outre de développer des relations à la fois de confiance et de solidarité entre les acteurs de ce territoire. De telles relations sont nécessaires pour la mise en place de mécanismes de mutualisation des moyens techniques ou financiers, qui sont souvent eux-mêmes indispensables aux changements de pratiques.

42 Par exemple, lors du premier contrat de rivière, un des enjeux pour les gestionnaires de l'eau était de convaincre les communes d'engager des actions en matière de préservation et de mise en valeur environnementale (volet B des contrats de rivière). En effet, de telles opérations présentent un intérêt moins direct que celles d'assainissement (volet A) et requièrent des compétences techniques et des moyens financiers dont disposent rarement les communes, surtout les plus petites. Enfin, ces opérations sont essentiellement de nature et de portée intercommunale. Les élus de l'intercommunalité du Val de Drôme portant le contrat de rivière ont alors inventé un système de financement original qui permet de mutualiser les dépenses, à la fois entre les petites et les grosses communes, et entre les projets d'assainissement et ceux de la préservation et de la mise en valeur environnementale. Un fonds, dénommé « *fonds d'investissement intercommunal* », est alimenté par les communes au prorata du montant des subventions obtenues pour leurs projets d'assainissement grâce au contrat de rivière. Il permet ensuite le financement à 100 % des opérations du volet B du contrat de rivière, réalisées sous maîtrise d'ouvrage intercommunale. Les retombées concernent l'ensemble des communes riveraines de la Drôme.

43 Un autre exemple illustre la stratégie de construction d'une solidarité territoriale développée par les gestionnaires de l'eau, mais montre également les difficultés de sa mise en œuvre. En vue de respecter le débit d'étiage de la rivière, le SAGE Drôme instaure un gel des surfaces irriguées, en contrepartie de quoi, il prévoit une augmentation des ressources en eau disponibles pour l'irrigation par la construction d'ouvrages de stockage de l'eau. Un tel

engagement suppose le soutien de l'ensemble des acteurs, au profit d'une activité particulière, l'agriculture irriguée, située dans un secteur géographique restreint, l'aval de la vallée. Dans les faits, malgré l'obtention des subventions nécessaires, les projets proposés par les irrigants ont été abandonnés<sup>19</sup> en raison de l'opposition locale d'élus communaux et de riverains. Cela témoigne de la difficulté des gestionnaires de l'eau à instaurer une solidarité entre usagers à l'échelle territoriale de l'ensemble de la vallée. Si certaines de ces oppositions relèvent en partie du syndrome « *Not In My BackYard* » (Jobert, 1998), toutes témoignent également d'arbitrages locaux défavorables à l'agriculture irriguée. La réticence à engager une solidarité repose, dans certains cas, sur l'éloignement de l'activité en question (opposition infra-territoriale de type amont/aval), et dans d'autres cas, sur une remise en cause du type d'activité pratiquée (système intensif de grandes cultures contraire à l'idée que certains se font du développement territorial de la vallée)<sup>20</sup>. Cet exemple permet également de mettre en évidence la construction de divers territoires de l'eau, à différentes échelles, qui s'entrecroisent. Si une solidarité n'a pas été possible à l'échelle du bassin versant de la Drôme, elle s'est par contre mise en place entre les irrigants. Dans un premier temps, il s'est agi de mutualiser les moyens techniques et financiers pour la construction d'une réserve en eau à l'échelle des trois périmètres irrigués collectifs de la vallée. Par la suite, ces irrigants se sont regroupés à l'échelle du département, par le biais d'un syndicat, afin de négocier au plus près la définition et la mise en œuvre de la gestion quantitative de l'eau dans le cadre des Comités Sécheresse<sup>21</sup>, supplantant le protocole d'accord passé dans le cadre du SAGE Drôme à l'échelle du bassin versant.

Créer de la confiance par la mise en transparence de l'information sur le territoire

44 L'exemple de l'agriculture irriguée amène à discuter d'un autre type de ressort territorial : la gestion de l'information au sein du territoire. L'enjeu est de permettre l'évaluation des décisions prises et celle de leurs impacts, et ce, de manière transparente. Les gestionnaires de l'eau cherchent par ce biais à instaurer une relation de confiance entre les élus et les usagers. Ils visent également à les impliquer dans la mise en œuvre du changement de pratiques par une auto-évaluation des actions menées.

45 La gestion de l'information constitue un volet clef du premier et surtout du second contrat de rivière, avec la création d'un « *observatoire de la rivière, des milieux et des usages* » (District d'Aménagement du Val de Drôme et Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990; District d'Aménagement du Val de Drôme et District Rural de Développement du Diois, 1999). Ce dernier vise à acquérir et à capitaliser des connaissances ainsi qu'à les diffuser publiquement en temps réel (Volet C). Concernant l'agriculture, le second contrat de rivière prévoit la réalisation d'un état des lieux des pratiques d'irrigation, l'équipement de la rivière avec un système de mesure des débits afin de suivre l'impact des pratiques sur le milieu, ainsi que l'établissement d'un protocole de partage des ressources en eau basé sur ces données. Ce protocole n'a cependant jamais pu être mis en place, car les agriculteurs irrigants ont refusé de communiquer les informations sur leurs pratiques, bien que ces dernières soient disponibles et partagées entre les périmètres irrigués collectifs du bassin versant. La station de mesure est par ailleurs restée hors d'usage. Vandalisée plusieurs fois et objet de crispation importante avec la profession agricole, les gestionnaires de l'eau n'ont pas pris les mesures nécessaires pour la rendre à nouveau opérationnelle. La mise en transparence des informations sur les pratiques d'irrigation et leurs impacts sur l'état des ressources en eau à l'échelle du bassin versant induirait une modification des jeux de pouvoir entre acteurs, par la réduction des marges d'incertitudes des agriculteurs irrigants, et au contraire, une plus grande maîtrise par les autres acteurs de la gestion de l'eau. En refusant la mise en transparence de telles informations, les irrigants ne permettent pas l'engagement d'une relation de confiance avec ces autres acteurs. Il est dès lors compréhensif que ces mêmes acteurs soient réticents à participer à une solidarité financière envers eux, par le biais de la construction de réserves en eau. Les irrigants argumentent à l'inverse, qu'en l'absence du témoignage d'une telle solidarité, ils ne sentent pas redevables de la diffusion de ces informations.

### *Les ressorts territoriaux comme sources de légitimation*

- 46 Le territoire peut enfin constituer une source de légitimation pour les gestionnaires de l'eau et leur permettre de maintenir ou d'accroître leurs marges de manœuvre à argumenter ou à disposer et user d'instruments d'actions.
- 47 Le territoire forme un support supplémentaire d'autorité politique (Douillet, 2003). La construction d'un territoire de l'eau renforce la légitimité des élus qui le portent, en leur donnant une envergure spatiale et une visibilité, non seulement auprès des citoyens, mais également auprès des autres élus avec qui ils négocient aux échelles locales et supra-locales. Cette autorité n'est jamais acquise et doit être en permanence réaffirmée, comme le territoire lui-même. Une manière d'y contribuer est de communiquer sur les actions réalisées et leur efficacité. Ainsi, l'intercommunalité du Val de Drôme a fortement communiqué dans la presse locale sur l'ensemble des réalisations menées dans le cadre du SAGE et des deux contrats de rivière, mais également sur les succès obtenus en termes d'amélioration de l'état de la rivière et des changements de pratiques.
- 48 L'identité territoriale est également mobilisée par les gestionnaires de l'eau afin de mettre en scène et d'affirmer la légitimité de leur action à l'extérieur du territoire (Di Méo et Buléon, 2005). Il s'agit en particulier de justifier de l'octroi de financements spécifiques auprès des partenaires supra-locaux en raison de particularités locales. Les gestionnaires peuvent ainsi qualifier le territoire comme '*en retard*' par rapport aux autres territoires, justifiant de moyens de rattrapage, ou au contraire comme '*en avance*', afin d'obtenir dès les moyens supplémentaires pour l'accompagnement d'expérimentations et d'innovations qui pourront ensuite bénéficier à d'autres territoires. Se présenter comme un cas pilote et exemplaire, et acquérir à ce titre une certaine notoriété, permet, en outre, de capter des financements pour l'innovation ou la démonstration, d'obtenir des marges de liberté par rapport à la réglementation au nom de l'expérimentation ou encore de bénéficier de l'expertise de scientifiques, intéressés par l'accompagnement de pratiques pionnières.
- 49 Ainsi, les gestionnaires de la rivière Drôme ont fait du caractère innovant et précurseur de leurs pratiques une '*marque de fabrique*'. En tant que premier SAGE de France, ces gestionnaires ont bénéficié d'appuis financiers et techniques importants et inédits de la part du ministère de l'Environnement, de l'Agence de l'Eau Rhône Méditerranée Corse, mais également du Conseil Général de la Drôme, qui, encore aujourd'hui, participe à hauteur de 50 % dans le syndicat mixte qui coordonne le SAGE. Pour accompagner ces expérimentations, les gestionnaires de l'eau associent étroitement le monde de la recherche à l'élaboration de leurs projets. Par exemple, l'organisation et la régulation des usages agricoles des ressources en eau ont été confiées à des chercheurs d'un institut national, qui ont développé pour ce faire des outils novateurs de modélisation et d'aide à la décision (Barreteau *et al.*, 2003). De même, les objectifs et les modalités de la gestion physique de la rivière ont été réfléchis en partenariat avec une équipe universitaire reconnue de géomorphologues, qui ont proposé et testé un système innovant de régulation du transit sédimentaire, les « *tranchées de redynamisation* » (Landon *et al.*, 1998).

### Les conditions de la mobilisation de ressorts territoriaux et les facteurs de leur efficacité

#### *La dimension idéologique du territoire : forces et limites du mythe territorial*

- 50 Les ressorts qui reposent sur la dimension identitaire du territoire contribuent à des transformations de comportements envers l'environnement de manière durable, mais ils relèvent d'un processus patient et répétitif et requièrent une consolidation permanente, comme la construction territoriale elle-même. Ces ressorts s'appuient sur une idéologie territoriale, c'est-à-dire « *un système d'idées, de jugements et de valeurs possédant des capacités organisatrices d'un groupe humain et des pratiques de ses membres* » (Ruby in Levy et Lussault, 2003). Les récits, les images, les symboles et les emblèmes, en participant à la mise en lisibilité et en cohérence de l'idéologie territoriale, facilitent son appropriation. Ils ont une fonction performative dans la construction du territoire et du projet de territoire. Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau se combinent, se matérialisent et se consolident par

la médiation de tels objets. Trois exemples sont présentés dans le cas de la gestion de la rivière Drôme.

#### Le récit fondateur du SAGE

51 La mise en territoire du bassin versant et le projet de gestion territoriale de l'eau dans le cadre du SAGE Drôme s'appuient sur la production d'un récit, celui d'« *une belle histoire pour laquelle le happy-end n'était pas gagné d'avance* » (Le Crestois, 12/12/1998). Le récit est une forme discours avec une structure narrative procédant par mise en intrigue. Il procède par la reconstruction du passé pour donner du sens et pour cadrer les actions futures, en dans le contexte et les enjeux du moment et du lieu. La fonction performative du récit repose sur sa capacité à résumer le projet tout en le légitimant (Lussault, 1998).

52 Le récit de l'élaboration du SAGE Drôme démarre avec la prise de compétence de l'intercommunalité du Val de Drôme en matière de gestion de l'eau (1983). Il simplifie les controverses et les conflits antérieurs et les présente comme résolument terminés. Il montre que ces derniers ont pu être dépassés grâce à l'engagement et la concertation des acteurs locaux, de manière innovante et pionnière. Enfin, il minimise le rôle joué par certains acteurs, tel le Conseil Général, pour mieux mettre en évidence celui de l'intercommunalité (Bouleau et Honegger, 2011). Ce récit, inscrit dans le document du SAGE, est médiatisé dans la presse locale, mais également à l'échelle nationale par le biais de la réalisation d'un documentaire télévisé<sup>22</sup>, et au niveau international dans le cadre du concours Riverprize<sup>23</sup>. La mise en récit de l'évolution de la gestion de la rivière Drôme rend publique l'existence d'un monde d'avant et d'un monde d'après, dans lequel il n'est plus possible de penser et d'agir de la même manière : « *D'une rivière délaissée, pillée, polluée (...) à une rivière propre, respectée et valorisée* » (Val de Drôme Info 01/06/2001).

53 Le document du SAGE lui-même constitue un symbole de cette gestion territoriale de l'eau. Il est publié sous la forme d'un livre avec une mise en page attrayante (« *Le livre du SAGE* », 2002) et diffusé largement auprès des usagers de l'eau et des acteurs du territoire. Considéré comme le texte de référence, il est qualifié de « *bible de la gestion de l'eau* » (Journal du Diois, 21/05/1999).

#### La réserve naturelle des Ramières, haut-lieu de la gestion territoriale de l'eau

54 La réserve naturelle des Ramières forme un emblème du territoire de l'eau (Figure 4). Elle rassemble sur un même lieu les éléments naturels spécifiques de la rivière Drôme, tels le paysage particulier d'un cours d'eau en tresse non modifié par l'homme ainsi que la présence d'une flore et d'une faune de grande richesse écologique. Elle concentre également sur un espace restreint l'ensemble des usages liés à la rivière Drôme, dont la coprésence est problématique, tels l'extraction de graviers, les prélèvements d'eau pour l'irrigation, les activités de pêche, de chasse, de promenade ou d'observation ornithologique. La réserve naturelle des Ramières constitue ainsi un « *haut-lieu* » (Debarbieux, 1995), en ce qu'elle exprime symboliquement l'idéologie de la gestion territoriale de l'eau, par le biais des représentations et des usages qui en sont faits. C'est un lieu à la fois d'expérimentation et d'exposition de cette idéologie. Sont ainsi testées et affinées à échelle réduite, à la fois un mode de gestion de type participatif et un modèle de développement touristique basé sur la valorisation du patrimoine naturel de la rivière, conciliant les enjeux économiques et écologiques. La réserve des Ramières équipée d'un bâtiment d'accueil du public et de chercheurs ainsi que d'un musée, est également une vitrine des valeurs associées à la gestion de l'eau et des savoir-faire locaux, à destination des habitants du territoire, mais également des partenaires extérieurs (financiers notamment).

**Figure 4. La rivière Drôme et ses tresses, vue de la réserve naturelle des Ramières.**

Source : Girard, 2009

#### Des personnalités incarnant la rivière et sa gestion

55 Certaines personnalités jouent un rôle symbolique majeur dans la diffusion de l'idéologie territoriale de la gestion de l'eau. Ainsi, dans le cadre du premier contrat de rivière, la responsabilité individuelle et collective sur la rivière-patrimoine est incarnée par un technicien, surnommé « *Monsieur Rivière* » (*Le Crestois*, 20/06/1990). Chargé de suivre sur le terrain les aménagements en rivière, il a également comme mission de susciter la prise de conscience des usagers et les inciter les usagers à changer de pratiques. Il contribue ainsi à la production et à la stabilisation d'un nouvel « *esprit rivière* » dans la logique patrimoniale (entretien personnel, 2008). Lors de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAGE, le président de la CLE, également président de l'intercommunalité du Val de Drôme, forme la figure tutélaire du modèle de gestion territoriale de l'eau. Charismatique et jouissant d'une forte légitimité tant auprès des élus que des habitants, des acteurs économiques que de ceux de l'environnement, il permet le rassemblement : « *c'est lui la locomotive, c'est lui qui tire tout le monde [...]. Quand il dit quelque chose, tout le monde suit. Il n'a pas d'équivalent, de contrepoids* » (entretien personnel, 2009).

56 Les ressorts territoriaux mobilisés par les gestionnaires de l'eau reposent ainsi sur la double dimension procédurale et substantielle du territoire. Alors que ce dernier est produit par, pour et dans l'action, il est mobilisé dans les discours comme une réalité immuable et universelle indépendante de ce qu'on en dit ou fait (Bourdin, 2000). C'est ce qui constitue la force et la limite de ces ressorts territoriaux. 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. L'adhésion à une identité collective permet aux gestionnaires de l'eau de réguler les rapports sociaux et de maintenir leur pouvoir par le biais de la perpétuation du territoire (Aldhuy, 2008). Alors qu'elle est fabriquée, *l'idéologie territoriale* développée par les gestionnaires de l'eau donne l'illusion d'une substance imprégnant la société (Di Meo, 1998), et il est dès lors difficile de s'y opposer ou de la remettre en question. La limite porte sur le possible 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 (André, 1998).

#### *Des ressorts territoriaux renforcés par l'étroite articulation entre les politiques de l'eau et du développement local*

57 Si l'eau et sa gestion peuvent former des leviers de développement territorial (Ghiotti, 2007), réciproquement, les projets et les territoires de développement peuvent receler des ressources

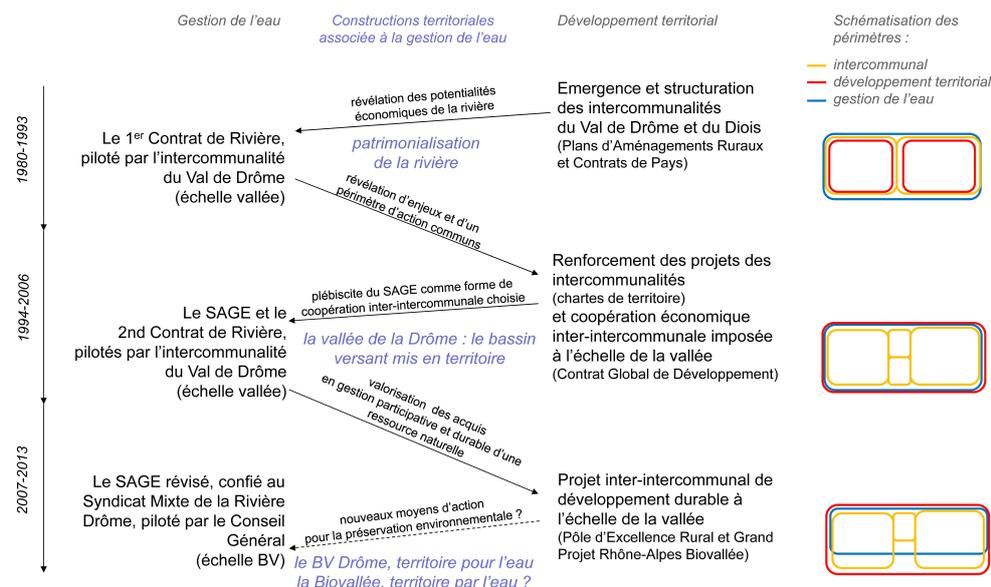
pour la gestion de l'eau. Il est ainsi possible d'identifier un second niveau de ressorts territoriaux, issus de boucles de rétroaction élargies reliant les projets et les territoires de la gestion de l'eau et ceux du développement territorial (Figure 5). Une telle configuration repose sur l'existence d'acteurs à l'interface entre les deux champs d'action. Lorsque c'est le cas, les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau sont plus facilement mobilisables et ont plus de poids. L'exemple de la vallée de la Drôme permet de mettre en évidence de tels ressorts, issus des rétro-alimentations entre les projets de gestion de l'eau et ceux du développement territorial sur trois décennies (Figure 6).

**Figure 5. Schématisation des articulations entre les projets et les territoires de la gestion de l'eau et du développement territorial .**

Source : Girard, 2012

- 58 Dans les années 1970, deux intercommunalités émergent et se structurent dans la vallée de la Drôme à la faveur de Plans d'Aménagements Ruraux : l'une à l'amont, l'intercommunalité du Diois, et l'autre à l'aval, l'intercommunalité du Val de Drôme. Elles sont confrontées aux mêmes enjeux : s'affirmer comme nouvel échelon d'action publique et accroître leur développement économique dans un contexte marqué par la déprise rurale. Ces Plans font prendre conscience que les problèmes, mais aussi les potentialités spécifiques de ces territoires reposent sur les ressources et les milieux naturels, en particulier aquatiques. Ils permettent également aux acteurs de la protection de la nature de prendre part, de manière inédite, aux processus de décision politique. Dans la partie aval de la vallée, l'intercommunalité du Val de Drôme choisit alors de miser sur la préservation et la mise en valeur de la rivière Drôme pour développer les activités agricoles et touristiques. Elle engage une démarche de contrat de rivière en s'associant à l'intercommunalité du Diois. Le projet de gestion patrimoniale de la rivière mis en œuvre dans ce cadre contribue à renforcer le projet et le territoire intercommunal du Val de Drôme, en constituant notamment un support idéologique pour affirmer son identité autour de valeurs telles la qualité, la naturalité et la solidarité.
- 59 En outre, cette première expérience réussie de coopération inter-intercommunale entre l'amont et l'aval de la vallée en matière de gestion de l'eau incite les partenaires financiers départementaux et régionaux à proposer des procédures contractuelles de développement rural à cette échelle. C'est en particulier le cas du Contrat de Développement Touristique « *Plaine de Valence – Vallée de la Drôme – Diois* » en 1990 et du Contrat Global de Développement « *Val de Drôme – Diois* » en 1993. L'imposition de tels territoires de projet à l'échelle de la vallée est mal accueillie par les intercommunalités qui, dans le même temps, se fragmentent sous l'effet des jeux d'influence entre échelons départementaux, régionaux et nationaux<sup>24</sup> et s'attachent à construire leurs propres projets de développement intercommunal par l'élaboration de chartes de territoire. La politique locale de l'eau devient alors un domaine de revendication et d'affirmation des intercommunalités en matière de projets et de territoires de développement. L'engagement contraint dans le Contrat Global de Développement, renforce, en opposition, l'engagement volontaire des intercommunalités dans la démarche de SAGE.
- 60 Par la suite, le projet de gestion territoriale de l'eau dans le cadre du SAGE permet la révélation de nouvelles ressources dont se saisissent les intercommunalités en matière de développement local. Ces ressources reposent d'une part sur la diversité et la qualité des milieux aquatiques et les potentialités qu'ils recèlent, à la fois comme facteur de développement économique et 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 des milieux naturels. L'activation de ces ressources, communes aux différentes intercommunalités de la vallée, permet la construction d'un projet de développement inter-intercommunal à cette échelle : le projet Biovallée<sup>25</sup>. Ce dernier, « *enfant du travail fait sur la rivière* » met en avant la rivière, qualifiée de « *Joyconde* » ou de « *joyau* » (des élus, entretien personnel, 2010), comme emblème de « *la vallée de la Drôme, un territoire de référence au niveau européen en matière de développement humain durable* » (Communauté de Communes du Val de Drôme *et al.*, 2009).

**Figure 6. Schématisation des dynamiques et des articulations entre les projets et les territoires de la gestion de l'eau et du développement territorial autour de la rivière Drôme (1980-2013).**



61 Les deux contrats de rivière et le SAGE sont ainsi intégrés à la politique de développement territorial des intercommunalités dont ils constituent des outils majeurs. Cette stratégie accroît la force des ressorts territoriaux mobilisés par les gestionnaires de l'eau. Le positionnement d'interface de l'intercommunalité du Val de Drôme, entre les champs d'action de la gestion de l'eau et du développement économique, accroît sa crédibilité et sa légitimité et lui permet une plus grande efficacité dans la négociation des accords. Lors de l'élaboration du SAGE par exemple, il lui permet d'afficher un engagement en faveur de la préservation de l'environnement selon des valeurs de l'écologie tout en accordant un soutien important au secteur productif, comme agricole. De tels accords ne se négocient pas seulement au sein de la CLE, mais également dans le cadre du conseil communautaire du Val de Drôme, et de manière plus informelle, par le biais des élus et des techniciens en charge de l'agriculture. « *Le travail qu'on a pu faire avec le monde agricole tient au fait qu'on avait une crédibilité comme étant favorable à leur développement; ils savaient qu'on ne leur voulait pas du mal et plutôt du bien puisqu'on avait par ailleurs des programmes d'installation, d'accompagnement de filières, etc.* » (un technicien de l'intercommunalité du Val de Drôme, entretien personnel, 2009). De plus, les gestionnaires de l'eau peuvent importer ou mutualiser des moyens d'action issus du développement territorial au profit de la gestion de l'eau et réciproquement, comme par exemple des techniques d'administration de projets, d'animation ou de communication, ou encore des modalités de financements.

62 La révision du SAGE Drôme confiée au SMRD en 2007 est marquée par la déconnexion des champs d'action de la gestion de l'eau et du développement territorial. La mainmise du Conseil Général sur son pilotage s'inscrit dans la politique départementale d'affirmation de la compétence eau face aux autres échelons de collectivités territoriales. Elle s'explique également par le désinvestissement progressif des élus de l'intercommunalité du Val de Drôme au profit du nouveau projet de territoire Biovallée. L'analyse des stratégies mises en œuvre par le SMRD témoigne des difficultés de ce dernier à activer les mêmes ressorts territoriaux que précédemment malgré l'affirmation de sa volonté en ce sens (Commission Locale de l'Eau et Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2011). Non seulement le SMRD ne dispose d'aucune compétence en matière d'aménagement et de développement du territoire, mais il est en outre contraint, avec le renforcement des exigences réglementaires et l'encadrement plus strict des dispositifs par les services de l'État, à une définition exclusivement environnementale des enjeux sur l'eau. Si l'eau n'est plus érigée en élément central d'un projet territorial plus vaste, elle ne justifie plus la recherche et le maintien de l'équilibre fragile entre le développement économique et la préservation environnementale. « *Il n'y a pas de légitimité du SMRD pour*

*parler avec les forces économiques* », explique ainsi un élu (entretien personnel, 2009). La CLE demeure alors un lieu d'information et de débats entre les acteurs du territoire, mais elle ne constitue plus un lieu central de décision et d'action, du moins en matière de développement territorial, voire en matière de gestion de l'eau. Une partie des élus et des usagers se désinvestit du dispositif du SAGE et mise sur d'autres dispositifs pour porter leurs enjeux ou pour mener à bien leurs missions, tels le projet Biovallée ou la Conférence Départementale sur l'Eau<sup>26</sup>.

### *Les acteurs, au cœur de l'activation des ressorts territoriaux*

63 Les difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre du second contrat de rivière puis lors de la révision du SAGE permettent de mettre en évidence certaines conditions de l'efficacité de la gestion de l'eau par la mobilisation des ressorts territoriaux. Elles concernent les intentions, le pouvoir et les compétences des gestionnaires de l'eau.

64 La première condition concerne le rapport de force entre les gestionnaires de l'eau et les acteurs de la gestion effective. L'efficacité repose sur la capacité des gestionnaires de l'eau à imposer leur idéologie territoriale et à mobiliser les ressorts territoriaux, notamment face à d'autres projets et territoires construits par les usagers de l'eau. Dans le cas de la rivière Drôme, les agriculteurs irrigants de la basse vallée s'organisent ainsi à l'échelle des périmètres irrigués puis à l'échelle départementale afin de réaliser leurs projets de sécurisation et d'augmentation des ressources en eau, en mutualisant leurs moyens d'action et en négociant des appuis directement auprès des partenaires supra-locaux, comme cela a déjà été précisé. De même, les riverains des berges fortement soumises à l'érosion ou aux inondations s'organisent en associations afin de sécuriser leurs terres et leurs habitations. L'enjeu pour les gestionnaires de l'eau est alors de faire en sorte que ces différents projets puissent être discutés, confrontés et articulés à l'échelle du bassin versant dans le cadre du SAGE ou du contrat de rivière.

65 De plus, l'adhésion à l'idéologie territoriale proposée par les gestionnaires de l'eau repose sur la reconnaissance de leur légitimité à dire ce qu'est le territoire et à agir à cette échelle. Employer les bons arguments, pour convaincre les usagers de l'eau de changer de pratiques, nécessite des aptitudes à la traduction et à la médiation entre les différents mondes de référence (Jeannot, 2005). Inventer ou trouver les moyens d'inciter ou de forcer ces changements requiert des compétences techniques et administratives. Pouvoir et compétences peuvent être portés par différents individus au sein d'une même institution gestionnaire de l'eau. Ainsi, le pilotage de la gestion de l'eau par l'intercommunalité du Val de Drôme reposait sur un trio d'acteurs : un élu intercommunal, le président de la CLE, comme *leader*, travaillant à la mobilisation politique des élus communaux; un agent de développement, comme *traducteur*, œuvrant à la captation des ressources financières et à l'opérationnalisation technique du projet politique; un agent de terrain comme *médiateur* entre les parties, assurant également la *traduction* des attentes des uns et des décisions des autres entre les usagers et les gestionnaires.

66 Une autre condition concerne l'articulation des projets de la gestion de l'eau et ceux du développement territorial, par le biais de territoires à la fois *par* et *pour* l'eau. Cette condition renvoie à l'intention des gestionnaires de l'eau en matière environnementale et en particulier à l'arbitrage qu'ils opèrent entre les enjeux peu conciliables de la préservation des milieux naturels et du développement économique. Cette condition renvoie également à leur capacité à mettre en synergie ces projets afin d'accroître les effets des ressorts territoriaux, notamment par la mutualisation des arguments et des instruments des deux champs d'action. Par exemple, par rapport au SMRD dédié à la seule compétence de la gestion de l'eau, l'intercommunalité du Val de Drôme est apparue plus apte à révéler et à activer des ressorts territoriaux, mais elle a également été moins exigeante quant à l'atteinte des objectifs environnementaux au regard des enjeux économiques du développement territorial.

## **Conclusion**

67 Après trois décennies de mise en œuvre de dispositifs territoriaux de gestion des eaux dans la vallée de la Drôme, le bilan concernant l'état des ressources et des milieux aquatiques et l'évolution des pratiques est mitigé. Les avancées notables concernent la restauration d'une qualité baignade sur une grande partie de la rivière, l'élimination des principales sources de pollution ponctuelles, la préservation et la mise en valeur de différents écosystèmes aquatiques,

l'entretien régulier des berges et de la végétation riveraine. Concernant la gestion quantitative des ressources en eau, les importants moyens mis en œuvre en termes de restriction de la demande en eau, d'augmentation des ressources et d'instauration de règles de partage de l'eau, notamment concernant l'irrigation, ne permettent pas, pour le moment, de garantir le respect du débit biologique de la rivière tout au long de l'année. Si elle est moins mesurable, une évolution des comportements vers des pratiques d'économie de la ressource, de limitation des pollutions et de préservation des milieux, est cependant observée. La réappropriation de la rivière par un grand nombre d'usagers de l'eau, mais aussi par les habitants du territoire constitue le point fort de ces trente ans de gestion territoriale de l'eau. L'identité et le développement de la vallée s'appuient pour une part croissante sur la rivière, ses caractéristiques naturelles préservées, mais aussi sur les activités humaines respectueuses de l'environnement qui sont liées à ses usages. Cela pourrait induire un intérêt pour la préservation environnementale de la rivière de la part des acteurs du développement territorial, aux échelles intercommunales et départementales, débordant les cadres des dispositifs de SAGE ou de contrats de rivière.

68 À partir de ce cas d'étude, il est montré que l'efficacité des dispositifs territoriaux de la gestion de l'eau repose pour partie sur leur double dimension territoriale, à la fois *territorialisée* et *territorialisante*. La notion de *ressort territorial* est proposée afin de mieux comprendre les mécanismes et les processus de la territorialisation de la politique de l'eau ainsi que les conditions de son efficacité. Ces processus reposent sur la co-construction de dispositifs de gestion de l'eau et de territoires de l'eau, se confortant et s'alimentant les uns les autres, et co-évoluant en fonction du contexte local et supra-local ainsi que des enjeux et jeux d'acteurs.

69 L'analyse empirique du cas de la gestion de la rivière Drôme sur les quatre dernières décennies a permis de mettre en évidence des ressorts territoriaux de différents types : des arguments permettant de s'entendre dans la négociation; des instruments d'action stratégique visant à modifier le comportement des acteurs de la gestion effective; ou encore des sources de légitimation permettant aux gestionnaires de l'eau d'accroître leurs marges et leurs moyens d'action. Ils contribuent de trois manières différentes à l'efficacité de la gestion de l'eau. Premièrement, par l'instauration et la solidification d'une solidarité entre les différents acteurs de la gestion effective de l'eau, ils visent l'obtention d'accords et la réalisation de plans d'action, notamment par la mutualisation des moyens financiers. Cette solidarité est une condition nécessaire, mais cependant non suffisante de l'efficacité des dispositifs territorialisés de la gestion de l'eau (Brun, 2010). Deuxièmement, par la responsabilisation des usagers, quant à leurs pratiques, mais également à celles des autres, la mobilisation de ressorts territoriaux favorise le changement de comportements ainsi que l'implication dans la prise de décisions et dans l'action collective. Enfin, en construisant l'eau et sa gestion comme facteurs d'identité et de développement territorial, les ressorts territoriaux contribuent à la production d'un intérêt commun territorialisé inscrit dans une perspective de développement durable, c'est-à-dire visant un équilibre entre les enjeux économiques et environnementaux. La contribution de ces ressorts territoriaux à l'efficacité des dispositifs de gestion de l'eau repose sur leur mobilisation par les gestionnaires de l'eau. L'étude a en particulier montré l'importance de leurs intentions, ainsi que de l'étendue et de la pérennisation de leur pouvoir. Des compétences en ingénierie territoriale sont également nécessaires. Le trio 'élu, ingénieur de projet, technicien de terrain', par la combinaison de ces différents attributs, est ainsi apparu particulièrement efficace (Jeannot, 2005; Méasson, 2007).

70 Il apparaît en outre que le principal intérêt de la notion de ressort territorial, notamment par rapport à celle de *ressource*, repose sur l'attention portée, d'une part, aux processus socio-spatiaux dans un temps relativement long, et d'autre part à la dimension identitaire des constructions territoriales.

71 L'analyse processuelle permet de ne pas réduire la complexité socio-spatiale ni d'occulter les contradictions existantes à la production de territoires (Giraut, 2008). Le cas pionnier et expérimental de la gestion de l'eau dans la vallée de la Drôme a ainsi pu être éclairé sous un nouveau jour. Des processus complexes, discrets et très progressifs ont ainsi pu être mis en évidence, là où une analyse à une échelle plus petite ou sur une période de temps plus courte ne peut les discerner. L'apparent succès en termes de gouvernance locale (Richard et

Rieu, 2009) et de construction d'un *bien commun territorialisé* (Lascoumes et Le Bourhis, 1998) occulte une longue et permanente lutte des gestionnaires intentionnels de l'eau pour obtenir le consensus et pour construire, diffuser et maintenir une certaine idéologie territoriale. L'achoppement avec des constructions et des modèles territoriaux distincts des usages et de la gestion de l'eau a été récurrent. Le recoupement approximatif des délimitations hydrologiques et intercommunales ne doit pas laisser penser que l'appropriation du bassin versant a été aisée et automatique. Au contraire, plus de trente ans ont été nécessaires pour créer une conscience territoriale à l'échelle de la vallée.

72 Enfin, l'attention portée à la dimension identitaire de la construction territoriale pousse à une exploration plus approfondie des mécanismes par lesquels les rapports au territoire influent sur les rapports à l'environnement, et en particulier sur la manière par laquelle des sentiments d'identité ou d'appartenance à un territoire contribuent à modifier les comportements individuels et collectifs envers les ressources et milieux naturels de ce territoire.

### 73 **Remerciements**

74 Cet article est issu d'un travail de doctorat, codirigé par Paul Arnould et Anne Rivière-Honegger (CNRS, UMR 5600 – Université de Lyon) et encadré par Ramon Laplana (Irstea). Il s'inscrit dans le projet « Créateurs de Drôme », piloté par Gabrielle Bouleau (Irstea) et Anne Rivière-Honegger et financé par le ministère de l'Écologie, le CNRS-INEE et Irstea dans le cadre du programme « Eaux et territoires » (2008-2012). Que l'ensemble des personnes sollicitées dans le cadre des enquêtes de terrain sur la vallée de la Drôme entre 2009 et 2012 soit ici également remercié.

### 75 **Bibliographie**

- 76 Aldhuy J., 2008, Au-delà du territoire, la territorialité? *Géodoc*, 55, pp. 35-42.
- 77 Alexandre O. et R. Arrus, 2004, Les « territoires » de l'eau, *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Dossiers, Séminaire de recherche du GDR Rés-Eau-Ville, mis en ligne le 16 octobre 2004, consulté le 22 octobre 2013. [En ligne] URL : <http://cybergeo.revues.org/1249>.
- 78 Alexandre O., 2001, L'eau au Maroc : un élément clé de territorialisation dans le Haouz et le Haut Atlas, *REM Revue de l'économie meridionale*, 49, 194-195, pp. 209-219.
- 79 Allain S., 2001, Planification participative de bassin et gouvernement de l'eau, *Géocarrefour*, 76, 3, pp. 199-209.
- 80 André Y., 1998, *Enseigner les représentations spatiales*, Paris, Anthropos - Economica, 254 p.
- 81 Asconit consultants, Geoplus, Contrechamp, Communauté de Communes du Val de Drôme, 2007, *Etude bilan, évaluation et perspectives du contrat de rivière Drôme Haut Roubion n° 2 et du SAGE Drôme*, 154 p.
- 82 Aubriot O., 2004, *L'eau, miroir d'une société. Irrigation paysanne au Népal central*, Paris, CNRS Editions, 321 p.
- 83 Barreteau O., P. Garin, A. Dumontier, G. Abrami et F. Cernesson, 2003, Agent-based facilitation of water allocation: Case study in the Drome River Valley, *Group Decision and Negotiation*, 12, 5, pp. 441-461.
- 84 Boltanski L. et L. Thevenot.1991, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 483 p.
- 85 Bonin M., 2003, *Inscription territoriale des recompositions agricoles. Caractérisation et modélisation dans les Monts d'Ardèche*, Université d'Avignon et des Pays du Vaucluse, Avignon, 602 p.
- 86 Bouleau G. et A. Honegger, 2011, *Rapport axe 1 : Intégration disciplinaire, Projet Créateurs de Drôme, APR Eaux et Territoires*, UMR 5600 EVS, Cemagref, Lyon, Montpellier, 35 p.
- 87 Bourdin A., 2000, *La question locale*, Presses Universitaires de France, 254 p.
- 88 Boutinet J.P., 2004, *Psychologie des conduites à projet* (4e ed. ed.), Paris, P.U.F, 286 p.
- 89 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.
- 90 Commission Locale de l'Eau, District d'Aménagement du Val de Drôme, District Rural de Développement du Diois, Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 1997, *SAGE Drôme : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin de la Drôme*

- 91 Commission Locale de l'Eau, Syndicat Mixte de la Rivière Drôme, 2011, *Plan d'Aménagement et de Gestion des Eaux, révision du SAGE Drôme*, SMRD, 134 p.
- 92 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, protocole 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.
- 93 Crozier M. et E. Friedberg. 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Editions du Seuil, 493 p.
- 94 Debarbieux B., 1995, Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique, *L'Espace géographique*, 2, pp. 97-112.
- 95 Di Méo G. et P. Buléon. 2005, *L'espace social. Lecture géographique des sociétés*, Paris, Armand Colin, 303 p.
- 96 Di Méo G., 2007, *Processus de patrimonialisation et construction des territoires*. Paper presented at the Patrimoine et industrie en Poitou-Charentes : connaître pour valoriser, Poitiers- Hâtellerault.
- 97 Di Meo G., 1998, *Géographie sociale et territoire*, Paris, Nathan Université, 317 p.
- 98 District d'Aménagement du Val de Drôme, District Rural de Développement du Diois, 1999, *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion n° 2*.
- 99 District d'Aménagement du Val de Drôme, Syndicat d'Aménagement du Diois, 1990, *Contrat de rivière Drôme et Haut Roubion*, 42 p.
- 100 Douillet A.C., 2003, Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue française de science politique*, 53, 4, pp. 583-606.
- 101 Duran P. et J.C. Thoening, 1996, L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique*, 46, 4, pp. 580-623.
- 102 Frémont A., 1999, *La région, espace vécu*, Paris, Flammarion, 288 p.
- 103 Ghiotti S., 2007, *Les territoires de l'eau; gestion et développement en France*, Paris, CNRS Editions, 248p.
- 104 Ghiotti S., 2009, La patrimonialisation des fleuves et des rivières. Une comparaison France-Liban. *Mondes en développement*, 1, 145, pp. 73-91.
- 105 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, 651 p.
- 106 Girard S., 2012, Les dimensions territorialisées et territorialisantes des nouvelles formes d'action publique dans un contexte de durabilité : le cas du SAGE Drôme. In Mesini B. Ed., *Aménagement durable des territoires méditerranéens*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp. 185-195.
- 107 Giraut F., 2008, Conceptualiser le territoire. *Historiens et géographes*, 403, pp. 57-63.
- 108 Granjou C., P. Garin, 2006, Organiser la proximité entre usagers de l'eau : le cas du Bassin de la Charente, *Développement durable et territoires, dossier 7 (Proximité et environnement)*.
- 109 Gumuchian H. et B. Pecqueur (Eds.). (2007), *La ressource territoriale*, Paris: Anthropos, 254 p.
- 110 Gumuchian H., E. Grasset, R. Lajarge et E. Roux, 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos, 186 p.
- 111 Habermas J., 1987, *Théorie de l'agir communicationnel, tome 1 : rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, Paris, Fayard, 480 p.
- 112 Hellier E., C. Carré, N. Dupont, F. Laurent et S. Vaucelle, Eds., 2009, *La France, la ressource en eau : usages, gestions et enjeux territoriaux*, Paris, Armand Colin, 309 p.
- 113 IRAP, District d'Aménagement du Val de Drôme, 1997, *Bilan du 1er contrat (1990 - 1997); Contrat de rivière Drôme - Haut Roubion*.
- 114 Jean Y., 2004, Du développement local au développement durable : la nécessaire mutation culturelle de l'état et des élus, In Charef M., Gonin P., Eds., *Émigrés - immigrés dans le développement local*, Agadir, ORMES/Sud Contact, pp. 365.
- 115 Jeannot G., 2005, Les métiers flous du développement rural. *Sociologie du travail*, 47, 1, pp. 1-19.

- 116 Jobert A., 1998, L'aménagement en politique ou ce que le syndrome Nimby nous dit de l'intérêt général *Politix*, 42, pp. 67-92.
- 117 Jullien F., 1997, *Traité de l'efficacité*, Paris, Grasset, 256 p.
- 118 Lajarge R. et E. Roux, 2007, Ressource, projet, territoire : le travail continu des intentionnalités. In Gumuchian H., Pecqueur B., Eds., *La ressource territoriale*, Paris, Anthropos, pp. 133-146.
- 119 Landon N., H. Piegay et J.P. Bravard. 1998, The Drome river incision (France): From assessment to management. *Landscape and Urban Planning*, 43, 1-3, pp. 119-131.
- 120 Lascoumes P. et J.P. Le Bourhis, 1998, Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures, *Politix*, 2, 42, pp. 37-66.
- 121 Lussault M., 1998, Images (de la ville) et politique territoriale, *Revue de géographie de Lyon*, 73, 1, pp. 45-53.
- 122 Lussault M., 2010, *Du territoire agi au territoire actant, vers une théorie de l'opérateur territorial*. "Territoires, territorialités, territorialisation", secondes rencontres du territoire de Grenoble : les territoires acteurs du changement ?, Grenoble.
- 123 Marié M., D. Larcena et P. Derioz, Eds, 1999, *Cultures, usages et stratégies de l'eau en Méditerranée occidentale; tensions, conflits, régulations*, Paris, L'Harmattan, 543 p.
- 124 Marié M., 1982, *Un territoire sans nom*, Paris, Librairies des Méridiens, 176 p.
- 125 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, Grenoble, 500 p.
- 126 Mendez A. (Ed.), 2010, *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylant, 260 p.
- 127 Mermet L. et S. Treyer, 2001, Quelle unité territoriale pour la gestion ressource en eau? *Annales des mines*, pp. 67-79.
- 128 Mermet L., R. Billé, M. Leroy, J.B. Narcy et X. Poux, 2005, L'analyse stratégique de la gestion environnementale : un cadre théorique pour penser l'efficacité en matière d'environnement. *Natures Sciences Sociétés*, 13, pp. 127-137.
- 129 Moquay P., 2009, Défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État. In Aubert F., Piveteau V., Schmitt B., Eds., *Politiques agricoles et territoires*, Versailles, Editions Quæ, pp. 199-218.
- 130 Narcy J.B., 2004, *Pour une gestion spatiale de l'eau : comment sortir du tuyau?*, PIE-Peter Lang, 346 p.
- 131 Olivier de Sardan J.P., 2004, La rigueur du qualitatif. L'anthropologie comme science empirique, *Espaces Temps*, 84-86, pp. 38-50.
- 132 Richard S. et T. Rieu. 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, pp. 1-9.
- 133 TERE0, Communauté de Communes du Val de Drôme, 2006, *Etude des indicateurs de qualité des eaux de la Drôme et de ses principaux affluents*.
- 134 Vanier M., 1999, La recomposition territoriale : un « grand débat » idéal. *Espaces et sociétés*, 96, pp. 125-143.
- 135 Vitali D. et R.C. Courtot, 2003, Le bassin-versant comme territoire des possibles; Recherches récentes en géographie aixoise, *Mediterranee Gap*, 100, 1-2, pp. 29-34.
- 136 Yin R.K., 2003, *Case study research: design and methods*, London, Sage Publications, 200 p.

---

### Notes

1 Loi n° 64-1245 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, du 16/12/1964.

2 Loi n° 92-3 sur l'eau du 03/01/1992.

3 Loi n° 2006-1772 sur l'Eau et les Milieux Aquatiques du 30/12/2006.

4 Le contrat de rivière est instauré par la circulaire du ministère de l'Environnement du 05/02/1981, qui est complétée par celle du 12/11/1985 puis celle du 13/05/1991 concernant les eaux littorales et les contrats de baie.

5 Le SAGE est instauré par la loi sur l'eau de 1992 et révisé lors de celle de 2006.

6 Défini lors de la Conférence internationale sur l'eau et le développement de Dublin, 26-31/01/1992.

7 Directive Cadre Européenne sur l'Eau 2000/60/CE du 23/10/2000, transposée en droit interne français par la loi n° 2004-338 du 21/04/2004.

8 Par effort de simplification, le terme '*gestionnaires de l'eau*' est employé pour désigner exclusivement les acteurs de la gestion intentionnelle de l'eau, à l'image de son emploi dans le langage courant. Il est cependant à noter que dans le cadre théorique de *l'analyse stratégique de gestion environnementale*, tel que le propose L. Mermet, les acteurs de la gestion effective font également partie des gestionnaires de l'eau.

9 Par territoire, il est entendu une réalité sociale construite et en permanente évolution, qui « *procède du croisement des représentations socio-spatiales collectives avec la réalité de l'espace géographique, social et économique, et matérialise l'existence d'une appartenance commune* » (Alexandre et Arrus, 2004).

10 <http://atilf.atilf.fr/tlfi.htm>

11 En détail, la construction de territoires de l'eau est analysée comme un processus comprenant différentes étapes, ni linéaires, ni chronologiques : (i) la prise de conscience et la révélation de l'intention de 'faire territoire'; (ii) la sélection, la délimitation et la justification de 'ce qui fait territoire', en produisant une nouvelle représentation ordonnée du réel spatial par la sélection, le tri et la justification des ressources territoriales, et en favorisant l'adhésion collective à cette représentation (iii) l'adoption et la consolidation du territoire par son exposition (mise en images et récits) et sa valorisation (Gumuchian et al., 2003; Di Méo, 2007; Lajarge et Roux, 2007; Ghiotti, 2009).

12 Diminution de 16 % des portions en interdiction de baignade, suite aux efforts d'équipement en assainissement (IRAP, DAVD, 1997).

13 En 2006, les deux tiers des communes sont équipés pour l'assainissement et 88 % des cours d'eau sont ouverts à la baignade contre 30 % en 1997 (Asconit consultants et al, 2007).

14 Les surfaces irriguées ont été stabilisées; une réserve en eau d'irrigation alimentée par un autre bassin versant a été construite permettant un apport annuel d'eau de l'ordre de 1 Mm<sup>3</sup>; un protocole de partage de l'eau entre usagers en période de crise a été établi.

15 Le syndicat regroupe l'ensemble des communes du bassin versant ainsi que le Conseil Général, qui est membre statutaire à hauteur de 50 % des parts. Par ailleurs, la direction du syndicat est assurée par un cadre dirigeant du Conseil Général, et la présidence du syndicat par un Conseiller Général.

16 Pour une analyse détaillée des enjeux et des jeux d'acteurs dans le cas de la gestion de la rivière Drôme, se référer à Girard, 2012b.

17 La loi relative à la pêche de 1984 indique que les ouvrages situés sur les cours d'eau, telles les pompes d'irrigation, doivent respecter un débit réservé dont la valeur est fixée au dixième du module de la rivière (débit moyen interannuel de la rivière, calculé sur 5 ans si ce débit est inférieur à 80 m<sup>3</sup>; sinon le débit objectif soit être supérieur au vingtième du module). Ce principe est réaffirmé par la loi sur l'eau et les milieux aquatiques de 2006.

18 L'espace vécu se définit comme l'association de l'ensemble des lieux fréquentés par un individu ou un groupe (espace de vie), l'ensemble des interrelations entre ces individus et groupes (espace social) ainsi que les liens immatériels qui lient ces hommes à ces lieux (Frémont, 1999).

19 À une exception près : la réserve des Juanons. Achevée en 2006, elle alimente les syndicats d'irrigation de la basse vallée en rive droite de la Drôme. Cependant, objet conflictuel, elle a finalement été localisée en dehors des limites du bassin versant.

20 Cette analyse rejoint celle de Garin et Granjou (2006) qui montre, dans le cas du bassin de la Charente, les difficultés de mise en œuvre de la gestion volumétrique en raison de l'absence d'un projet commun de développement territorial.

21 En application du décret 92-1041 du 24/09/1992, le Comité Sécheresse du département de la Drôme est créé en 2003. Il rassemble, autour du Préfet et des services de l'État, les différents acteurs de la gestion des ressources en eau du département. Il a pour l'objet la négociation, avant et pendant la saison estivale, de l'application des arrêtés préfectoraux d'interdiction d'usage des ressources en eau.

22 « *Le souci du SAGE* », réalisé par B. Mantelli et produit par P. Julien (Voir Média Productions).

23 La gestion de la rivière Drôme est récompensée le 07/12/2005 par le Thiess International Riverprize. Elle est distinguée pour son exemplarité et son caractère pilote en terme de concertation et de partenariat ayant permis la reconquête de la qualité de l'eau.

24 Si l'État, relayé par les Régions, pousse à un regroupement des communes en '*pays*' de la taille approximative des arrondissements, les Départements œuvrent de leur côté à une '*cantonisation*' des intercommunalités. Dans la vallée de la Drôme, à l'aval, quatre communes quittent l'intercommunalité du Val de Drôme et forment l'intercommunalité du Crestois en 1992. À l'amont, l'ensemble des

communes du canton de Saillans se sépare de l'intercommunalité du Diois pour former une quatrième intercommunalité, celle du Pays de Saillans en 1996.

25 Prenant la forme d'un Pôle d'Excellence Rural puis d'un Grand Projet Rhône-Alpes, il vise à la conciliation de la préservation des ressources naturelles et leur utilisation pour les besoins de la population. Les champs d'action couverts sont l'énergie renouvelable, l'agriculture et l'alimentation biologiques, les déchets, les éco-filières ainsi que la formation de haut-niveau dans ces domaines.

26 La Conférence Départementale de l'Eau est une instance regroupant l'ensemble des acteurs de la gestion de l'eau au niveau départemental. Elle remplace les anciens les Comités Sécheresse en application du Plan national de gestion de la rareté de l'eau de 2005. Elle est pilotée par le Conseil Général de la Drôme.

---

### ***Pour citer cet article***

#### Référence électronique

Sabine Girard, « Les ressorts territoriaux de la gestion de l'eau : le cas de la Drôme (1980-2013) », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 20 | Décembre, mis en ligne le 12 janvier 2015, consulté le 05 février 2015. URL : <http://vertigo.revues.org/15262> ; DOI : 10.4000/vertigo.15262

---

### ***À propos de l'auteur***

#### **Sabine Girard**

Géographe, UR DTM, Irstea, 2 rue de la papeterie, BP 76, F-38402 St Martin d'Hères, France,  
Courriel : [sabine.girard@irstea.fr](mailto:sabine.girard@irstea.fr)

---

### ***Droits d'auteur***

© Tous droits réservés

---

### ***Résumés***

La territorialisation de la politique française de l'eau se traduit, à l'échelle locale, par la mise en œuvre de contrats de rivière et de Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE). L'objectif de cet article est d'explorer les mécanismes et les conditions par lesquels ces dispositifs territoriaux peuvent être gages d'efficacité. L'efficacité est abordée comme une question d'action stratégique pour les gestionnaires de l'eau. L'hypothèse posée est que ces derniers s'appuient et mobilisent les dimensions à la fois territorialisées et territorialisantes des contrats de rivière et des SAGE afin de modifier les comportements responsables de la dégradation de l'état des ressources et des milieux aquatiques. Les dispositifs de gestion de l'eau sont conceptualisés comme des *projets de territoire* dans un rapport dialectique à la construction de *territoires de l'eau*. La notion de *ressort territorial* est avancée afin de mieux comprendre les dynamiques et les rétroactions entre les projets et les territoires construits autour de l'eau. Elle est testée sur le cas empirique de la gestion de la rivière Drôme sur les trois dernières décennies. Les résultats mettent en évidence trois types de ressorts territoriaux : des arguments permettant de s'entendre dans la négociation, des instruments d'action stratégique visant la transformation des pratiques et des sources de légitimation permettant aux gestionnaires de l'eau d'accroître leurs marges et leurs moyens d'action. L'articulation entre les interventions publiques de gestion de l'eau et du développement territorial forme un ressort d'action supplémentaire. Le rôle des gestionnaires de l'eau apparaît déterminant et il est discuté de leurs intentions, de leur pouvoir et de leurs compétences en matière territoriale.

## The territorial feedback of water management. The case of the Drôme river (1980-2013)

River contracts and Plans for Water Development and Management are some of the new public action instruments issued of the water policy regionalization. The objective of this article is to explore the mechanisms and conditions through which regional water management can contribute to environmental efficiency. The efficiency is approached as a question of strategic action for water managers. Research suggests the hypothesis that this efficacy depends on how actors implementing these systems apprehend their regional dimensions. It proposes the idea of territorial feedback to indicate all the regional and regionalizing resources resulting from dialectic and diachronic processes between regional constructions concerning water and projects for its management. The demonstration uses the empirical case of the Drôme valley over the past three decades. The results of the research highlight three types of territorial feedback: arguments allowing agreements in negotiation process; tools of strategic action to change water users' practices; sources of legitimization allowing water managers to increase their means of action. The link between the policies of water management and the policies of territorial development forms an additional territorial feedback. The role of water managers seems determining and their intentions, their power and their skills in territorial matters are discussed.

### *Entrées d'index*

**Mots-clés** : politique de l'eau, gestion intégrée de l'eau, territorialisation, territoire, développement territorial, bassin versant, Drôme, France

**Keywords** : water policy, integrated water management, regional construction, regional development, Drome river, catchment basin, France

**Lieux d'étude** : Europe