



HAL
open science

Gouvernance multi-échelle de la rivière Durance en Provence (France): une ressource en eau rare, historiquement disputée

Sophie Richard, Thierry Rieu

► To cite this version:

Sophie Richard, Thierry Rieu. Gouvernance multi-échelle de la rivière Durance en Provence (France): une ressource en eau rare, historiquement disputée. *Regards géopolitiques*, 2017, 1 (3). hal-01699663

HAL Id: hal-01699663

<https://hal.science/hal-01699663>

Submitted on 26 Nov 2019

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.

Gouvernance multi-échelle de la rivière Durance en Provence (France): une ressource en eau rare, historiquement disputée

Sophie Richard¹ et Thierry Rieu²

¹UMR G-Eau, AgroParisTech, 648 rue J.F. Breton, BP 44494, (F) 34093 Montpellier cedex 5, +33 (0)4 67 04 71 14. Sophie.richard@agroparistech.fr

²UMR G-Eau, AgroParisTech, 648 rue J.F. Breton, BP 44494, (F) 34093 Montpellier cedex 5, +33 (0)4 67 04 71 10. Thierry.rieu@agroparistech.fr

Introduction

Cet article examine la dynamique de résolution des tensions et des conflits sur le territoire de la Durance. Il fait l'hypothèse que les tensions autour de l'eau ont contribué à façonner et à faire évoluer la gouvernance. La démarche mobilise deux composantes de la gouvernance - structurelle et fonctionnelle (Allain, 2002)- pour mettre en évidence les impacts de la résolution ou de la prévention des tensions sur la gouvernance, ainsi que leur influence sur les décisions d'aménagement et les modalités de gestion de l'eau.

L'analyse est conduite à partir d'une revue de littérature et de travaux antérieurs (Richard et Rieu, à paraître) complétés par des entretiens auprès des acteurs locaux. Une attention particulière est portée (i) aux arrangements institutionnels pour intégrer les actions entre les différentes échelles et lieux d'action publique; (ii) à l'évolution du rôle des acteurs publics; (iii) et à la place du bassin versant et du bassin déversant.

Après une présentation du territoire de l'eau de la Durance, l'analyse historique des modalités concrètes mobilisées pour résoudre les conflits est mise en perspective avec la gestion des tensions et l'évolution de la gouvernance au cours de 3 périodes successives. Elle vise à identifier des leviers et à discuter les solutions envisagées par les acteurs locaux pour prévenir de nouvelles tensions liées aux aléas accrus par le changement climatique dans les territoires de l'eau méditerranéens.

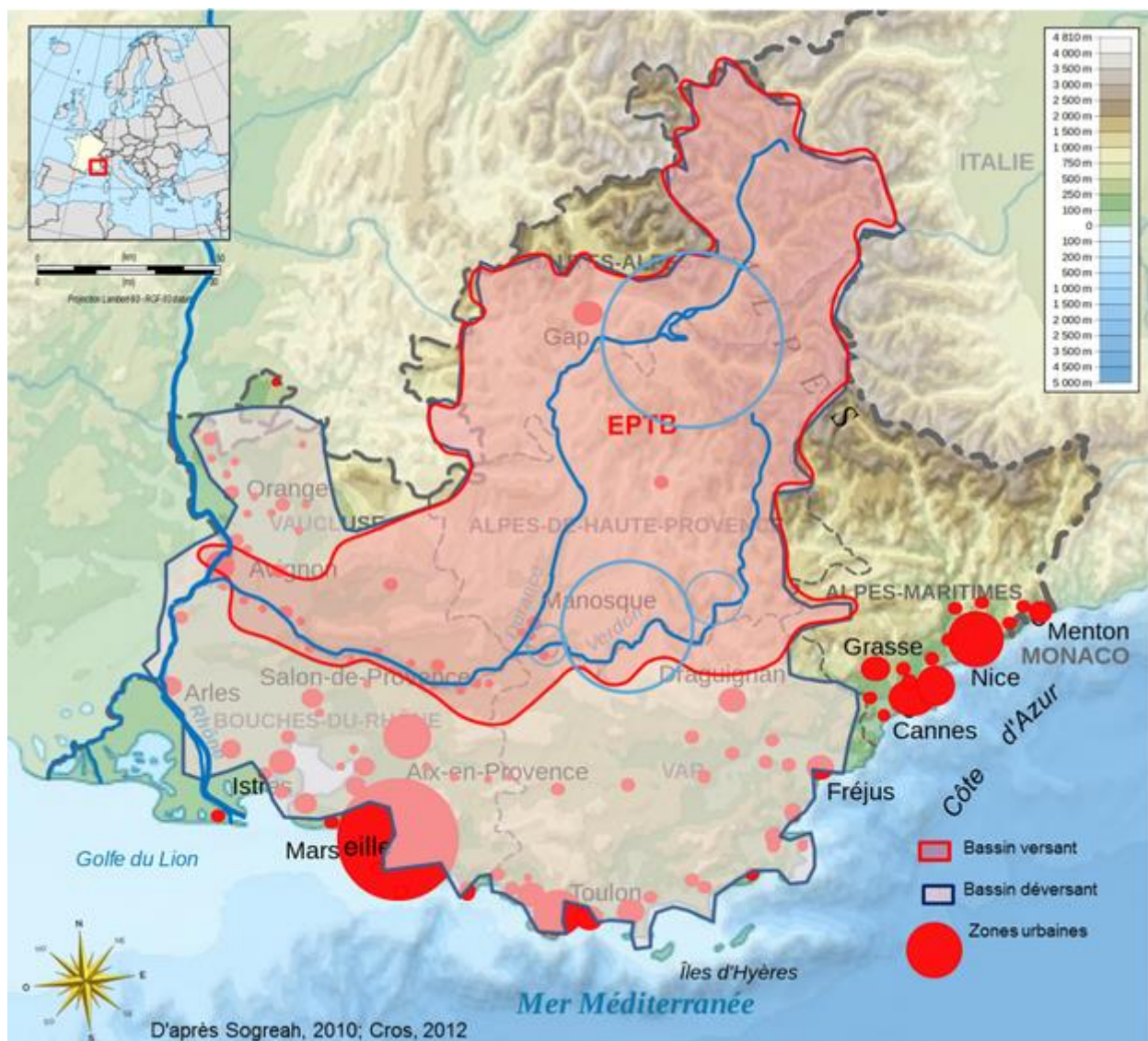
La Durance : un territoire de l'eau contrasté, façonné par les transferts

Schématiquement, deux grandes zones apparaissent (Schéma 1):Le territoire de l'eau de la rivière Durance est typique des bassins méditerranéens. Structuré autour des transferts, il a été façonné au fil du temps par ses habitants pour satisfaire leurs besoins en eau essentiels

(alimentation en eau potable, assainissement, débits écologiques...) et leurs besoins économiques (énergie, irrigation, tourisme, industrie...) (Encadré 1).

- Au Nord, l'amont du bassin versant de la Durance dispose de ressources abondantes, fortement régulées par le barrage de Serre-Ponçon (1.2 milliards de m³). Ce territoire constitue la zone productrice d'eau et d'énergie hydroélectrique pour l'ensemble de la région.
- A l'aval et hors du bassin versant jusqu'à la zone côtière, les ressources en eau sont limitées et souvent de moindre qualité, alors que cette zone connaît un développement économique ancien et intense, source d'une forte demande en eau. Sur le littoral en particulier, les pressions combinées de l'urbanisation, de l'agriculture et de l'affluence touristique augmentent fortement la demande en eau en période estivale.

FIGURE 1. Le territoire de la durance (Sogreah, 2010; Cros, 2012)



Ce décalage spatial entre les territoires où l'eau est disponible et les territoires d'usage est accentué par une alternance de périodes d'excès d'eau et de sécheresses. De nombreuses infrastructures de transfert de la ressource en eau hors du bassin ont été réalisées au gré des

différents projets contingents au développement économique et démographique de la région. La rivière Durance est devenue un outil de transfert du château d'eau alpin vers les zones côtières. Ainsi s'est dessiné au fil du temps un espace débordant le bassin versant et comprenant les territoires d'usage de l'eau, que nous nommons « bassin déversant » par la suite (Schéma 1).

Encadré n°1 : la Durance en bref (SMAVD, 2003)

- Rivière méditerranéenne au régime pluvio-nival prenant sa source dans les Alpes.
- Forte variabilité des débits : des inondations et des étiages marqués (Q Moyen: 200m³/s, Q Etiage: 30m³/s, Q Crue: 6000m³/s).

Un territoire globalement non déficitaire en eau, mais des tensions locales en période d'étiage.

- Production du bassin versant : entre 3 et 6 milliards de m³/an.
- Prélèvements annuels de l'ordre de 2 milliards de m³ – 80% irrigation, 14% eau potable, 6% industrie et loisirs (R2D2, 2014).

Une forte pression démographique sur le croissant littoral et en Basse Durance

- La Durance fournit 50% de l'eau potable régionale d'origine superficielle et 10% de l'énergie hydro-électrique nationale (Balland, 2002).
- Alimente une zone littorale de 3 millions d'habitants (60% de la population régionale). Par comparaison, la population du bassin versant représente seulement 12 % de la population régionale (INSEE, 2015; SMAVD, 2016).

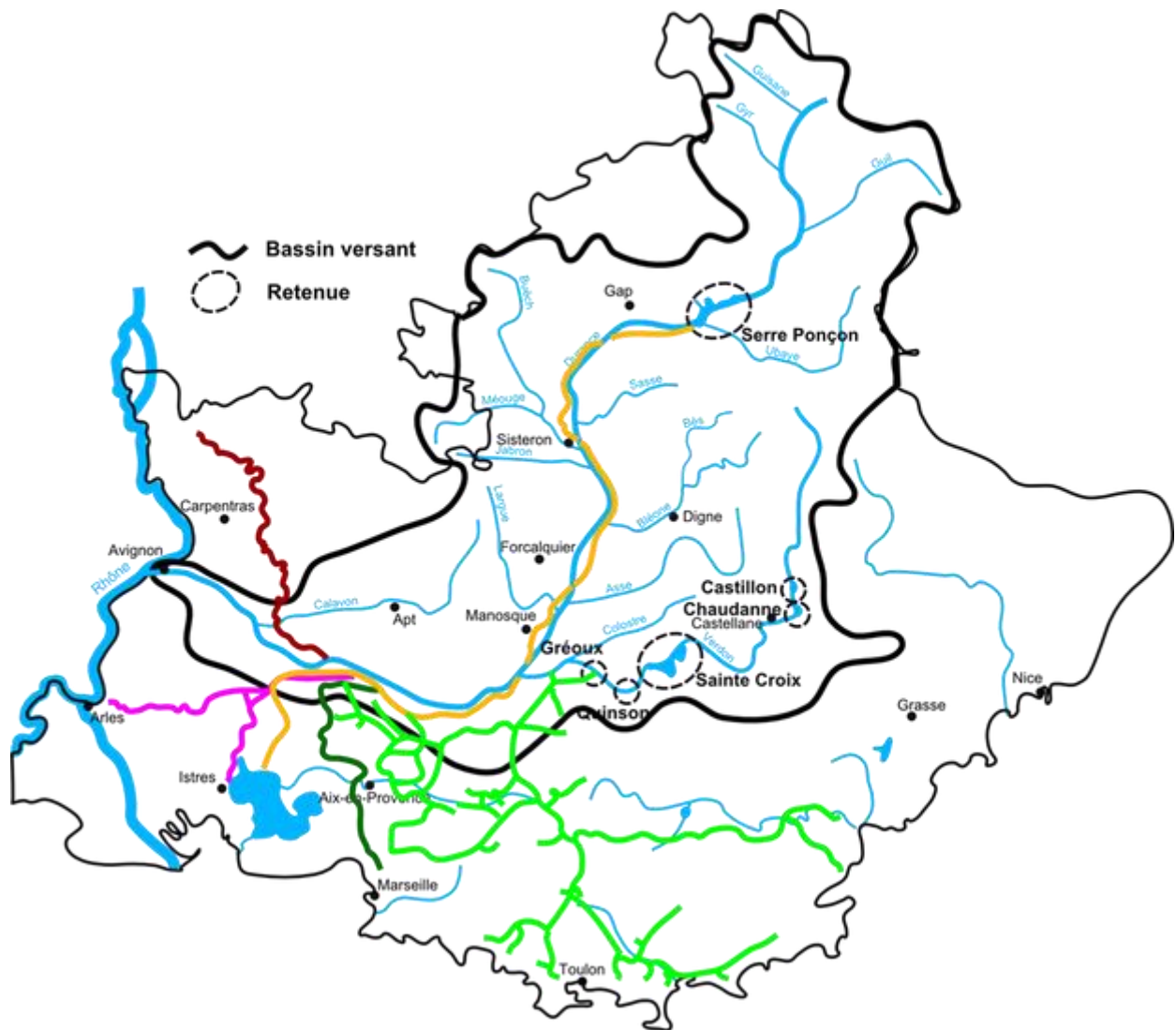
Une approche historique du territoire de l'eau et des conflits

L'eau est et a toujours été, un facteur essentiel de développement humain et économique. Le territoire de la Durance n'échappe pas à la règle. Son histoire est ponctuée par des tensions et des conflits qui ont amené à faire évoluer le cadre et les processus de gouvernance en place. Dans cet article, nous retenons trois périodes d'analyse de ces dynamiques: (i) une première phase de développement hydraulique local, du Moyen-Age à la fin du XIX^{ème} siècle; (ii) une seconde phase de développement hydraulique piloté par l'Etat pour résoudre les conflits d'usages, du début du XX^{ème} siècle aux années 1970 ; (iii) une troisième phase d'émergence des enjeux environnementaux et d'approches plus intégrées pour gérer les tensions en vue d'une gestion équilibrée des usages et des milieux, des années 1970 à aujourd'hui.

Période 1 (Moyen-Age- Fin XIX^{ème}) : Une ressource en accès libre et un développement d'usages concurrents

Dès le Moyen Age, la satisfaction des besoins des usagers conduit à réaliser les premiers ouvrages de transfert à partir de prises en rivière. Des canaux sont construits pour apporter de l'eau pour fournir de l'énergie aux moulins. L'eau est aussi utilisée en appoint pour les arrosages (Schéma 2).

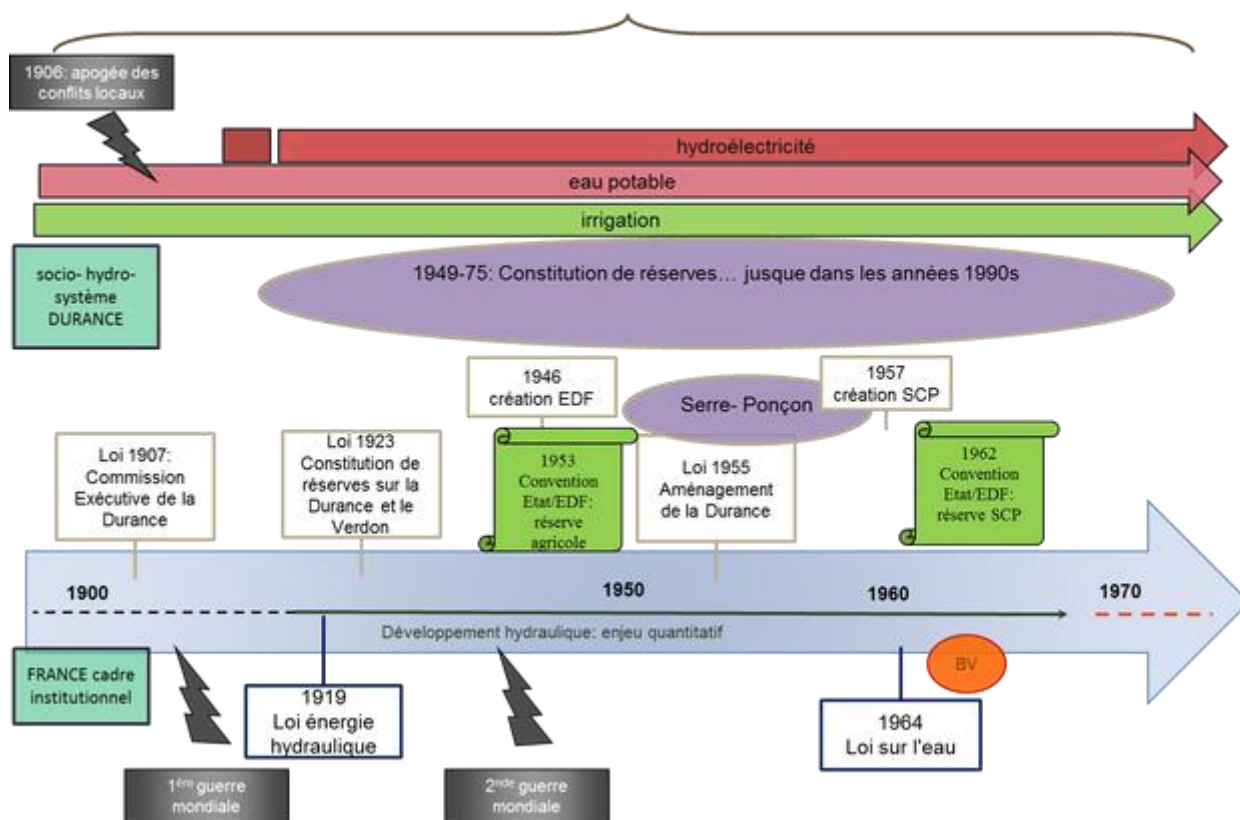
FIGURE 2. Historique des aménagements (Cros, 2012)



A la fin du XIX^{ème} siècle, les usages se diversifient et les besoins en eau augmentent. L'agriculture marchande et irriguée se développe avec le chemin de fer. Parallèlement, les besoins en eau des villes s'accroissent, sous l'effet conjugué de facteurs démographiques et hygiénistes. En cette fin de siècle, les canaux et les droits d'eau associés se multiplient pour tenter de répondre à la demande croissante. Les débits d'étiage deviennent limitants. Les effets combinés d'une concurrence accrue entre usages et de plusieurs années consécutives de sécheresse dans les années 1890 engendrent des crises à répétition et un conflit qui atteint son apogée en 1906 (Schéma 3).

FIGURE 3. Période 1

1900-1970s: Entre conflits et apaisement, aménagements pilotés par l'Etat



Les solutions pour résoudre les tensions locales du début du XX^{ème} siècle sont impulsées par un Etat fort et centralisé. Ce niveau d'arbitrage national est rendu nécessaire par le caractère multi-échelle des tensions entre usages qui conduit à modifier à la fois les cadres structurel et fonctionnel de la gouvernance. L'offre d'eau brute se développe progressivement au travers de nouvelles capacités de stockage et d'un large réseau de distribution.

Lors des 2 premières périodes, la gestion quantitative de l'eau, avec une politique d'offre, prédomine. Les transferts se sont multipliés et ont sensiblement élargi le territoire de l'eau de la Durance bien au-delà de son bassin hydrographique. Il s'ensuit une période de stabilité sans conflit majeur, dont la gouvernance s'organise autour d'une ressource gérée et régulée.

Période 3 (1970-2016) : La prise en compte de l'environnement et les effets du changement climatique réactivent les tensions

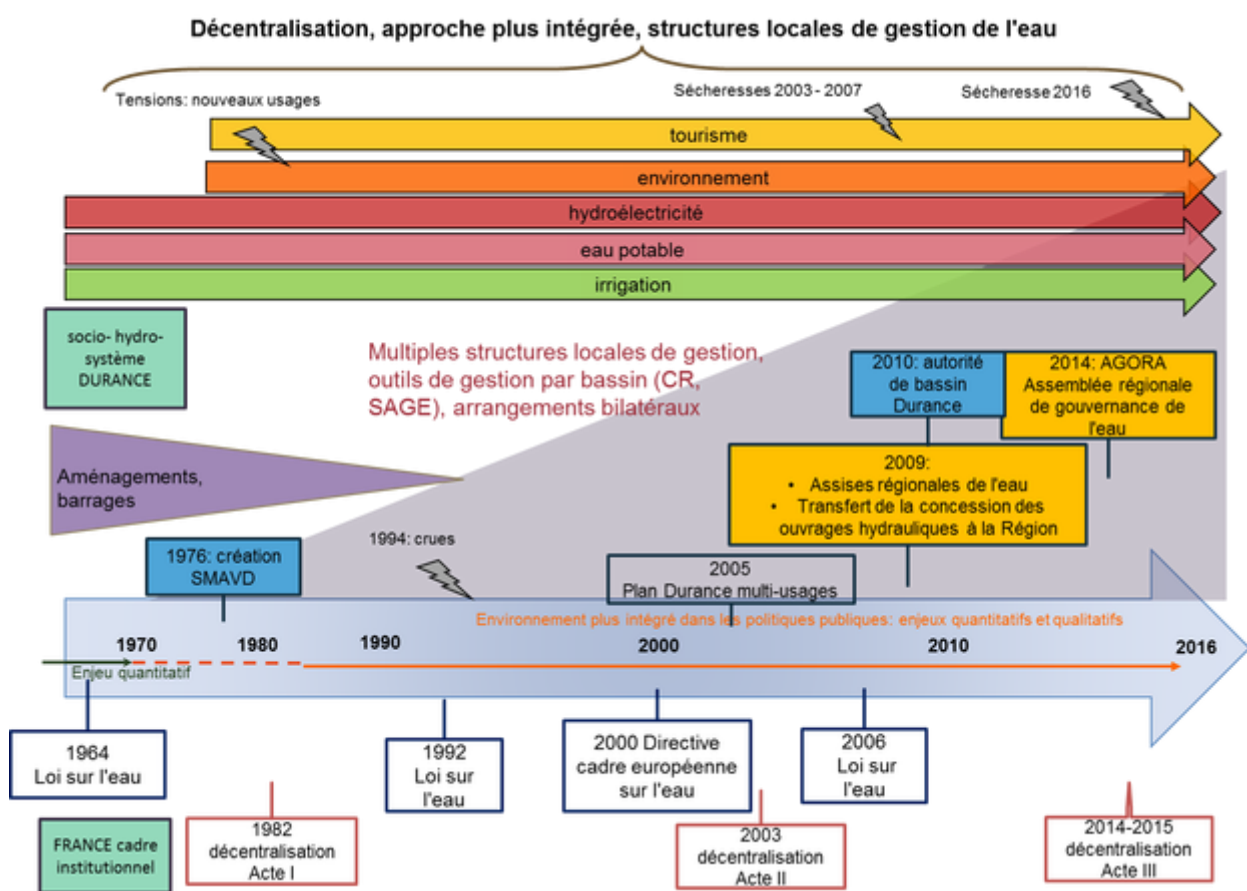
La prise en compte des enjeux environnementaux dans les lois sur l'eau françaises (1964 à 2006) et la Directive cadre Européenne sur l'Eau (2000) se conjugue aux deux facteurs générateurs des conflits des périodes précédentes : le développement démographique et une concurrence accrue entre les usages. En effet, l'instauration de débits écologiques négociés pour assurer le bon état des cours d'eau français se traduit, en période d'étiage, par une offre réduite pour les usages et les activités anthropiques.

Les tensions qui en résultent sont résolues par des approches plus intégrées, associant l'ensemble des usagers et le public en conformité avec le nouveau cadre législatif et réglementaire. Aucune nouvelle infrastructure hydraulique importante n'est construite, traduisant ainsi que la logique d'offre ne prévaut plus pour atteindre une gestion équilibrée.

Le cadre de gouvernance est profondément remanié par les niveaux européen et national. L'érosion du rôle de l'Etat s'accompagne d'un transfert de compétences aux collectivités territoriales, créant une situation où les ressources en eau sont davantage gérées au niveau des territoires. La gouvernance devient plus polycentrique du fait de l'intégration de nouveaux enjeux et de nouveaux intérêts portés par une pluralité d'acteurs.

Les institutions de gestion locale se structurent et se renforcent. Le processus est illustré par l'évolution remarquable du Syndicat Mixte d'Aménagement du Val de Durance (SMAVD). Créé en 1976 pour lutter contre les inondations sur l'axe durancien aval, son territoire d'action s'étend et ses missions se diversifient. En 2010, il devient organisme de bassin chargé d'animer la politique de l'eau à l'échelle de la Durance.

FIGURE 5. Période 3



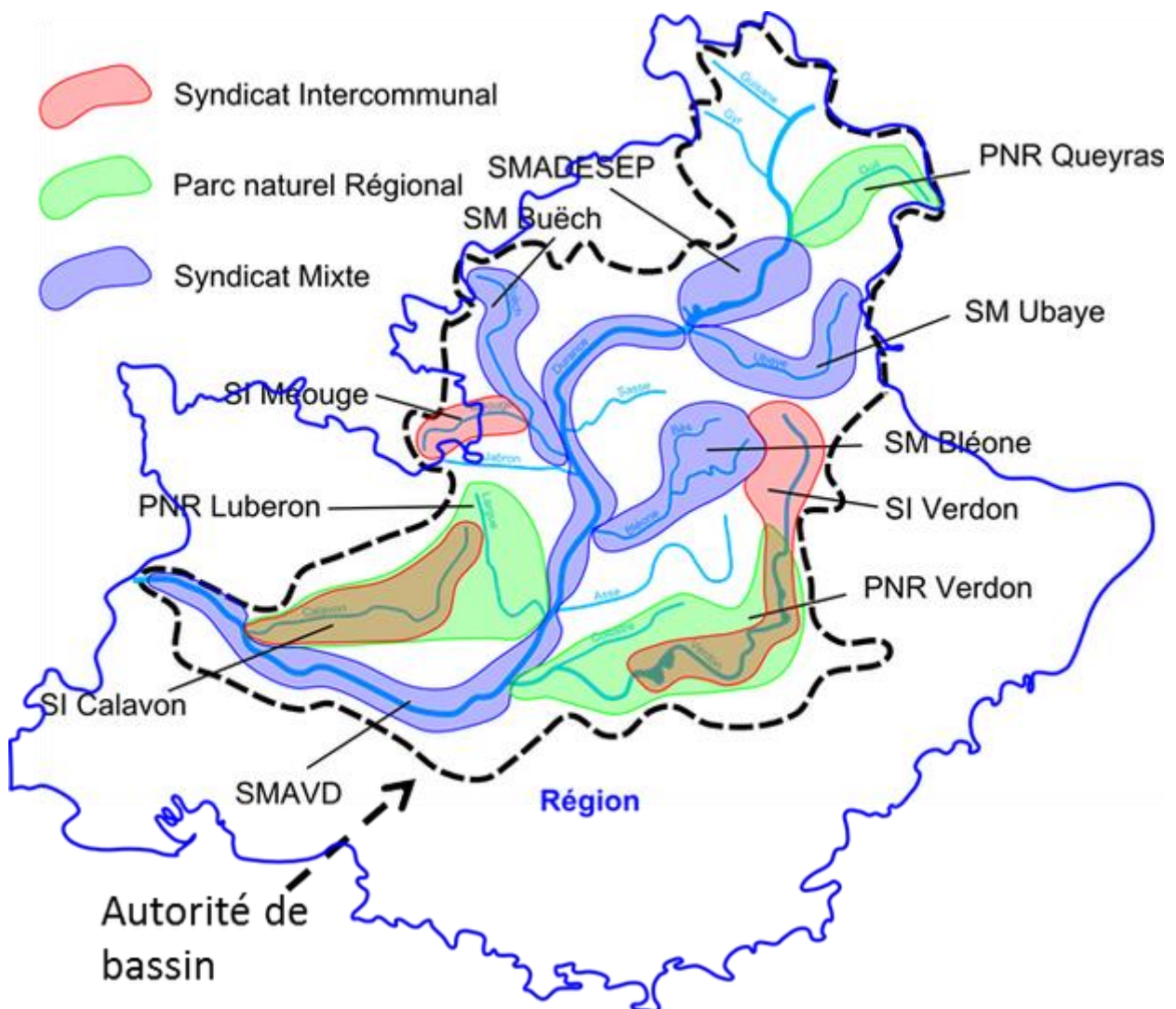
Lors de la troisième période le champ de l'intervention publique s'élargit au travers d'approches plus intégrées et faisant (timidement) participer le public. L'action publique sur ce territoire se co-construit à la croisée des dynamiques locales et des impulsions nationales (Lascoumes et Lebourhis, 1998). Néanmoins, les accords sectoriels conclus lors de la période précédente et les institutions qui en découlent sont toujours actifs et constituent le socle de la gestion locale de l'eau.

Quels leviers pour l'adaptation du territoire de l'eau de la Durance et la prévention des tensions?

La construction du territoire de l'eau de la Durance est l'aboutissement d'une longue histoire, ponctuée de tensions résolues par la mise en place d'infrastructures de stockage et de transferts interbassins, d'arrangements, de règles de gestion et d'institutions. La politique de l'eau qui en résulte se traduit par une gestion plus qualitative qui s'oriente progressivement vers une gestion de la demande, en réalisant des économies d'eau, et vers une optimisation de l'offre, en modernisant les techniques de transport et de régulation hydraulique.

La conséquence est une gouvernance morcelée entre des institutions héritées des périodes précédentes et celles issues des évolutions de la période récente, agissant à de multiples échelles (Schéma 6).

FIGURE 6. Une gouvernance multi-échelles (Cros, 2012 d'après ARPE, 2012)



Le cadre local de gouvernance s'est complexifié et le territoire de l'eau fait maintenant face à deux défis:

- Les sécheresses de 2003 à 2007 ont révélé les limites et la fragilité des règles d'allocation de l'eau et des modalités de gestion,
- Les réformes territoriales (GEMAPI, loi NOTRe), impulsées par l'Etat, questionnent les institutions de bassin et les approches de gestion intégrée qu'elles portent.

Ces perturbations, renforcées par les incertitudes apportées par le changement climatique et par la demande croissante, interrogent l'efficacité de l'action publique et la résilience du socio-hydrosystème.

Les acteurs locaux, notamment la Région PACA, se sont saisis de ce questionnement. Pour prévenir les tensions futures, ils envisagent des solutions basées sur un dispositif de gouvernance multi-niveaux et comprennent trois innovations principales:

- La construction de visions partagées de l'avenir des ressources en eau, des usages essentiels et des conséquences résulteraient du changement climatique: SOURCE (2013), projet R2D2 (2014), Plan de bassin d'adaptation au changement climatique.
- Une expérimentation de la Région PACA pour mettre en place une approche intégrée, préparée et conçue par l'AGORA. Elle a pour objectif de favoriser une culture partagée de l'eau, des pratiques ainsi que des outils de coordination pour l'action.
- Un SAGE Durance reconnu comme un véritable outil de planification et de gestion à l'échelle du bassin versant.

Conclusion

Au fil du temps, l'action publique est passée d'une dynamique de résolution des conflits et des tensions impulsée par l'Etat à une volonté de prévention des tensions futures pilotée par les acteurs locaux et notamment régionaux.

L'analyse historique de l'évolution de la gouvernance sur le territoire de l'eau de la Durance témoigne de son lien étroit avec la gestion des tensions entre usages, y compris le respect des débits minimaux garantissant la qualité des milieux aquatiques. Jusque dans les années 1970, les tensions entre usages ont été résolues par des aménagements hydrauliques, accompagnés de conventions voire d'institutions à différentes échelles. Ensuite, l'apparition de nouveaux usages et la prise en compte de l'environnement font resurgir des tensions. Les acteurs s'adaptent avec la mise en œuvre, parfois expérimentale, d'outils nouveaux privilégiant la mise en place de processus plus concertés pour prévenir les tensions futures: AGORA, SAGE Durance, prospective.

Ainsi, les tensions et les conflits ont contribué à transformer la gouvernance, tant au niveau de son cadre qu'au niveau des processus. Héritée d'aménagements hydrauliques ponctuels portés par des acteurs intervenant à des niveaux variés, dans le temps et l'espace, celle-ci demeure fragmentée et multi-échelle. Au niveau du territoire de l'eau, la complexité ainsi créée fait naître le besoin de nouveaux outils pour développer des solidarités hydrauliques et pose un enjeu essentiel d'articulations entre échelles et entre acteurs.

Les innovations institutionnelles développées en Durance croisent différents niveaux de gouvernance et ont l'ambition de gérer les bassins versant et déversant au sein d'un unique socio-hydrosystème. Elles constituent des leviers pour prévenir les tensions et permettent de mettre en débat les questionnements auxquels font face les acteurs du bassin. La portée de cette étude dépasse ainsi la seule étude de cas pour s'adresser aux bassins méditerranéens anthropisés et aménagés.

Références

Allain S., 2001. *La gouvernance de bassin : une nouvelle voie de régulation dans le domaine de l'eau?* In, IIIème Journées de la Proximité : » Nouvelles Croissances et territoires « , Paris, 13-14 décembre 2001.

ARPE, 2012. *La gestion des cours d'eau. Une organisation existante à adapter aux enjeux actuels.* [online] URL: http://www.arpe-paca.org/files/20120605_webrapportRRGMAOK.pdf. ARPE, PACA, 137p.

Balland P. et al., 2002. *Rapport sur la Durance : Propositions de simplification et de modernisation du dispositif d'intervention de l'Etat sur la gestion des eaux du lit de la Durance. Contribution à un Plan Durance.* 35 p.

Cros K., 2012. *La gouvernance de l'eau de la Durance: quel avenir pour répondre aux enjeux de demain?* Thèse professionnelle, Mastère Spécialisé Gestion de l'Eau. AgroParisTech, Montpellier, 46p.

INSEE, 2015. *Recensement de la population : 70760 habitants supplémentaires entre 2008 et 2013.* Marseille, INSEE Flash n°20, décembre 2015, 2p.

Lascoumes, P., Le Bourhis, J.P., 1998. *Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures.* Politix. 11(42), 37-66.

R2D2, 2014. *Research project R2D2 2050. Risk, water Resources and sustainable Development within the Durance river basin in 2050.* Coord. Eric Sauquet, IRSTEA, Lyon. Final report, 243p.

Richard S., Rieu T., à paraître. *La gouvernance multi-niveaux des bassins versants méditerranéens.* In Cahier « Ressource en eau et changement climatique », GREC-PACA, Région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Marseille.

SCP, 2005. *Dossier pédagogique de la Société du Canal de Provence.* 58 p.

SMAVD, 2003. *Le bassin versant.* [online] URL: <http://www.smavd.org/spip.php?article12>

SMAVD, 2016. *Présentation Schéma Durance aux services de l'Etat et à l'Agence de l'Eau RM&C.* 40 ans du SMAVD, janvier 2016.

SOGREAH, 2010. *Schéma d'orientations pour une utilisation raisonnée et solidaire de la ressource en eau. Rapport de diagnostic.* Version 2.1 b – Septembre 2010. 199p

SOURSE, 2013. *Rapport de synthèse. Schéma d'Orientation pour une Utilisation Raisonnée et Solidaire de la ressource en Eau.* Région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA), Marseille, 109p.