



HAL
open science

L'eau, bien commun territorial? Un éclairage à partir de l'évolution de la gouvernance de la rivière Drôme (1960-2020)

Sabine Girard

► **To cite this version:**

Sabine Girard. L'eau, bien commun territorial? Un éclairage à partir de l'évolution de la gouvernance de la rivière Drôme (1960-2020). *Agronomie, Environnement & Sociétés*, 2020, 10 (2). hal-03349350

HAL Id: hal-03349350

<https://hal.science/hal-03349350>

Submitted on 20 Sep 2021

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.



L'eau, bien commun territorial ? Un éclairage à partir de l'évolution de la gouvernance de la rivière Drôme (1960-2020)

Sabine Girard*

*Université Grenoble Alpes, Inrae, UR LESSEM – sabine.girard@inrae.fr

Mon témoignage porte sur l'évolution dans les soixante dernières années des modes de coordination pour la gestion de l'eau, sur un cas d'étude : le bassin versant de la rivière Drôme. Il s'appuie sur une frise chronologique des événements marquants à différentes échelles, allant des cadres législatifs européens et nationaux jusqu'aux pratiques des usagers, en passant par la définition et mise en œuvre de la politique locale de l'eau.

Située dans le département du même nom, qui compte environ 56 000 habitants regroupés en 92 communes et 3 intercommunalités, la vallée de la Drôme est un espace rural peu dense qui englobe le bassin versant de la rivière, d'une superficie de 1800 km² (Figure 1). La rivière est caractérisée par un régime torrentiel de type méditerranéen et une configuration en tresse.

Trois périodes distinctes ont été identifiées, au regard de formes de coordinations des acteurs et des stratégies de gestion adoptées par ceux-ci, accordant un statut variable à l'eau, comme bien économique, comme bien commun et/ou comme bien environnemental. Ces dynamiques locales s'inscrivent dans un contexte national et européen d'écologisation croissante de la politique de l'eau (de la prise en compte du milieu à l'impératif milieu), mais aussi dans des processus de territorialisation de celle-ci, que nous explicitons au fil de l'exposé (Figure 2).

Le titre de ce témoignage fait référence à l'article de P. Lascoumes et J.P. Lebourhis¹, intitulé « *Le bien commun comme construit territorial, identités d'actions et procédures* », datant de 1998 et dont un des cas d'étude était précisément le bassin versant de la Drôme. Ce travail peut ainsi être vu comme la poursuite et actualisation de ces analyses jusqu'à aujourd'hui.

¹ Lascoumes, P., Lebourhis, J.P., 1998. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'actions et procédures. *Politix*, vol.11, n°42, pp. 37-46

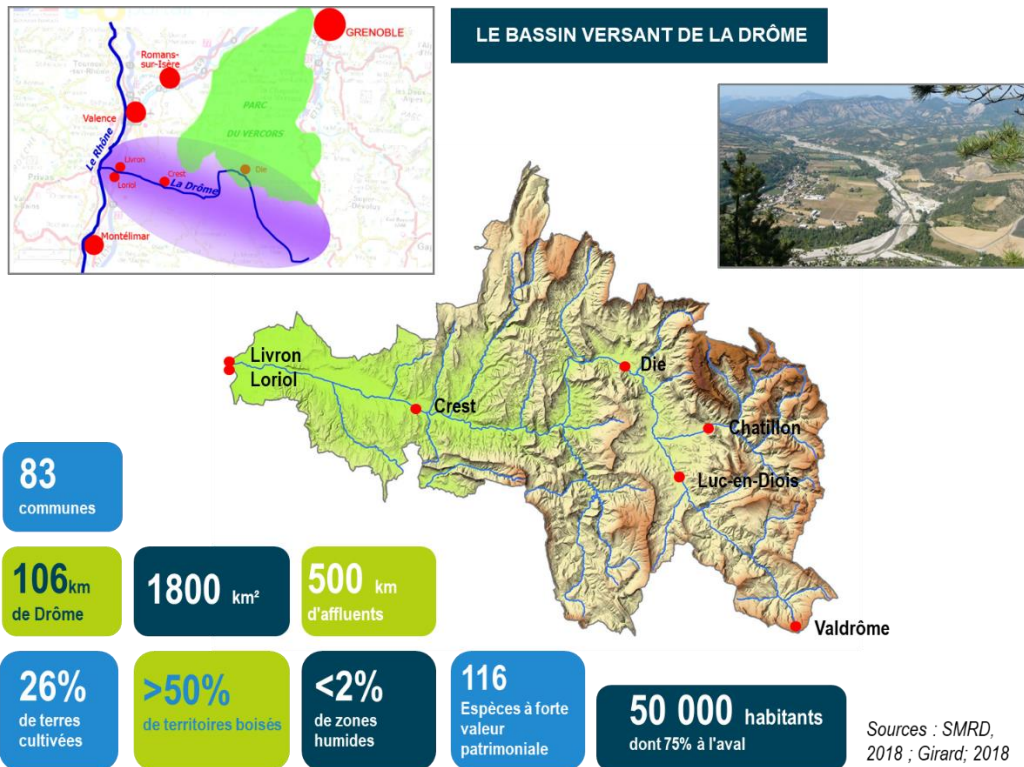


Figure 1 : Caractéristiques du territoire de la Vallée de la Drôme

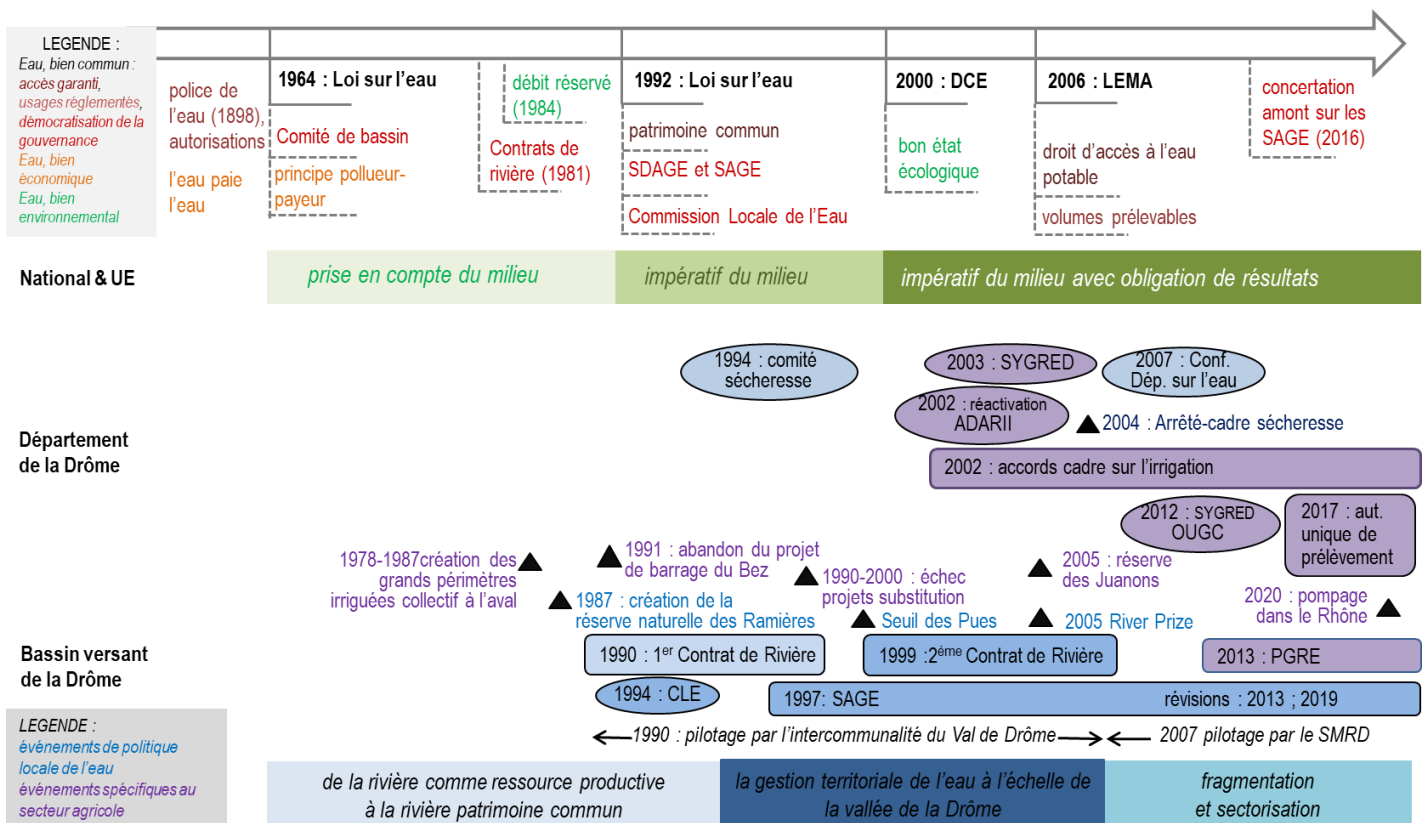


Figure 2 : L'évolution de la gestion de l'eau dans le cas Drôme (1960-2020)

Des usages sectoriels de l'eau à la gestion patrimoniale de la rivière (1960-1993) :

La première période, des années 1970 au milieu des années 1990, est caractérisée par l'évolution d'usages sectoriels de l'eau pour le développement économique vers une gestion patrimoniale de la rivière, prenant davantage en compte les milieux naturels.

A partir des années 1960, l'exploitation de plus en plus intense des ressources en eau et en graviers de la rivière répond aux besoins de modernisation locale et régionale (construction de l'autoroute A7 et des centrales nucléaires, développement de l'agriculture irriguée), dans une politique orchestrée et soutenue par les services déconcentrés de l'Etat et le Conseil Général. Celle-ci vise notamment la modernisation agricole par le développement de périmètres irrigués collectifs dans les espaces de plaines par. Les exploitations agricoles tendent à se spécialiser (céréales, ail, ...) et accroissent leur dépendance à la ressource en eau. La rapide dégradation des milieux qui en découlent (abaissement du lit de la rivière, érosion des berges, etc.) accentuent les tensions d'usages, notamment à l'aval du bassin versant.

Les maires de communes dont l'approvisionnement en eau potable est menacé, une association de protection de l'environnement (la Fédération Rhône-Alpes de protection de la nature) et la récente intercommunalité du Val de Drôme, s'associent pour défendre une autre façon de gérer la rivière, autour d'un projet de réserve naturelle (celles de Ramières) puis d'un contrat de rivière. Ils promeuvent un modèle alternatif de développement de la vallée, non uniquement agricole, dont la rivière serait l'atout central si sa qualité est retrouvée et préservée. Cette dernière est considérée comme un patrimoine commun, c'est-à-dire un bien inaliénable, méritant une gestion globale, équilibrée et de long terme, en particulier en articulant des objectifs environnementaux et économiques. Ces acteurs trouvent appui auprès de l'Agence de l'eau qui affirme alors sa mission écologique, ainsi qu'auprès du Ministère de l'environnement, en pleine préparation de la nouvelle Loi sur l'Eau.

Le conflit entre ces groupes d'acteurs se cristallise autour d'un projet de barrage en amont de la vallée.

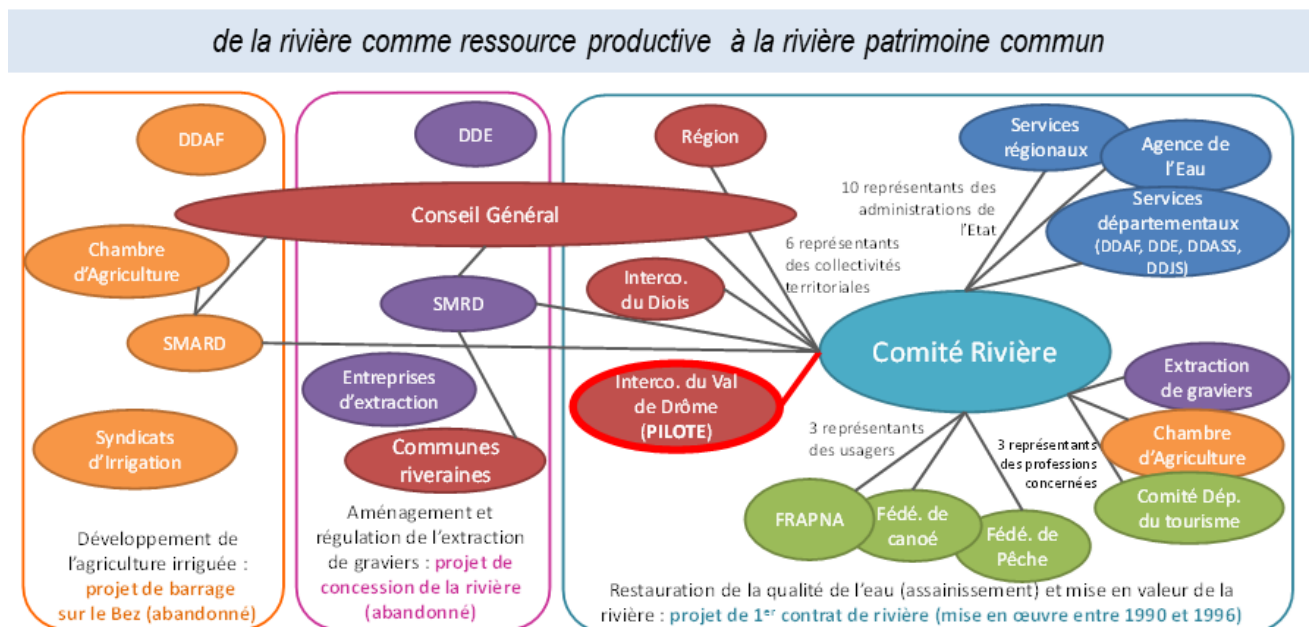


Figure 3 : les acteurs de la gestion de l'eau au tournant des années 1990 : le Comité de Rivière, l'apparition d'un espace de concertation multisectorielle

La gestion territoriale de l'eau ou l'âge d'or de la coordination entre acteurs de la vallée (1994-2006)

La seconde période, du milieu de la décennie 90 à celle des années 2000, voit l'expérimentation d'une gestion territoriale de l'eau, découlant des principes de la loi sur l'eau de 1992.

Du fait de liens directs avec le Ministère de l'Environnement, le bassin versant de la Drôme fait l'objet du premier Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) en France. Cet outil de planification opérationnalise, au niveau local, les principes d'une gestion intégrée de l'eau par bassin versant, visant un équilibre entre la satisfaction des usages d'un côté et la préservation des milieux aquatiques de l'autre. Il inaugure un nouveau type de politique, de type procédurale, qui détermine un cadre d'action mais pas le contenu de l'action. C'est aux acteurs des territoires, par la délibération, de déterminer les buts de la gestion de l'eau et les moyens d'y parvenir, selon les spécificités du contexte et des enjeux locaux.

Dans la Drôme, l'abandon du projet de barrage en 1991 aboutit à la réorganisation des différents acteurs au sein d'une arène unique de délibération et d'action, la Commission Locale de l'Eau (CLE), créée en 1994. Toutes les parties prenantes se retrouvent autour de la même table : les différents services de l'administration départementale et de bassin, les élus et les représentants des usagers (des secteurs économiques comme de la société civile). Cette CLE, en charge de l'élaboration du SAGE, élargit le champ des sujets traités, et prend en charge en particulier les deux enjeux prégnants que sont alors la régulation des prélèvements en eau agricole et la gestion physique de la rivière.

L'intercommunalité de l'aval de la vallée prend le pilotage de la CLE et déploie une stratégie de couplage étroit entre la politique de l'eau et celle du développement territorial, faisant de l'un la ressource et le moteur de l'autre et réciproquement. Ainsi recouvrer la qualité de l'eau, maintenir les débits et préserver certains sites, permet de sécuriser les activités agricoles, mais aussi de développer l'attractivité résidentielle et touristique. Ce développement économique permet, en retour, de retrouver des marges de manœuvre financière pour mieux préserver les ressources et milieux aquatiques. Cette stratégie mise aussi sur l'appropriation de la rivière, le développement d'un sentiment d'appartenance commune à l'échelle de la vallée de la Drôme, en vue de faire évoluer les comportements des usagers et de susciter de la solidarité inter-usagers.

La CLE œuvre ainsi à définir l'eau et les milieux aquatiques comme un bien commun territorial, en procédant par intégration progressive des différents points de vue et intérêts. Cela passe par la stimulation de l'interconnaissance et l'instauration d'une culture de la délibération, au sein de fréquentes réunions, mais aussi hors cadre institutionnel. Un trio acteurs joue les rôles clefs de leadership, de médiation et traduction : le président de la CLE travaille à la mobilisation politique des élus, et deux agents de développement, l'un sur le terrain, l'autre dans l'ingénierie de projet, travaillent à articuler et ajuster dans un va-et-vient permanent les attentes des divers usagers et les décisions opérationnelles des gestionnaires. La CLE travaille ensuite et aussi à stabiliser, baliser et valoriser cette conception de l'eau et de sa gestion. Cela consiste en particulier à la production d'un récit fédérateur et valorisant, celui de la « La Drôme dernière rivière sauvage d'Europe », « Joconde de la vallée », incarnée dans un lieu (la réserve des Ramières), un livre, un film et couronné d'un prix international (RiverPrize).

Le SAGE Drôme, approuvé en 1997, définit notamment des objectifs ambitieux concernant la gestion des étiages : le gel des surfaces irriguées, le respect d'un débit minimum en aval des prélèvements et des règles de partage de l'eau aux moments des crises (sécheresse estivale). En contrepartie de quoi, la CLE s'engage à accompagner les agriculteurs dans la recherche d'alternatives (en particulier la construction de réserves de substitution). Mais cette solidarité a du mal à s'exercer dans les faits car certains remettent en cause le type d'activité agricole pratiqué (système de grandes cultures irriguées) au regard du développement souhaité de la vallée, avec une forte différenciation amont / aval. Malgré la construction d'une réserve en eau (les Juanons),

finalement alimentée par un autre bassin versant, mais de capacité insuffisante au regard des besoins, les tensions sur la ressource en eau perdurent.

Cela pousse les acteurs agricoles, en particulier de l'aval, à se structurer progressivement davantage, afin de mieux défendre leurs intérêts et de mutualiser leurs ressources (création d'un syndicat des irrigants individuels, l'Association Drômoise des Agriculteurs en Réseaux d'Irrigation Individuels, et d'un syndicat des irrigants collectifs, le Syndicat de Gestion de la Ressource en Eau dans la Drôme puis le Syndicat d'Irrigation Drômois, à l'échelle départementale). Ils se mobilisent pour trouver des solutions techniques alternatives aux prélèvements dans la Drôme que ce soient les pompages en nappe souterraine, le maillage avec des réseaux hors bassin versant ou la construction de réserve de substitution et développent pour ce faire des partenariats avec la Chambre d'agriculture, le Conseil Général et l'Agence de l'Eau (Accords cadres, etc.).

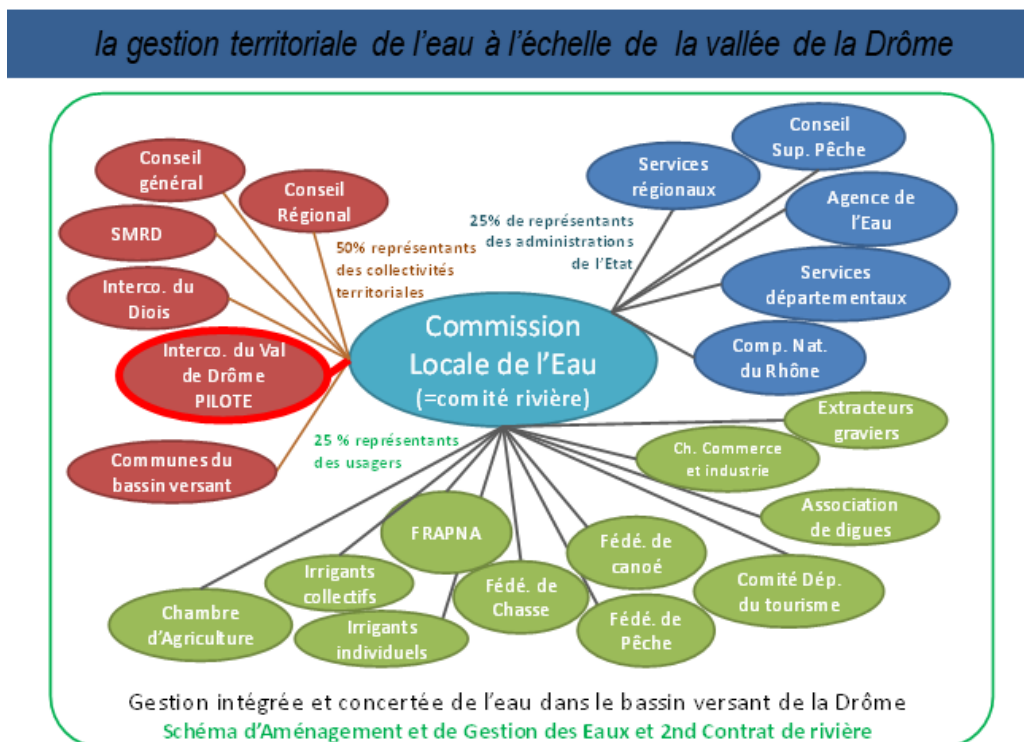


Figure 4 : les acteurs de la gestion de l'eau au début de mi-1990 à mi-2000 : la CLE, un espace central de délibération

Remise en question de la gestion territoriale de l'eau et fragmentation des rôles depuis 2007

La troisième période, démarre en 2007, avec le changement de pilotage de la gestion de l'eau dans la vallée. Cette dernière passe entre les mains d'un syndicat mixte, regroupant toutes les communes du bassin versant, sous l'étroit contrôle du Conseil Général (le Syndicat mixte de la rivière Drôme). Ce syndicat de par son domaine de compétence exclusivement dédié à la gestion de l'eau, met, de fait, fin à la stratégie antérieure de couplage étroit entre la politique locale de l'eau et celle de développement territorial.

Cette réorganisation locale des acteurs est intimement liée à l'évolution du cadre réglementaire européen et à la réorientation des missions de services de l'Etat et des Agences de l'Eau qui en découle. L'obligation de résultats en termes d'état des milieux aquatiques, instaurée par la Directive Cadre européenne sur l'Eau de 2000, conduit à un recentrage de l'administration sur les missions régaliennes de contrôle. Les financements des Agences de l'Eau se retrouvent concentrés sur l'objectif d'atteinte du bon état, au détriment des actions incitatives, visant à faire de l'eau un facteur de développement territorial comme dans la période précédente. Dans la Drôme, ce

contrôle plus étroit de l'administration se double d'une lutte de pouvoir entre des élus aux échelons départemental et intercommunal, pour l'exercice des compétences en matière de politique de l'eau.

La CLE perd progressivement son pouvoir et sa légitimité. Elle ne constitue plus l'arène principale de délibération sur ce qu'est le bien commun territorial en matière de gestion de l'eau dans la vallée. Une partie des élus se désinvestissent de la CLE, dont son président, au profit d'autres arènes dans lesquelles ils estiment avoir davantage de marge de manœuvre, comme celle du projet de territoire Biovallée.

En s'intéressant plus particulièrement à la gestion de l'eau agricole, on observe un double mouvement : d'une part la fragmentation des espaces de débats et de décisions, et d'autre part le retour à une certaine sectorisation dans le traitement des enjeux.

D'une part, la gestion de crise, en cas de manque d'eau, se règle maintenant au niveau départemental, sous l'autorité du Préfet. Les CLE ont peu de poids au sein de la Conférence Départementale de l'Eau, nouvelle instance de négociation entre les différentes parties-prenantes, mise en place en 2007. Les accords historiques négociés à l'échelle des bassins versants ne sont pas reconnus et de nouvelles règles (définies par un arrêté-cadre sécheresse) sont mises en place. En pratique, dans un contexte de plus en plus tendu en raison du changement climatique, le lobbying agricole s'exerce avec vigueur et le Préfet a tendance à gérer les crises à coup de mesures dérogoires.

D'autre part, la régulation des usages continue à être gérée au niveau du bassin versant mais devient davantage sectorielle. La Loi sur l'eau de 2006 organise administrativement la rareté de l'eau en requérant de définir des volumes prélevables qu'il s'agit ensuite de répartir entre les différents usages. Au sein d'un même usage, tel par exemple celui agricole, c'est alors aux irrigants de s'organiser pour définir les règles de partage entre eux et les principes qui les régissent. Dans la Drôme, le SYGRED en est chargé, mais cette jeune instance dispose de peu de moyens et d'une légitimité encore faible. Faire émerger et affirmer un intérêt général local, surplombant les intérêts individuels et de filières, et ne pas laisser les positions acquises historiquement s'imposer au détriment de possibles nouveaux venus constitue un véritable défi.

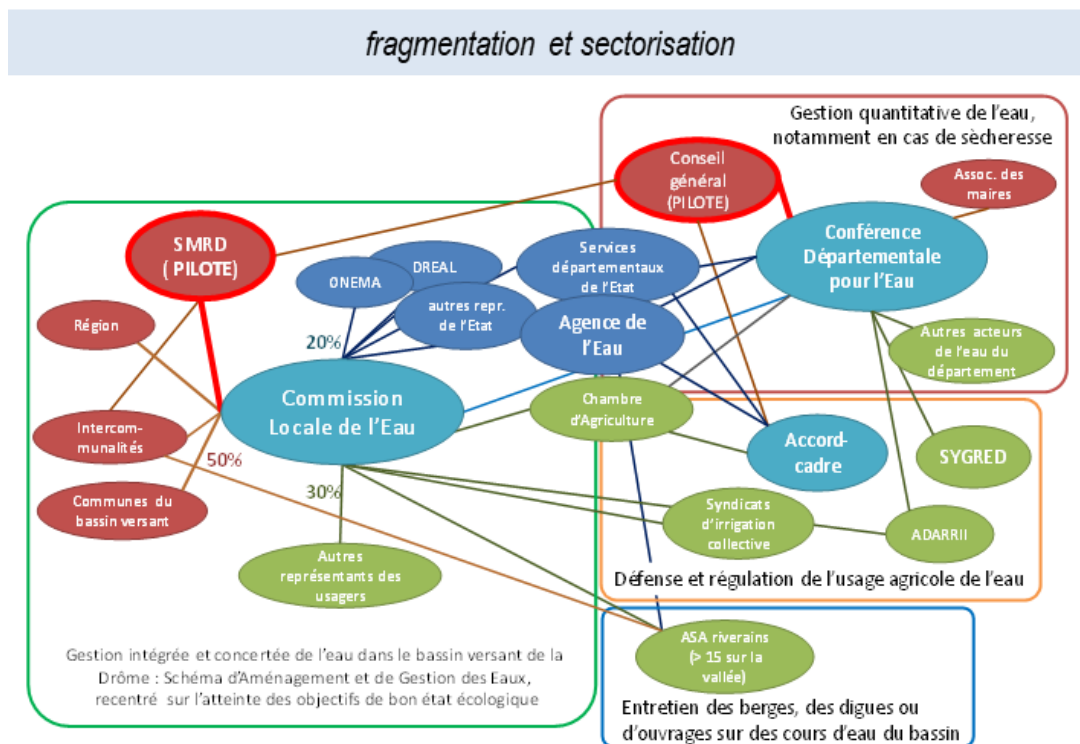


Figure 5 : les acteurs de la gestion de l'eau à la fin des années 2000 : une nouvelle fragmentation des rôles et des espaces de décision

En conclusion, on peut ainsi constater, dans le cas Drôme, que le modèle de gestion territoriale de l'eau n'a eu qu'une durée de vie limitée (Figure 2). Ses trois principes aujourd'hui sont mis à mal : le bassin versant comme échelle pertinente de gestion de l'eau est remis en question, la CLE comme instance de délibération perd son pouvoir, tandis que la politique de l'eau n'est plus articulée avec celle du développement territorial. On assiste à un certain retour de modes de gestion sectorielle de l'eau, à la fragmentation des centres de décisions et d'action, et à la prépondérance du rôle de l'administration centrale par le biais du Préfet et de ses services. Ces observations locales témoignent d'un mouvement de déterritorialisation-reterritorialisation de la politique de l'eau, qu'il conviendrait de documenter davantage, dans d'autres cas d'étude, à d'autres échelles, et concernant ses liens avec l'écologisation revendiquée par cette même politique.

Pour plus de détails sur ce travail, les lecteurs peuvent se référer à :

Banos, V., Gassiat, A., Girard, S., Hautdidier, B., Houdart, M., Le Floch, S., Vernier, F. 2020. L'écologisation, mise à l'épreuve ou nouveau registre de légitimation de l'ordre territorial ?, *Développement durable et territoires*, Vol. 11, n°1, URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/16481>

Girard, S., Landel, P.A. 2019. La rivière Drôme à l'épreuve de la décentralisation, les collectivités locales entre autonomie et dépendance. In : Dupuis, L. (Ed). *La Drôme, rivière sauvage*. Editions AUED, Valence.

Girard, S., Rivière-Honneger, A. - 2014. La territorialisation de la politique de l'eau en France : enseignements à partir du cas de la vallée de la Drôme (1980-2013). *Cahiers Agricultures*, vol. 23, n° 2, p. 129-137. URL : <https://doi.org/10.1684/agr.2014.0689>

Girard, S. 2012. La gestion territoriale 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 Lyon. URL : <http://www.theses.fr/2012ENSL0737>



Les articles sont publiés sous la licence Creative Commons 2.0. La citation ou la reproduction de tout article doit mentionner son titre, le nom de tous les auteurs, la mention de sa publication dans la revue AE&S et de son URL, ainsi que la date de publication.